

Redogörelse
2009/10:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Tryck: Elanders, Vällingby 2009

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	13
Allmänna domstolar m.m.	
En tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp (5978-2006)	39
Uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar (2516-2007)	47
Kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet (3958-2007 och 4296-2007), beslutet redovisas under avsnittet om överförmyndarnämnder och överförmyndare	426
Formuleringen av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken (4908-2007 och 2264-2008), beslutet redovisas under avsnittet om åklagar- och polisväsendena	102
Kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande (1186-2008 och 1190-2008)	54
Åklagar- och polisväsendena	
Uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (274-2007)	64
Kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna (600-2007)	68
Kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott (1516-2007)	72
Fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende (1792-2007)	76
Den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar (2138-2007)	80

Disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet (3180-2007)	86
En läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter (3870-2007)	92
Under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet (4064-2007 och 4587-2007), beslutet redovisas under avsnittet om utlänningsärenden	222
Kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken (4908-2007 och 2264-2008)	102
Kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet (5585-2007)	111
Åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning (1821-2008)	115
En åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas (3448-2008)	119
Kriminalvård	
Placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet m.m. (173-2007)	124
Brevgranskning och fråga om intagens innehav av ett privat klädesplagg (341-2007)	133
Fråga om kriminalvårdspersonals agerande vid akuta sjukfall bland intagna m.m. (2545-2007)	138
Initiativärende om beläggningssituationen inom kriminalvården m.m. (2582-2007)	145
Handläggningen av en häktads begäran om ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på en viss avdelning i häktet (3009-2007)	153
Handläggningen av ett permissionsärende och fråga om kriminalvårdspersonals klädsel vid en permission (4986-2007 m.fl.)	158
Kriminalvårdspersonals klädsel vid en bevakad särskild permission (4794-2008)	165
Kroppsvsitation av besökande på kriminalvårdsanstalt med användning av narkotikahund (1219-2008)	168

Utformningen av ett beslut om avskildhet och handläggningen av begäran om omprövning av beslutet (2361-2008)	175
Ifrågasatt begränsning av intagnas religionsfrihet (3799-2008)	181
Brevgranskning (4590-2008).....	184
Brevgranskning m.m. (5656-2008)	188
Exekutionsärenden	
Kritik mot chefskronofogde som i strid med regeringsformens krav på opartiskhet hjälpt en part att bemöta ett överklagande; uttalanden om serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen (2223-2009).....	191
Försvarsmakten	
Kustbevakningens medverkan i tv-serien ”Kustbevakarna” m.m. (4150-2007).....	194
Försvarsmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar, Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet m.m. (4061-2007).....	202
Förvaltningsdomstolar	
Kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut (1027-2008).....	212
Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.213	
Arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna (3290-2007).....	214
I ett ärende om arbetslöshetsersättning har uppgifter om en sökande hämtats in på sökandens blogg; även fråga om i vilken turordning ärenden ska behandlas (3964-2007).....	219
Utlänningsärenden	
Under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet (4064-2007 och 4587-2007)	222
Fråga om polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning enligt utlänningslagen (4488-2007).....	231
Fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt (2411-2008).....	237

Uppgifter om felaktig behandling av en asylsökande i samband med förvarstagning har inte kunnat klarläggas på grund av att polisen försummat sin dokumentationsskyldighet (5885-2007).....	239
Granskning av polisens verkställighet av ett avvisningsbeslut; kritik mot brister i dokumentationen (1341-2008).....	241
Socialtjänst	
<i>Socialtjänstlagen (SoL)</i>	
Fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd (2383-2007 och 148-2008)	249
Socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats (641-2007)	252
Fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn (2535-2007)	257
Handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd (1946-2008)	262
Fråga om s.k. brukarmedverkan vid ett stödboende för vuxna genom att boende vid hemmet svarar i hemmets telefon (3627-2007) ..	267
En kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen (3608-2007)	269
När en vårdnadshavare skulle avtjäna ett fängelsestraff bodde barnet kvar hos dennes sambo; fråga om socialnämnden borde ha beslutat om medgivande enligt 6 kap. 6 § SoL för sambon att ta hand om barnet under den aktuella tiden (2632-2007)	272
Socialförvaltningen ska genast meddela Försäkringskassan om att barn har placerats i ett familjehem (1507-2007)	274
Länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi (4202-2007)	277
<i>Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)</i>	
Anmälan mot Socialnämnden i Filipstads kommun m.fl. angående handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Fråga bl.a. om två barn under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta (4613-2006).....	281

Handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU (4661-2007 och 2413-2008)	290
Fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU dagen efter att länsrätten hade upphävt ett tidigare omhändertagandebeslut (1784-2007 och 2110-2007)	302
Fråga om utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU (5092-2008)	307
Handläggningen av ett ärende enligt LVU; fråga bl.a. om det förelegat förutsättningar för nämndens ordförande att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av två barn med stöd av 6 § LVU (4500-2007)	310
<i>Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)</i>	
Fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll (3489-2007)	316
<i>Handläggning</i>	
Socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda (2330-2007)	321
En stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak (2392-2007)	324
Stöd och service till vissa funktionshindrade	
Utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS (1088-2007)	328
Vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet (4513-2007)	332
Hälso- och sjukvård	
Disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts (3305-2007)	335

Initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning (482-2007)	344
Handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) m.m. (3032-2007) ...	347
En läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter (3870-2007); beslutet redovisas under avsnittet om åklagar- och polisväsendena	92

Socialförsäkring

Försäkringskassan har inte kommunicerat inhämtade uppgifter med den försäkrade (1382-2007)	351
Försäkringskassans utlämnande av uppgifter till domstol (1614-2008)	352
Mycket allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att den har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation (4346-2008 och 5359-2008)	355
Kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider och bristande service i de fem ärenden som utgjorde underlag för utredningen av ett initiativärende med anledning av kassans omorganisation [4346-2008] (4319-2008, 4452-2008, 4459-2008, 4266-2008 och 4382-2008)	364
Kritik mot Försäkringskassans hantering av inkommen e-post m.m. (1308-2008)	370
Försäkringskassan har felaktigt underlåtit att verkställa en länsrättsdom i avvaktan på avgörande från kammarrätten och Regeringsrätten (15-2008)	373
Försäkringskassan har formlöst upphört med utbetalning av sjukpenning till en försäkrad (2785-2008)	375
Försäkringskassan har fattat beslut i ett ärende om livränta utan att beakta i rätt tid inkomna kompletterande handlingar (3888-2008)	377

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot Statens jordbruksverk för hantering av frågor om Sveriges ansvar enligt EG-rätten för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt. Verket har inte endast vägrat att ingripa mot organisationer, som tillämpar en av EG-domstolen underkänd ordning för avelsvärdering av hingstar, utan aktivt främjat ett upprätthållande av denna ordning genom organisationernas egen regelbildning (5555-2007).....	380
Inspektion och stängning av en restaurang; kritik mot Tjörns kommun och dess kommunchef (3684-2007).....	384

Utbildnings- och forskningssektorn

En elev hade i skolan delat ut inbjudningskort till ett födelsedagskalas; fråga bl.a. om den rättsliga grunden för skolpersonalens åtgärd att samla in korten från elever som fått dem (2520-2008).....	390
Bristande tillgänglighet (3975-2007).....	395

Kommunikationsväsendet

Användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i färdtjänstärrende (1143-2008).....	398
Kritik mot Banverket och en sektionschef där som genom påtryckningar förmått en forskare att ”återta ett brev”; frågor även om jäv vid fördelning av forskningsanslag och om förvaltningsbesluts överklagbarhet (1638-2008).....	408

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. (1744-2007).....	420
Kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet (3958-2007 och 4296-2007).....	426
Initiativärende om en överförmyndarnämnds handläggning av ett förvaltarärende. Uttalanden om behov av s.k. förvaltarenheter (1255-2008).....	431

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Kritik mot Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun sedan en person ”portförbjudits” från ett bibliotek (2795-2007).....	436
---	-----

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet*Socialtjänst samt hälso- och sjukvård*

Fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilda personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag (3255-2008) ...	440
Kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person (2515-2007)	443
Beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. (3968-2007 och 4171-2007)	448

Yttrande- och meddelarfrihet

Ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet (3852-2007)	456
--	-----

Övriga områden

Initiativväreende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten (5807-2007)	462
Brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas (4639-2007)	468
Beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. (4609-2007 och 1129-2008)	473
Vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibandens; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. (342-2008)	483
Yttrande över betänkandet Säkerhetskopiers rättsliga status (SOU 2009:5) (1251-2009)	516
Efterforskning av syftet med en begäran att få ut allmän handling; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts (4571-2007)	530

Oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts (4386-2007).....	535
Tillämpning av s.k. sekretessförbehåll; granskning av ett landsarkivs handläggning av en begäran om att få ut handlingar för forskningsändamål (2905-2007).....	539
Bilagor	
Ärendestatistiken.....	545
Besvarande av remisser.....	552
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.	558
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. ...	559
Internationellt samarbete.....	563
Instruktion för Riksdagens ombudsmän	567
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition.....	574
Personalorganisationen	580
Sakregister	582
Summary in English	599

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 2008–30 juni 2009.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Riksdagen omvalde den 23 oktober 2008 *Mats Melin* att vara chefsjustitieombudsman under tiden från valet till dess att nytt val har genomförts under år 2012.

Riksdagen omvalde den 23 oktober 2008 *Jan Pennlöv* att vara ställföreträdande justitieombudsman under tiden den 1 januari 2009–31 december 2010.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Jan Pennlöv tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 23 juli–1 augusti 2008 samt den 10 mars och den 27 april 2009.

Stf ombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 14–22 juli och den 10–12 november 2008 samt den 23 februari och den 13 mars 2009.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

2 § instruktionen ändrades genom SFS 2009:179 med ikraftträdande den 1 april 2009. Genom ändringen byttes ordet ”kammarsekreteraren” ut mot ordet ”riksdagsdirektören”.

6 och 7 §§ instruktionen ändrades genom SFS 2009:323 med ikraftträdande den 1 januari 2010. Ändringarna innebär att begreppet ”yrke som veterinär” byts ut mot ”yrke inom djurens hälso- och sjukvård” och ordet ”veterinär” mot ordet ”djurhälsopersonal”. Vidare har språket i paragraferna moderniserats genom att ”skall” bytts ut mot ”ska”.

Arbetsordningen ändrades genom beslut av chefsjustitieombudsmannen den 22 september 2008. Genom ändringen flyttades tillsynen över Fortifikationsverket från ansvarsområde 4 till ansvarsområde 2.

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

2 Verksamheten

2.1 Ärendestatistiken i sammandrag

Balansläget

Ingående balans	1 208
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	121
Klagomål och andra framställningar från enskilda	6 729
Initiativärenden med anledning av inspektioner	41
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	27
	6 918
Summa balanserade och nya ärenden	8 126
Avslutade ärenden	6 858
Utgående balans	1 268

Under perioden nyregistrerades 6 918 ärenden, en ökning med 368 (5,62 %) i förhållande till verksamhetsåret 2007/08. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 68, en minskning med 5 jämfört med föregående verksamhetsår. 121 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet, samma antal som 2007/08. Klagomålsärendena uppgick till 6 729, vilket innebär en uppgång med 373 (5,87 %) sedan 2007/08. Beroende på den fortsatta ökningen av antalet klagomål är antalet nyregistrerade ärenden det högsta någonsin i JO:s 200-åriga historia. Det tidigare rekordet noterades 2007/08.

Prövningen av klagomålsärendena tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk, varför antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ liksom föregående år legat på en betydligt lägre nivå än vad JO anser önskvärt.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 6 858, vilket innebär en ökning med 545 (8,63 %) från föregående års nivå. Antalet under verksamhetsåret avslutade ärenden är med bred marginal det högsta någonsin. Av de avslutade ärendena var 122 lagstiftningsremissärenden, 65 inspektions- eller andra initiativärenden samt 6 671 klagomålsärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 268. Det innebär att balansen under året, trots den rekordhöga ärendeavverkningen, ökade med 60 ärenden (4,97 %).

Ärendestatistiken redovisas mera utförligt i bilaga 1. En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

2.2 JO:s 200-årsjubileum

Den nya regeringsform som antogs av riksdagen den 6 juni 1809 innehöll grundlagsbestämmelser om inrättande av den nya institutionen Justitieombudsmannen. Därmed tillskapades den första ombudsmannainstitutionen i världen för oberoende granskning på folkrepresentationens vägnar av domstolars, myndigheters, domares och ämbetsmäns tillämpning av lagar och andra författningar.

JO firade under första halvåret 2009 sitt 200-årsjubileum genom följande aktiviteter.

Jubileumsskriften JO – Lagarnas väktare, som innehåller 18 uppsatser med olika aspekter på JO:s roll och verksamhet, utgavs under våren. Den ventilerades vid ett seminarium i riksdagen den 6 maj, ägnat 200-årsminnet av 1809 års regeringsform med särskild inriktning på dess bestämmelser om konstitutionell kontroll. Seminariet var ett samarrangemang med konstitutionsutskottet, som också utgivit en jubileumsskrift, vilken diskuterades under ena hälften av seminariet.

JO stod värd för International Ombudsman Institute's nionde världskonferens den 9–11 juni med deltagande av ca 340 delegater från ombudsmannainstitutioner i nära 90 länder. Sådana konferenser anordnas vart fjärde år, och det var andra gången som svenska JO stod som arrangör (första gången var 1984). Vid konferensen var bl.a. FN:s förre generalsekreterare Kofi Annan och FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter Navanethem Pillay inledningstalare.

Dagen efter konferensens slut, den 12 juni, hölls ett heldagsseminarium som ägnades åt att celebrera JO:s 200-årsjubileum. Då belyste ombudsmän från skilda delar av världen hur det ursprungliga svenska JO-konceptet tagits upp i andra länder och delvis förändrats och anpassats till skilda rättskulturer.

Firandet avslutades med en för deltagarna i IOI-konferensen och jubileumseminariet gemensam bankett i Stockholms stadshus i närvaro av Konungen och Drottningen.

2.3 Upplysning rörande referaten av JO-beslut

Referaten i ämbetsberättelsen utgör i många fall en redigerad och förkortad version av originalbeslutet, vilket är tillgängligt på JO:s webbplats, www.jo.se.

2.4 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

2.4.1 ChefsJO Mats Melin (Ansvarsområde 1)



Jag kommer att först beröra några frågor om JO:s verksamhet i allmänhet och om vad som krävs för att vi även framöver på ett bra sätt ska kunna fullgöra vårt uppdrag i synnerhet. Avslutningsvis vill jag, med utgångspunkt i några avgöranden under året, bl.a. peka på vikten av att båda sidors intressen – alltså även brottsoffrens – beaktas under en brottmålsprocess.

Våren 2009 kom i mycket att präglas av förberedelser inför, och genomförandet

av, JO:s 200-årsjubileum (se avsnitt 2.2).

Jubileet är självfallet en viktig händelse i sig, men det ger också tillfälle att fundera på vad som möjligen skulle kunna göras annorlunda och bättre i framtiden. Inför seminariet i riksdagen den 6 maj utarbetades, som tidigare nämnts, en festskrift, *JO – Lagarnas väktare*, med 18 uppsatser som ur olika synvinklar behandlar JO-ämbetet. Det finns, anser jag, anledning för såväl justitieombudsmännen själva och våra medarbetare som vår uppdragsgivare att nu, när själva festligheterna väl är överståndna, mera på allvar fundera över vad som där sägs och vilka åtgärder som kan behöva vidtas.

Fredrik Sterzel beskriver i sitt bidrag, *Kontinuitet och förnyelse – perspektiv utifrån 1967 års JO-reform*, hur beslutet att frånga enmansämbetet och i stället välja tre ombudsmän bl.a. influerades av den 1967 och även tidigare gjorda bedömningen att en mera omfattande inspektionsverksamhet var önskvärd, men att en ökning av antalet klagomål hos JO lagt hinder i vägen för en sådan. 1967 var antalet klagomål närmare 1 700 och man hade för den framtida ärendeutvecklingen ”ett slags ögonmärke på 2 000 klagomål” (s. 330 f.).

Fredrik Sterzel ägnar uppmärksamhet även åt den nutida ökande klagomållströmningen och anför bl.a. (s. 338) att en förstärkning av ordinär tillsyn i vårt land torde vara den bästa vägen att möta problemen med de många klagomålen hos JO samt att en uppgift för JO bör vara att utöva tillsyn över de ordinarie tillsynsorganen. Han skriver vidare (s. 342):

”Siffrors betydelse ska inte överdrivas men de ger en enkel bild av JO:s ställning i allmänhetens medvetande: ett halvsekelsperspektiv från 1957/58 till 2007/08 visar en ökning från 500 klagomål om året till 6 000. JO har fått eftersätta andra uppgifter i brist på resurser att möta denna utveckling. I huvuddrag tillämpas ännu 1967 års organisation, och den syns ha fungerat på det hela taget väl. Om utvecklingen fortsätter blir det dock skäl att se om huset.” Fredrik Sterzel förordar bl.a. att inspektionsverksamheten åter bör betonas.

Vi kan nu klart se att utvecklingen fortsätter. Som framgår av denna ämbetsberättelse anhängiggjordes under det verksamhetsår som nu redovisas 6 918 ärenden, varav 6 729 klagomål, en ökning med 5,87 procent.

För att återknyta till Fredrik Sterzels lite längre perspektiv: 1967, när vi fick tre ombudsmän, fick JO ta emot 1 700 klagomål, och i mitten av 70-talet, när en fjärde JO utsågs, var antalet cirka 3 000. Riksdagen skulle således numera behöva välja åtta ombudsmän om arbetsbelastningen skulle motsvara 1970-talets.

Det kan, anser jag, inte komma i fråga att än en gång ta till den gamla patentmedicinen – att utse ytterligare ombudsmän – när arbetsbördan växer. Något annat måste göras. Den stora klagomålstillströmningen ger nämligen upphov till en rad problem. Alltför många ärenden tar alltför lång tid att avgöra. Vi förmår inte inspektera ens i den ganska blygsamma omfattning som vi satt upp som internt mål – på mitt eget område kan det dröja både 20 och 30 år mellan de tillfällen då JO knackar på dörren hos t.ex. en enhet inom polisen. Det kan inte heller uteslutas att prövningen av ett stort antal klagomål kan vara en återhållande faktor för ombudsmännen när det gäller att inleda granskningar på eget initiativ.

Om JO även framdeles ska kunna utgöra ett, som KU en gång uttryckt saken, ”extraordinärt organ för medborgarnas rättssäkerhet” måste JO kunna fokusera sitt arbete på missförhållanden av betydelse och områden där behovet av rättslig vägledning är påtagligt. JO ska inte behöva tveka att gripa sig an mera omfattande granskningsuppgifter och bör även kunna verkställa inspektioner i betydligt större omfattning än för närvarande. För att JO även fortsättningsvis ska kunna vara en viktig samhällsinstitution måste således både vi själva och vår uppdragsgivare på allvar fundera över vilka åtgärder som fordras.

Vi själva kan nog bli tvungna att starkare betona JO:s ställning som extraordinärt organ och klargöra att JO inte är skyldig att utreda alla klagomål. Det kan också uttryckas så som Fredrik Sterzel sammanfattar utskottets slutsatser 1967: JO får helt enkelt handla efter eget omdöme och utträta så mycket som han eller hon finner sig ha tid och resurser till (s. 331 f.). Vi kan komma att tvingas avstå från att inleda en utredning i ett större antal fall än hittills, men måste givetvis samtidigt undvika godtycklighet i urvalet av de klagomål som föranleder en ingående granskning.

Det innebär i sin tur bl.a. att vi måste sträva efter att så enkelt och framför allt tidigt som möjligt skilja ut alla de ärenden där det står rimligt klart att JO inte ska inleda en vidare granskning. Därvid bör vi, om än i standardiserad form, så klart och tydligt som möjligt informera den vars klagomål inte leder vidare om JO:s roll och uppgift. Jag tror att de flesta medborgare kan förstå att JO inte kan – och inte heller bör – vara ett slags nationell överdomare som kan gripa in och ställa allt till rätta.

Men det finns anledning, anser jag, även för vår uppdragsgivare att överväga vissa frågeställningar av betydelse för JO:s verksamhet.

Behovet av ordinär, kontinuerlig tillsyn på viktiga samhällsområden är en sådan fråga. Inom vissa områden saknas en sådan tillsyn. Det gäller t.ex. inom flertalet av de områden där människor hålls frihetsberövade. När en ordinär

tillsyn finns, kan JO bättre fungera som just det extraordinära organ som institutionen är tänkt att vara. JO kan då också stärka sin verkningskraft genom att utöva ”tillsyn över tillsynen”. Om en oberoende, regelbunden tillsyn med tillräckliga befogenheter inrättas på områden där frihetsberövanden sker, skulle dessutom varje tvivel på att Sverige uppfyller sina förpliktelser enligt det fakultativa protokollet till FN:s tortyrkonvention undanröjas. Det framstår som angeläget att en översyn av behoven på detta område sker.

När det mera direkt gäller JO:s arbete skulle det vara värdefullt om vår uppdragsgivare t.ex. ansåg sig kunna instämma i vad jag och andra ombudsmän ofta har betonat, att inspektioner utgör en viktig del av JO:s granskande verksamhet och att ett vidgat utrymme för sådana därför borde skapas. Vidare skulle det underlätta en effektiv ärendehandläggning om riksdagen kunde godta att JO delegerar rätten att fatta beslut om att inte utreda ett ärende närmare till befattningshavare som JO funnit lämpliga för uppgiften. Slutligen anser jag att det finns anledning att överväga om JO:s principiellt absoluta förundersöknings- och åtalsplikt bör bestå.

Jag har diskuterat bl.a. dessa frågor mera i detalj i mitt bidrag till festskriften, *JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden*.

När det så gäller tillsynsverksamheten under det gångna året vill jag särskilt fästa uppmärksamheten på några avgöranden som gäller målsägandens intressen i brottmålsprocessen.

Det regelverk som styr förundersökning, åtal och rättegång innehåller åtskilliga bestämmelser, t.ex. tidsfrister, som ytterst syftar till att säkerställa att den som är misstänkt för brott behandlas korrekt och får sin sak prövad inom skälig tid. Dessa regler är självfallet av grundläggande betydelse i en rättsstat, och det är en angelägen uppgift för JO att bidra till att de efterlevs. Men det är också viktigt att i första hand polis och åklagare i sitt arbete tar till vara intressena hos den som drabbats av ett brott. Det kan, som ett av mina beslut visar, bli nödvändigt att göra en rimlig avvägning mellan en misstänkts och en målsägandes intressen, men ofta bör båda intressena kunna tillgodoses inom ramen för en brottsutredning.

Ett av mina avgöranden gäller främst sjukvårdsmyndigheters dröjsmål med att få till stånd en läkarundersökning av en målsägande i ett sexualbrottmål (s. 92). Det är självfallet ytterst angeläget att inte bara polis och åklagare, utan även andra myndigheter som har att bidra med sin sakkunskap i en brottsutredning, utför sitt uppdrag så snabbt och effektivt att bevisning kan säkras och den som drabbats av brott på så sätt inte behöver tvivla på att alla ansträngningar görs för att lagföra gärningsmannen. JO Axberger har i ett beslut (s. 222), som han också berör i sin inledning, framhållit bl.a. att målsägandens intresse sätts åt sidan när en utlänning som är misstänkt för brott avvisas innan åtal hunnit väckas.

Jag har också i ett avgörande varit kritisk till att polis och åklagare inte gjort tillräckligt för att åklagaren skulle kunna föra målsägandens talan i ett mål där den tilltalade var häktad och utredning och rättegång därför skulle ske särskilt skyndsamt (s. 115). En åklagare har, som även Åklagarmyndigheten framhöll i sitt yttrande i ärendet, långtgående skyldigheter att förbereda och

utföra en målsägandes skadeståndstalan i anledning av brott. Jag konstaterade vidare följande i mitt beslut.

”Att denna skyldighet fullgörs är av stor betydelse för enskilda som drabbats av brott. Om åklagaren för den enskildes talan i brottmålet behöver denne inte ansöka om stämning med krav på skadestånd, anlita ombud för att utföra talan, avvakta utgången av en separat tvistemålsprocess och stå risken för att den skadevållande visar sig sakna förmåga att betala den berättigades rättegångskostnader. Det är emellertid självfallet så, som Åklagarmyndigheten också påpekat, att intresset av att en målsägande får hjälp med att få sina ersättningsanspråk prövade i brottmålet kan behöva vägas mot intresset av att huvudförhandling kommer till stånd så snabbt som möjligt. Om polis och åklagare ägnar tillbörlig uppmärksamhet åt eventuella skadeståndsanspråk bör dessa intressen emellertid endast sällan komma i konflikt med varandra. Hur avvägningen då bör utfalla beror på omständigheterna i det enskilda fallet.”

Helt avslutningsvis vill jag nämna att jag i årets ämbetsberättelse inte redovisar något beslut rörande långsam eller utebliven handläggning av brottsutredningar. Det innebär inte att sådana beslut saknas. Även under det gångna året har jag fått ta emot ett mycket stort antal berättigade klagomål mot främst polisen rörande sådana brister. Jag har också, såväl vid inspektioner som genom klagomål, kunnat konstatera att bedrägerier mot enskilda synes vara en kategori av brott som är särskilt eftersatt i polisens brottsutredande verksamhet. Jag lät under maj månad genomföra en inspektion vid en av de enheter hos Stockholmspolisen som särskilt avdelats för att handlägga bedrägeriärenden. Beredningen av detta ärende pågår fortfarande, men det kan redan nu sägas att inspektionen uppdagat betydande och oroväckande problem i polisens hantering av brott av detta slag.

2.4.2 JO Kerstin André (Ansvarsområde 3)



Allmänt

Min tillsyn omfattar i huvudsak de allmänna förvaltningsdomstolarna (exklusive migrationsdomstolarna), hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt utbildningsväsendet. Tillsynen omfattar även flertalet övriga myndigheter under Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet. Antalet inkomna anmälningar under det nu redovisade verksamhetsåret uppgick totalt

till 1 596. Mer än hälften av anmälningarna riktade sig mot myndigheter inom socialtjänsten. Antalet avgjorda klagomålsärenden uppgick under samma tid till 1 571. Arbetsläget har under flera år blivit alltmer ansträngt. Klagomålsärendena är nu så många och kräver så mycket tid att inspektionsverksamhet inte kan bedrivas i den omfattning som vore önskvärd. Jag ska inte här upprepa vad som har sagts i olika sammanhang av mig själv och av andra när det gäller vikten av att den verksamheten kan hållas på en rimlig nivå.

De allmänna förvaltningsdomstolarna

När det först gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna rör flertalet anmälningar, och för den delen även flertalet beslut i vilka kritik uttalas, de långa handläggningstiderna. Alla anmälningar föranleder emellertid inte någon åtgärd från min sida och kommer inte ens till berörda domstolars kännedom. Det beror på att jag anser mig få prioritera de fall där långsam eller utebliven handläggning framstår som särskilt anmärkningsvärd. Ett sådant fall har till och med gett mig skäl att väcka åtal mot en domare i en länsrätt.

I min övergripande redovisning i förra ämbetsberättelsen utvecklade jag min syn på de problem som dröjsmålen i handläggningen av mål och ärenden medför. Jag pekade bl.a. på risken att Sverige, om inte åtgärder vidtas, kan komma att i allt högre utsträckning fällas i Europadomstolen för brott mot artikel 6 i Europakonventionen. Jag underströk också att problemet inte endast rör de enskilda parter som har berättigade krav på att få ett domstolsavgörande inom skälig tid. Långdragen handläggningstid är också till men för rättstillämpningen genom att prejudikat inte kommer fram i tillräckligt snabb takt genom kammarrätternas och framför allt Regeringsrättens avgöranden. Eftersom min tillsyn omfattar en betydande del av den offentliga sektorn där myndighetsbeslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, har jag inte sällan kunnat se de svårigheter i myndigheternas beslutsfattande verksamhet som ett oklart rättsläge kan innebära.

En förhoppning är att den ändring som länsrättsorganisationen nu står inför, låt vara att genomförandet kanske inte blir helt problemfritt, på sikt kan leda till den effektivisering som eftersträvas som ett led i en bibehållen hög rättssäkerhet inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det kan vara värt att här erinra om det mycket stora antal mål som varje år behandlas i länsrätterna.

Enligt statistiken avgjordes nästan 108 000 mål under år 2008. Enligt domstolarnas årsredovisning för det året uppnådde emellertid de flesta länsrätterna inte det verksamhetsmål som satts upp, nämligen att huvuddelen av målen (exklusive s.k. förtursmål som måste handläggas skyndsamt) inte bör ta längre tid än sex månader att avgöra. Ingen av kammarrätterna uppnådde verksamhetsmålet. Positivt i sammanhanget är dock att domstolarnas balansläge under 2008 ändå förbättrades totalt sett. Det skedde också en tydlig förbättring av åldersstrukturen för balanserade mål. En ljuspunkt är vidare att den högsta instansen, Regeringsrätten, synes ha kommit på god väg när det gäller att finna effektiva arbetsformer för att möta mål- och ärendetillströmningen dit.

Hälso- och sjukvården

Det stora flertalet anmälningar mot myndigheterna inom hälso- och sjukvårdsområdet, företrädesvis landstingen, rör tillämpningen eller snarare den bristande tillämpningen av det regelsystem som gäller offentlighet och sekretess. Det är framför allt skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen som åsidosätts vid framställningar från enskilda om utlämnande av allmänna handlingar. Det kan gälla allt från patientjournaler som den enskilde behöver få tillgång till i t.ex. en domstolsprocess om försäkringsskada till mera övergripande statistiskt material rörande landstingets verksamhet som sådan. Det är inte ovanligt att framställningar skickas runt bland olika enheter eller kliniker, inte sällan under ganska lång tid, och till slut blir liggande utan att den enskilde har fått något besked. Det är först när saken anmäls till JO, kanske efter en tålmodig väntan och flera påminnelser, som den enskilde genom att utredning inleds från JO:s sida får det svar på sin framställning som borde ha getts utan dröjsmål.

Ett annat grundläggande fel som föranleder åtskilliga anmälningar är att avslag på en framställning om utfäende av allmänna handlingar inte alltid sker genom ett formellt beslut. Att ett sådant beslut föreligger är en nödvändig förutsättning för att saken efter överklagande ska kunna överprövas av domstol, i dessa fall av kammarrätten. Vidare förekommer alltför ofta att ingen överklagandehänvisning fogas till ett avslagsbeslut eller att hänvisningen är felaktig i formellt hänseende. Ytterligare exempel på vanliga fel som anmäls är underlåten diarieföring av inkomna handlingar, och det finns fortfarande uppenbara brister när det gäller befattningshavares hantering av e-post. Alla synes inte ha fått klart för sig att även sådan post omfattas av regelsystemet.

Endast ungefär tio procent av alla anmälningar till JO föranleder någon form av kritik mot den anmälda myndigheten eller befattningshavaren. När det gäller den typ av anmälningar som jag nu har berört är förhållandet snarare det omvända. Det ska dock understrykas att de många kritikbesluten inte är riktade bara mot myndigheterna inom hälso- och sjukvården. Som kommer att framgå av det följande förekommer ett ansevärt antal anmälningar om bristande tillämpning av de regler som gäller för offentlighetsprincipen även mot t.ex. myndigheter inom utbildningsväsendet. Det kan här också nämnas

att den stora mängden anmälningar och kritikbeslut som rör denna bristande regeltillämpning inte återspeglas i ämbetsberättelsen som, om så skedde, skulle bli orimligt omfattande.

JO prövar inte klagomål som rör rent medicinska bedömningar utan tillsynen är på hälso- och sjukvårdsområdet, liksom i övrigt, i första hand inriktad på en kontroll av den formella ärendehandläggningen. Det ligger därför i sakens natur att särskild uppmärksamhet ägnas tillämpningen av regelsystemet för den tvångspsykiatriska vården där myndighetsutövningen innefattar frihetsberövande av enskilda och rätt att tillgripa tvångsåtgärder. Att bestämmelserna i den lagstiftningen används på ett korrekt sätt är av yttersta vikt från rättssäkerhetssynpunkt. Anmälningarna mot de psykiatriska vårdinrättningarna är emellertid förhållandevis få, vilket leder till att den parlamentariska kontrollen av att lagarna efterlevs i allt väsentligt får fullgöras genom inspektionsverksamhet. Det är för övrigt ett av de områden där det är särskilt oroväckande att tid och resurser inte räcker till för en inspektionsverksamhet av tillräcklig omfattning. Det kan visserligen hävdas att rättssäkerhetskravet är uppfyllt genom att flertalet beslut som fattas inom tvångspsykiatri kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta förutsätter emellertid att sådana beslut också fattas i vederbörlig ordning. Det är inte alls ovanligt, för att ta ett enkelt exempel, att det framkommer vid patientsamtal i samband med en inspektion att patienter som har nekats permission inte fått ett beslut i saken. De berövas därmed rätten att överklaga. Vid praktiskt taget varje inspektion uppkommer sådana och även andra mera övergripande frågor av rättssäkerhetskaraktär, inte minst vad gäller användningen av olika tvångsåtgärder.

Anmälningar som rör bristande tillgänglighet och långa väntetider inom hälso- och sjukvården är inte särskilt vanliga. Detta kan kanske framstå som något förvånande. En sannolik förklaring till att så få anmälningar till JO rör dessa frågor är att problemen i första hand fångas upp av bl.a. patientnämnderna i landsting och kommuner. I sammanhanget kan dock nämnas att det av flera anmälningar framgår att de långa väntetiderna inom barnpsykiatri utgör ett påtagligt bekymmer och även försvårar för andra myndigheter, t.ex. inom socialtjänsten, att i brist på beslutsunderlag kunna bedöma vilka åtgärder som bör vidtas beträffande ett visst barn.

Det kan under detta avsnitt också noteras att anmälningar mot den reguljära tillsynsmyndigheten inom hälso- och sjukvården, Socialstyrelsen, inte är helt ovanliga. Anmälningarna kan röra t.ex. långsam handläggning av ett tillsynsärende, att tillräcklig utredning inte föreligger eller att tillsynsbeslutet är oriktigt. Eftersom JO, som redan framgått, inte prövar frågor som innefattar medicinska bedömningar föranleder det stora flertalet av dessa anmälningar inte några åtgärder från min sida. Det är ändå värt att nämna att många anmälare synes ha svårt att acceptera att Socialstyrelsens tillsyn inte primärt är repressiv och bestraffande med utgångspunkt i incidenter i enskilda fall utan att fokus snarare ligger på hur liknande händelser ska kunna undvikas i framtiden.

Ett ganska stort antal anmälningar förekommer även mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Inte heller dessa leder, utom i undantagsfall,

till några utredningsåtgärder från min sida. Det främsta skälet till det är att HSAN:s beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, och det är inte förenligt med JO:s roll att föregripa eller ersätta en sådan prövning. Det kan dock tilläggas att jag i ett fall fann anledning att göra en anmälan till Statens ansvarsnämnd mot en befattningshavare i HSAN rörande dennes handläggning av ett ärende och att befattningshavaren i fråga meddelades en varning.

Socialtjänsten

Socialtjänsten är ett av JO:s största tillsynsområden. Antalet anmälningar uppgick under verksamhetsåret till 880. Anmälningar mot socialtjänstens handläggning av ärenden rörande ekonomiskt bistånd är vanliga och kan förväntas bli allt fler i samband med den pågående krisens återverkningar på arbetsmarknaden. De ärenden som tenderar att öka år från år är emellertid i första hand ärenden som rör tvångsomhändertaganden av barn enligt LVU, dvs. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Detta återspeglas för övrigt i den statistik som redovisas för de allmänna förvaltningsdomstolarna, nämligen att detta är en av de målgrupper som ökar mest i domstolarna. Anmälningar som rör tillämpningen av den andra tvångslagstiftningen på socialtjänstens område, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, förekommer däremot sällan.

Det bör här framhållas att det inte är en uppgift för JO att i sak överpröva de beslut som fattas inom socialtjänsten, oavsett om de rör ekonomiskt bistånd, andra stödinsatser eller tvångsomhändertagande. Alla sådana beslut kan överklagas för sakprövning i allmän förvaltningsdomstol. Om ett beslut framstår som uppenbart lagstridigt kan JO naturligtvis ingripa. Ytterst kan det ju då vara fråga om att någon befattningshavare har gjort sig skyldig till sådant tjänstefel som kan föranleda åtal. Granskningen är emellertid i huvudsak inriktad på att kontrollera att myndigheternas ärendehandläggning har skett på ett riktigt sätt i formellt hänseende.

En korrekt tillämpning av bestämmelserna i den tvångslagstiftning som finns på socialtjänstens område är givetvis av särskilt stor vikt från rättssäkerhetssynpunkt. I ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2007/2008 uppehöll jag mig i min redovisning till stor del vid de bestämmelser som gäller enligt LVU och pekade på de konsekvenser som brister i tillämpningen av vissa regler kan leda till. Det hade då förekommit ett antal fall där ungdomar, till följd av formella fel, i praktiken hade kommit att utsättas för olaga frihetsberövande. I den nämnda ämbetsberättelsen refererades några sådana fall. I den nu aktuella ämbetsberättelsen finns ytterligare exempel. Eftersom JO har samma skyldighet som en allmän åklagare att inleda förundersökning, om förutsättningarna för det är uppfyllda, bedrevs mina utredningar inom förundersökningens ram. Jag ansåg dock att omständigheterna inte var sådana att åtal behövde väckas. I stället uttalade jag mycket allvarlig kritik mot den felaktiga handläggningen. I ett senare fall utmynnade dock förundersökningen i ett beslut om åtal för tjänstefel. Tingsrätten ansåg att tjänstefel hade begåtts men att det, med hänsyn till omständigheterna, var att betrakta som ringa och därmed inte straffbart. Jag fann, efter viss tvekan, inte tillräckliga skäl att

överklaga domen. Ärendet kommer att presenteras närmare först i nästa års ämbetsberättelse eftersom det har anknytning till ett fortfarande pågående tillsynsärende som kan avslutas först nästa verksamhetsår.

Ett förhållandevis stort antal anmälningar rör det förhållandet att överklaganden av socialtjänstens biståndsbeslut inte utan dröjsmål vidarebefordras till länsrätten utan blir liggande kvar hos socialtjänsten. Den enskilde berövas därmed rätten att snabbt få till stånd ett domstolsavgörande. Ett skäl till att situationen uppstår är en felaktig tillämpning av 27 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt den bestämmelsen ska en myndighet om den finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt t.ex. på grund av nya omständigheter själv ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Den goda tanken med detta är att överinstansen inte i onödan ska belastas med överklaganden i situationer där beslutsmyndigheten direkt kan rätta till ett uppenbart felaktigt beslut. Som framgår av ordalydelsen i bestämmelsen är dock en av de grundläggande förutsättningarna för att omprövningsskyldigheten ska inträda att omprövningen kan ske snabbt och enkelt. Det är alltså inte fråga om att beslutsmyndigheten, som sker alltför ofta, ska fortsätta den utredning som har legat till grund för det fattade beslutet och göra mera ingående nya rättsliga överväganden i saken. Den bristande rättssäkerheten för den enskilde blir särskilt tydlig när ett långdraget omprövningsförfarande inte leder till någon ändring av beslutet till den enskildes fördel och överklagandet, kanske först efter ett halvår eller mer, vidarebefordras till länsrätten för den prövning som då egentligen redan skulle ha skett.

Det som jag nu har berört har jag tagit upp även i tidigare ämbetsberättelser. Vid en återblick kan jag notera att också mycket annat av det som jag har tagit upp tidigare fortfarande är aktuellt av innehållet i anmälningarna att döma och mot bakgrund av den information som lämnas av myndigheterna vid inspektioner. Jag avser framför allt de svårigheter som ytterst drabbar den enskilde på grund av bristande samordning eller de gränsdragningsproblem som kan uppstå i samverkan inom eller mellan myndigheter med anknytande ansvarsområden. Som exempel kan nämnas att konsekvenserna av en otydlig ansvarsfördelning mellan kommunernas socialtjänst och hälso- och sjukvården, inte minst vad gäller psykiatrin, är ett återkommande bekymmer. Men det kan också gälla kommunens socialtjänst i förhållande till skolan inom samma kommun när det gäller vem som ska svara för olika stödåtgärder till en elev. I förhållandet mellan kommunerna gäller enligt socialtjänstlagen principen om vistelsekommunens yttersta ansvar. Verkligheten är dock inte alltid så enkel. Det kan uppstå ett antal olika situationer där tillämpningen av principen skiftar och där det kan råda olika uppfattningar mellan berörda kommuner om ansvarets innebörd. Konsekvensen kan bli att den enskilde, som dessutom ofta befinner sig i en utsatt situation, hamnar mellan stolarna och inte får det bistånd eller den vård som han eller hon faktiskt har rätt till. Samordnings- och samverkansproblem kommer troligen alltid att finnas i vårt komplexa samhälle. Det gäller dock att minimera de negativa effekterna av problemen dels för att undvika rättsosäkerheten för enskilda, dels också för att det inte är rimligt att så mycket tid och resurser måste avsättas för att myn-

digheterna ska kunna bedöma vem av dem som i en viss situation ska svara för vilka insatser.

Ytterligare ett exempel på en fråga som jag har tagit upp tidigare och som det finns anledning att återkomma till är den som rör det som jag då benämnde ”gråzonsproblemet”. Vad jag syftar på är de svårigheter som socialtjänsten ställs inför när ett barn riskerar att fara illa i gränslandet mellan socialtjänstlagen, som bygger på att barnets föräldrar frivilligt går med på att ta emot socialtjänstens stöd, och LVU som ger socialtjänsten möjlighet att tvångsomhänderta barnet. Problemet uppstår i de fall där det är uppenbart att barnet och dess föräldrar behöver hjälp och stöd men tackar nej till erbjudna insatser samtidigt som förhållandena inte – eller snarare ännu inte – hunnit utveckla sig så långt att det finns lagliga förutsättningar för ett tvångsingripande.

Något annat som också återspeglas i anmälningar är kommunernas svårigheter att inom rimlig tid tillhandahålla hjälp- och stödinsatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I sådana fall när en enskild har beviljats viss insats men beslutet inte har verkställts, kan förvaltningsdomstol ålägga kommunen att betala särskild avgift. Vidare finns numera bestämmelser om att en kommun, som inte inom viss tid har verkställt ett beslut, måste rapportera detta till tillsynsmyndigheten. Förhoppningarna att komma till rätta med problemen genom lagstiftningsåtgärder synes dock bara delvis ha infriats, och såvitt jag har förstått förekommer också att kommuner på olika sätt hittar vägar att kringgå rapporteringsskyldigheten.

Slutligen kan pekas på ytterligare ett vanligt förekommande problem, som uppmärksammas inte minst vid inspektioner, nämligen att den del av socialtjänsten som på uppdrag av allmän domstol handlägger utredningar i familjerättsmål, t.ex. om vårdnad om barn, påfallande ofta – och jag bortser här från särskilt komplicerade fall – inte förmår att inom rimlig tid genomföra och färdigställa den begärda utredningen. Handläggningen i domstolen kan som en konsekvens av detta komma att dra ut på tiden på ett sätt som är helt oacceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt och där barnperspektivet riskerar att allvarigt sättas ur spel.

Utbildningsväsendet

Vad gäller utbildningsväsendet kan konstateras att anmälningarna mot myndigheterna på universitets- och högskoleområdet företrädesvis rör handläggningen av ärenden enligt de bestämmelser som gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen. Det som jag tidigare har anfört i avsnittet rörande hälso- och sjukvård gäller i denna del i förvånansvärt stor omfattning även det högre utbildningsväsendet, och jag upprepar inte här vad jag redan har sagt i den delen. I övrigt rör anmälningarna på detta område inte sällan sådana beslut som kan överklagas i ordinär ordning till Överklagandenämnden för högskolan eller i förekommande fall till Högskolans avskiljandenämnd och därför som regel inte utreds av JO. Det är inte heller ovanligt att anmälningar om samma sak ges in till såväl JO som det reguljära tillsynsorganet på området, Högskoleverket. Sådana anmälningar skrivs som regel av från min sida efter-

som det ju inte är avsett att JO ska föregripa eller ersätta den tillsyn och rättstillämpning som i första hand ska utövas av andra.

På skolområdet i övrigt rör anmälningarna i hög grad bristande stödåtgärder till barn med särskilda behov. Här handlar det inte sällan om det som jag tidigare nämnde om dålig samverkan mellan skolmyndigheterna i en kommun och kommunens socialtjänst. Många av anmälningarna mot skolmyndigheterna hänskjuts till den ordinarie tillsynsmyndigheten, Skolinspektionen, i den mån saken inte redan har anmälts även dit. Exempel på andra ganska vanligt förekommande anmälningar mot skolan är klagomål från föräldrar som är upprörda över att skolan har gjort en anmälan till socialtjänsten om missförhållanden i barnets hem. I en del fall kan det naturligtvis förekomma sådana anmälningar från skolans sida som framstår som obefogade för de närmast berörda och som kanske inte heller leder till någon utredning från socialtjänstens sida. Det positiva i sammanhanget är emellertid att skolan synes ha blivit allt bättre på att uppfylla sin anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen när skolpersonal fångar upp signaler på att ett barn kan tänkas fara illa.

Något som också föranleder en hel del anmälningar mot kommunerna är svårigheterna för dem att inom rimlig tid tillhandahålla förskoleplats eller att ge besked om i vilken förskola som barnet kommer att placeras. Detta kan av lätt insedda skäl innebära praktiska svårigheter för barnets föräldrar och i förlängningen också för deras arbetsgivare eftersom en förälder kanske inte kan återgå i arbete i enlighet med vad som var planerat.

Tillämpningen av den s.k. objektivitetsprincipen i regeringsformen vid gymnasieskolornas hantering av politiska partiers framställningar att bedriva samhällsinformation i skolan, är exempel på en annan typ av fråga som föranleder ett antal klagomål, framför allt under valår. Klagomål som rör kollektiv bestraffning och mobbning förekommer också men är inte särskilt vanliga. Detsamma kan sägas om klagomål mot kommunernas hantering av skolskjutsärenden. De ärendena har för övrigt i en del fall visat sig vara nog så komplicerade i rättsligt hänseende.

Övriga myndigheter

Anmälningar mot övriga myndigheter som står under min tillsyn är sällsynta. Det hänger främst samman med att de flesta av de myndigheterna inte, i samma grad som kommunerna eller de reguljära tillsynsmyndigheterna, har någon löpande ärendehandläggning som riktar sig direkt till enskilda medborgare. Ett undantag utgörs dock av Centrala studiestödsnämnden, CSN. Men också mot CSN, som för ett antal år sedan ådrog sig ett mycket stort antal anmälningar, förekommer numera förhållandevis få klagomål. I beaktande av den ansenliga mängd ärenden som behandlas av nämnden årligen är detta konstaterande naturligtvis särskilt positivt.

2.4.3 JO Cecilia Nordenfelt (Ansvarsområde 2)



Ärendeutvecklingen

Inom ansvarsområde 2 återfinns frågor som rör kriminalvården, socialförsäkringarna, överförmyndarna, försvaret samt vissa frågor inom Näringsdepartementets beredningsområde, bl.a. ärenden om offentlig upphandling. Under verksamhetsåret kom det in 2 089 anmälningar, en ökning med knappt 100 (5 %). Den utgående balansen ökade lika mycket, varför jag är benägen att tro att avdelningens långsiktiga kapacitetstak ligger vid 2 000 anmälningensärenden om året.

Under året har skett en anmärkningsvärd förändring i avdelningens ärendesammansättning. Anmälningar rörande kriminalvården minskade således från 1 180 till 1 038 (-12 %) medan anmälningar som rör socialförsäkringen ökade från 454 till 796 (75 %). När det gäller övriga ärendegrupper är situationen i stort oförändrad.

Fremsta orsaken till minskningen av antalet anmälningar rörande kriminalvården torde vara att situationen stabiliserats på anstalten Salberga. Förra verksamhetsåret var anstalten nyöppnad och hade stora problem. Detta avspeglade sig i en mängd anmälningar och föranledde en omfattande inspektion. Vid en uppföljande inspektion i januari 2009 fick jag intrycket att anstalten var på rätt väg även om den fortfarande hade en hel del problem att arbeta med. Detta har också bekräftats genom en minskning av antalet anmälningar. När det gäller socialförsäkringen är situationen den motsatta. Det handlar här om en exceptionellt stor anmälningsoökning som sammanfaller med Försäkringskassans omorganisation.

Försäkringskassan

Jag tog i slutet av augusti 2008 upp ett initiativärende om Försäkringskassans då nyligen slutförda omorganisation (se s. 355). Anledningen var den klagomålsökning som hade pågått sedan början av året och som snabbt förvärrades. Ärendet utreddes under hösten, och beslut meddelades i januari 2009. Jag fann, sammanfattningsvis, att Försäkringskassan uppenbarligen försummat att i tillräcklig utsträckning beakta de förvaltningsrättsliga kraven på ärendehandläggning, när man byggde upp den nya organisationen. Min kritik riktade i första hand in sig på frågor om tillgänglighet, handläggningstider och service till allmänheten. – Myndigheterna ska vara tillgängliga för enskilda och hjälpa dem vid behov, och myndigheterna ska fatta beslut i rimlig tid. Allt annat innebär inte bara problem och svårigheter, i Försäkringskassans fall inte minst ekonomiska sådana, för enskilda utan även att deras rättssäkerhet sätts i fara. Jag fann att Försäkringskassan förtjänade mycket allvarlig kritik. – Tyvärr har jag inte kunnat notera en minskning i antalet anmälningar under våren 2009.

Tendensen är på halvårsbasis alljämt stigande, och en betydande andel av klagomålen har samband med omorganisationen.

Till sist vill jag här anmärka att jag under verksamhetsåret avslutade 156 ärenden mot Försäkringskassan utan några särskilda utredningsåtgärder med hänvisning till den utredning som skedde/skett inom ramen för initiativet. I flertalet fall hade en utredning med all säkerhet föranlett ett kritiskt beslut. Räknat på detta sätt uttalade jag kritik mot Försäkringskassans handläggning i inte mindre än 28 % av anmälningssärendena, vilket är en knapp fördubbling jämfört med de tre senaste verksamhetsåren.

En mycket stor del av det gångna året har alltså ägnats åt Försäkringskassans problem. JO saknar möjlighet att ingripa i organisatoriska frågor. Som jag ser det handlar det därför för min del främst om att synliggöra de stora brister som den nya organisationen medfört och för enskilda klaganden bekräfta att deras ärenden inte behandlats på det sätt de har rätt att förvänta sig samtidigt som jag uppmärksammar Försäkringskassan på handläggningen i de enskilda fallen. Den publicitet som initiativet och den efterföljande offentliga utfrågningen i socialförsäkringsutskottet medförde var mot den bakgrunden mycket positiv.

Religionsfriheten

Frågan om utövande av religionsfriheten var uppe i ett ärende med anledning av en anmälan mot Kriminalvården, anstalten Kumla (se s. 181). I anmälan hävdade några intagna som var utövande muslimer att de, i strid med regeringsformens bestämmelser om religionsfrihet, hindrats från att hålla fredagsbön i anstalten. Sakförhållandena bekräftades av Kriminalvården.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. religionsfrihet. Med religionsfrihet avses frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Till skillnad mot vad som gäller beträffande andra friheter i 2 kap. 1 § regeringsformen får religionsfriheten inte inskränkas. Härutöver gäller för intagna i kriminalvårdsanstalt, enligt 15 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen), att en intagen som inom anstalten vill utöva sin religion ska beredas tillfälle till det i den utsträckning som kan ske. Enligt 12 § kriminalvårdslagen är en intagen skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne.

Skyddet för religionsfriheten innebär ett förbud mot bestämmelser, åtgärder eller rutiner som riktar in sig mot någon viss religionsutövning eller uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning. Skyddet innebär däremot, enligt min mening, i princip varken någon rätt för en trosutövare att vägra att fullgöra plikter som åligger honom eller henne eller någon skyldighet för en myndighet att anpassa sin verksamhet till trosutövares behov i olika avseenden. När det gäller intagna i kriminalvårdsanstalt innebär själva frihetsberövandet och de rutiner som av ordnings- och säkerhetsskäl gäller i anstalten också faktiska inskränkningar i den intagnes möjligheter att utöva sin religion. Sådana praktiska konsekvenser är, som jag ser det, inte att betrakta som begränsningar, i regeringsformens mening, av religionsfriheten. En

intagen har alltså inte någon på regeringsformen grundad rätt att vägra delta i anvisad sysselsättning för att i stället ägna sig åt bön. Inte heller bestämmelsen i 15 § kriminalvårdslagen medför en sådan rätt. Jag fann således inte anledning att kritisera anstalten.

Två initiativärenden

Jag har under året avslutat två initiativärenden som bör nämnas i detta sammanhang.

Jag har vid flera tillfällen med Kriminalvården diskuterat advokaters möjligheter att besöka sina klienter i häkte (se JO 2005/06 s. 132 och dnr 2207-2008 som båda avsåg häktet Göteborg) och därvid kunnat konstatera att det förelåg begränsningar som jag med hänsyn till regleringen i 21 kap. 9 § rättegångsbalken fann oacceptabla. Det handlade främst om svårigheterna för advokater att besöka sina klienter kvällstid. När frågan återigen aktualiserades genom uppgifter i massmedia om begränsningar vid häktena i Malmö och Göteborg tog jag upp ett initiativ i saken (dnr 2207-2008). Utredningen visade att det fanns flera häkten i kriminalvårdsregionerna Syd och Väst som, främst med hänvisning till bristande resurser, inte tillät advokatbesök kvällstid. Häktena i region Stockholm däremot hade inte några begränsningar avseende advokatbesök utan prioriterade dessa, även om väntetider ibland kunde uppstå utanför kontorstid.

Av 21 kap. 9 § rättegångsbalken framgår att försvarare för den som är anhållen eller häktad inte får förvägras att sammanträffa med honom i enrum. Enligt min mening får en försvarare inte ens kvällstid avvisas från häktet utan att ha fått sammanträffa med sin klient. De praktiska problem som har samband med tillgång på personal och säkerhetsfrågor kan t.ex. lösas genom att häktet informerar advokaterna i området om att besök efter ett visst klockslag bör föränmås. Det är särskilt angeläget att häktet utnyttjar alla möjligheter för att underlätta kontakten mellan klienten och hans försvarare under pågående huvudförhandling. Möjligheterna till ostörda överläggningar dagtid under en huvudförhandling torde vara starkt begränsade varför möjligheten till besök kvällstid måste finnas. Detta kan vara en förutsättning för att försvararen ska kunna tillvarata sin klients intressen på ett ändamålsenligt sätt. Det är inte acceptabelt att det alltså finns häkten som inte ger advokater möjlighet att besöka sina klienter kvällstid.

Det andra initiativärendet gällde Överförmyndarnämnden i Solna (se s. 431). Bakgrunden var uppgifter i massmedia om en svårt sjuk och hemlös man i Solna som behövde förvaltare men där beslutet dröjde. Under utredningens gång visade det sig att Överförmyndarnämnden hade haft stora svårigheter att hitta en lämplig förvaltare som var beredd att åta sig uppdraget. Ärendet illustrerade på ett ovanligt tydligt sätt att det finns fall där det är praktiskt taget omöjligt att hitta en lekman som kan och vill åta sig uppdraget som ställföreträdare. Frågan kan naturligtvis inte lämnas där utan närmast till hands ligger att kommunerna på något sätt tar ansvaret, då det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att de som vistas där får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Olika sätt att lösa problemet diskuterades av utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare (se SOU 2004:112, s. 796), där man bl.a. tog upp frågan om särskilda s.k. förvaltarenheter i kommunerna. Utredningen ställde sig i princip positiv till en sådan ordning. Utredaren fann emellertid att ett anordnande av förvaltarenheter inte krävde någon särskild lagstiftning, och något förslag lades inte heller fram i den delen.

De kommuner som försökt lösa ställföreträdarfrågan i särskilt komplicerade ärenden, t.ex. med särskilda förvaltarenheter, utgör enligt min mening efterföljansvärda exempel. Det finns av allt att döma ett stort behov av professionella ställföreträdare som kan ta sig an ärenden, där det i princip annars är omöjligt att finna en lämplig person för uppdraget. Det är angeläget att kommunerna tar tag i saken.

Övrigt

Genom den stora satsning som initiativet mot Försäkringskassan innebar tillsammans med ärendetillströmningen i stort och förberedelserna för JO:s 200-årsjubileum blev andra angelägna områden i viss mån eftersatta. Antalet inspektioner minskade således på ett inte tillfredsställande sätt och omfattade enbart kriminalvårdsinrättningar (anstalten Västervik och frivården där, anstalterna Kumla och Hinseberg samt anstalten Salberga). Antalet inspektionsdagar (exkl. resdagar) begränsades till tio.

Utöver den ovannämnda offentliga utfrågningen i socialförsäkringsutskottet deltog jag i november 2008 i ett av konstitutionsutskottet arrangerat offentligt seminarium om konstitutionella kontrollfrågor (se rapport 2008/09:RFR14). Under senvåren deltog jag också i en konferens i Berlin om tillsyn inom försvaret.

Jag har under verksamhetsåret avgett 16 remissvar till regeringen. I huvudsak rörde remisserna frågor som ligger utanför JO:s uppdrag. De kräver ändå ett betydande arbete då det naturligtvis är nödvändigt att sätta sig in i de olika utredningsförslagen för att kunna göra också den bedömningen.

2.4.4 JO Hans-Gunnar Axberger (Ansvarsområde 4)



Ansvarsområde 4 spänner över stora och sinsemellan skiftande delar av de statliga och kommunala förvaltningarna. Delar av Regeringskansliet hör hit, liksom kommunernas styrelser och vissa kommunala nämnder. Av större verksamheter som faller under ansvarsområdet kan skatte- och exekutionsväsendena, plan- och byggfrågor samt utlänningsärenden också nämnas. (En fullständig beskrivning av ansvarsområdet finns i bilaga 7.)

1 567 ärenden avgjordes under året, jämfört med 1 469 föregående år. Trots att ”produktionen” steg ökade den s.k. ärendebalansen något, låt vara marginellt. Arbetsituationen är fortsatt ansträngd.

Som jag berörde under denna rubrik i föregående ämbetsberättelse kräver ärendetillströmningen löpande rationaliseringsåtgärder. Ett målmedvetet sådant arbete har ägt rum under året. Dess övergripande inriktning är att granskningens kvalitet alltid ska upprätthållas men att individuellt utformade beslutsmotiveringar inte längre upprättas i varje enskilt avskrivningsärende. I stället får anmälaren i dessa fall tillsammans med avskrivningsbeslutet standardiserade upplysningar om vilket slags granskning som skett och vilka bedömningsnormer som JO följer.

Det interna granskningsarbetet är således oförändrat. Detsamma gäller beslutsprocessen. Men när JO:s beslut väl fattats kan ett avskrivningsärende hanteras mer summariskt. Erfarenheterna av denna förändring har varit goda. Intellektuella resurser hos JO frigörs för mer krävande ärenden. Anmälarna erhåller enligt min bedömning ändå god och rättvisande information.

Ett kontinuerligt arbete med denna inriktning kommer att krävas. Ju fler ärenden som inkommer, desto fler beslut måste meddelas i förenklade former. Det är inte idealiskt, men nödvändigt.

*

Från ansvarsområde 4 har 18 ärenden redovisats i ämbetsberättelsen. Det är således en mycket liten del av det totala antalet ärenden. De redovisade fallen är i första hand sådana som berör frågeställningar av särskilt juridiskt eller rättspolitiskt intresse.

Ett par av fallen har återgivits av mer pedagogiska skäl. Det gäller två utlänningsärenden, där polisen åsidosatt sin dokumentationsplikt och därför fått svårt att förklara åtgärder som kritiserats, med risk för förtroendeskador som följd (se s. 239 och s. 241).

Det är relativt ovanligt att viktiga rättsliga principfrågor är helt oreglerade. Det visade sig emellertid vara fallet i ett ärende som rörde en brottsutredning om sexuella övergrepp och misshandel (se s. 222). En kvinna hade anmält sin f.d. sambo för brott av dessa slag. Under utredningens slutskede utvisades den

misstänkte av Migrationsverket ur landet, varefter förundersökningen lades ned. Migrationsverket hade kontaktat åklagaren och fått uppfattningen att hon inte hade några invändningar mot utvisningen. Av JO:s utredning framgick att det saknas regler för vad som går först, utlänningslagstiftningens bestämmelser om att den som saknar rätt att stanna i landet ska avlägsnas eller principen att den som begått brott ska lagföras. Den uppkomna situationen kan dock inte antas vara unik och någon form av reglering måste åstadkommas. I detta fall ledde bristerna till att den anmälade kvinnans rättigheter som målsägande helt kom att förbises, vilket inte är acceptabelt.

Ett uppseendeväckande fall av brott mot regeringsformens krav på att den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta opartiskhet redovisas på s. 191. En chefskronofogde hade fattat beslut om verkställighet av ett betalningsföreläggande. Det innebar att föreläggandet i huvudsak skulle verkställas men att vissa invändningar från gäldenären godtogs. Sökanden överklagade beslutet med yrkande om fullt bifall till sin ansökan. När chefskronofogden översände överklagandet till tingsrätten bifogade han en skrivelse, som han själv undertecknat. Även gäldenären hade signerat skrivelsen, som innehöll en argumentation för gäldenärens sak. Chefskronofogdens handlande var givetvis helt oförenligt med hans roll som beslutsfattare i ärendet. Inför JO antydde Kronofogdemyndigheten emellertid att den s.k. serviceskyldigheten i förvaltningslagens 4 § kunde innefatta åtgärder av det slag som chefskronofogden vidtagit. I anledning av detta framhålls i beslutet att kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen är överordnat. Det finns således inte något utrymme för att av serviceskäl kompromissa med opartiskheten, tvärtom måste en myndighet hålla ett visst säkerhetsavstånd i det hänseendet.

I det beslut som redovisas på s. 237 ställdes utlänningslagens krav på att en avvisning ska verkställas ”snarast möjligt” mot kostnadsaspekter. En utlännings som ankommit till Arlanda flygplats skulle enligt polisens beslut avvisas. Med anledning av utlänningsreaktion på detta togs han i förvar, dvs. han frihetsberövades. Det fanns möjligheter att verkställa avvisningen omgående, men det hade krävt att polisens resurser använts. I stället avvaktade polisen med verkställighet tills denna kunde ske på det normala sättet, med hjälp av kriminalvårdens transporttjänst. Av utredningen framgick att polisens på resursskäl grundade prioritering innebar att utlänningsen var förvarstagen i sex dagar. I mitt beslut tog jag fasta på att frihetsberövandet hade kunnat upphöra betydligt tidigare om polisen använt sin egen personal för att genomföra avvisningen och att inga andra skäl än kostnader för övertidsuttag anfördes som skäl för fördröjningen. Avvisningen borde under de omständigheterna ha verkställts omgående. Polismyndigheten tog alltför lätt på det ingrepp i den enskildes rättigheter som frihetsberövandet innebar.

En myndighets möjlighet att använda informationsteknologins landvinningar aktualiserades i ett ärende där man på en arbetslöshetskassa på Internet ”surfade” sig fram till vissa upplysningar om en sökande (se s. 219). Uppgifterna fanns på sökandens blogg. Det framgick där att hon bedrivit studier, och hon ombads därför av kassan att lämna uppgifter om dessa. På bloggen hade sökanden emellertid även framfört kritik mot kassan, och hon misstänkte att de frågor hon fått var ett sätt för kassan att bestraffa henne för det hon skrivit.

I beslutet konstateras att kassan hade skyldighet att utreda rätten till ersättning och att däri ingår att beakta de uppgifter som finns i ett ärende oavsett var dessa uppgifter kommer ifrån. En förutsättning är att den sökande ges tillfälle att yttra sig över vad som framkommit, vilket hon i detta fall alltså fått. Även om det inte fanns utrymme för någon kritik mot kassan framhöll jag i beslutet vikten av att en myndighet använder generellt utformade utredningsrutiner. Annars kan misstankar av det slag anmälaren i ärendet hyste uppkomma. Att ”googla” på en person kan med andra ord inte anses otillåtet, men myndigheten ska i så fall göra det i enlighet med en fastlagd rutin, inte slumpmässigt eller godtyckligt. I beslutet framhålls även att den som använder Internet för att offentliggöra information om sig själv måste räkna med att den blir tillgänglig även för myndigheter och att dessa i princip är skyldiga att ta hänsyn till sådant som framkommer på detta sätt.

Ett annat ärende där informationsteknologin spelade en central roll gällde en privatperson som smygfilmade en granne (se s. 398). Grannen hade under uppgivande av rörelsehinder erhållit tillstånd till färdtjänst och filmaren ville påvisa att detta var oberättigat. Han hade därför sänt filmerna, som visade grannen i rörelse på och i anslutning till dennes tomt, till färdtjänsthandläggaren i Härryda kommun. JO:s utredning avsåg hur kommunen hanterat och använt filmerna. Beslutet belyser allmänna rättsliga frågor om skyddet för den enskildes privatliv, s.k. smygfilmning och hur en utredande myndighet får använda sig av information med tvivelaktigt ursprung. Kommunen kritiserades för att filmerna inte omgående omhändertogs som de allmänna handlingar de var. I övrigt konstaterades att kommunen hade ställts inför svåra bedömningar. Det berodde både på ofullkomligheter i den rättsliga regleringen och på det aktuella färdtjänstärendet, som var särpräglad också på andra sätt. Även om det i enskildheter hade funnits utrymme för åtgärder som tagit större hänsyn till den enskildes rätt till skydd för sitt privatliv var kommunens handläggning enligt min mening sammantaget så ansvarsfull man kan begära. Ärendet illustrerar tydligt den brist på en principiellt genomtänkt syn på integritetsskyddet som sedan länge råder i den svenska rättsordningen. Det gäller särskilt frånvaron av grundlagsskydd. I beslutet har jag mot den bakgrunden gett regeln om skydd för privatlivet i 1 kap. 2 § en något mer framskjutet plats än vad som hittills varit brukligt.

En högsommardag 2007 gjorde två inspektörer i Tjörns kommun en oanmäld inspektion vid en skärgårdsrestaurang. De fann allvarliga brister. Sedan de tyckt sig ha fått stöd härför meddelade de senare samma dag etablissemangets ägare att restaurangen stängts. Ägaren ringde då till kommunstyrelsens ordförande och meddelade att den middag, vartill hon bokat bord på kvällen, inte skulle bli av, eftersom kommunen stängt stället. Kommunstyrelsens ordförande kontaktade sin kommunchef, vilket ledde till att denne meddelade ägaren att restaurangen inte var stängd. – En sådan, för Tjörns kommun inte alldeles smickrande, beskrivning ger de faktiska omständigheterna i det ärende som redovisas på s. 384 underlag för JO:s utredning kunde inte bringa klarhet i om det var inspektörerna som förhastat sig eller någon av deras chefer som fått kalla fötter när det blåste upp. Däremot stod det klart att den tillsynsverksamhet som kommunens samhällsbyggnadsnämnd var ansva-

rig för inte hållit måttet. Oavsett vem som gjort vad var handläggningen inte godtagbar. Den tillsyn som enligt livsmedelslagstiftningen anförtros kommunerna är viktig för människors hälsa. Samtidigt måste de långtgående befogenheter som är förenade med tillsynen utövas med respekt för enskilda restaurangidkares rättssäkerhet. Det förutsätter att inspektioner utförs professionellt, i ordnade former och med iakttagande av vad som gäller vid all myndighetsutövning. Den nämnd som har uppgiften ska utföra den självständigt. Ingen annan myndighet, inte heller kommunstyrelsen eller kommunchefen, får bestämma hur nämnden i ett särskilt fall ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Det framgår i 11 kap. 7 § regeringsformen. Mot detta bröt kommunchefen när han – måhända mest i avsikt att styra upp ärendet – ingrep i händelserna.

I Surahammars kommun förbjöd företrädare för barn- och biblioteksnämnden en person att under cirka ett år och tre månader besöka kommunens bibliotek. Skälet var att mannen uppträtt störande och hotfullt samt även slagit sönder en ruta i en dörr. JO har i tidigare sammanhang uttalat att allmänheten inte har någon ovillkorlig rätt att vistas i myndighetslokaler. Ett kommunalt bibliotek måste enligt den bedömning som gjordes i detta ärende dock vara en plats där allmänheten i princip har rätt att vistas (se s. 436). Den som inte iakttar gällande ordningsregler kan självfallet avvisas, liksom den som begår brott. Men det saknas stöd för att som i detta ärende ”portförbjuda” en person för viss tid. Av utredningen framgår vidare att ett förbudsmeddelande av det slag som tillställdes anmälaren i detta fall inte har någon rättslig betydelse. Ingen hade med andra ord haft rätt att hindra den portförbudne från att i normal ordning besöka biblioteket och vistas där. Den kommunala nämnden i Surahammar kritiserades. Man måste se med allvar på att en myndighet utövar tvång mot enskilda utan att ha rätt att göra det.

Det statliga Banverket har bl.a. till uppgift att stödja forskning om järnvägstransportsystemet. Formerna för hur verket därvid fördelar anslag till forskare och forskningsinstitutioner belystes i ett fall som redovisas på s. 408. Utredningen var i första hand påkallad av att en sektionschef vid verket hade tvingat en anslagssökande att ”ta tillbaka ett brev”. I beslutet riktas allvarlig kritik mot sektionschefen för det sätt på vilket denne hade missbrukat sin ställning. Av principiellt intresse är de frågeställningar om jäv som aktualiserades. Banverket samarbetade nära med vissa forskningsinstitutioner men hade inte i tillräcklig utsträckning beaktat de intressekonflikter som uppkom vid fördelning av forskningsanslag. Direkta jävsförhållanden hade förekommit. Utredningen hos JO ledde till slutsatsen att Banverkets anslagsgivning var myndighetsutövning, något som får konsekvenser för hur den måste organiseras och bedrivs.

Frågeställningar kring offentlighet och sekretess intar som bekant en dominerande roll i JO:s verksamhet. Så även inom mitt ansvarsområde, där en mängd anmälningar som kretsar kring dessa teman har bedömts. Några av dem redovisas här.

I anmälningar riktade mot Enköpings respektive Borgholms kommun vände sig personer som uppgav sig representera en organisation för djurs rättigheter mot hur deras ansökningar om att få ut handlingar hanterats (se s. 530 och

535). I bägge fallen hade uppgifter om djurfarmer begärts utlämnade. I bägge fallen kunde det vidare utläsas att man från de respektive kommunernas sida befarade att uppgifterna skulle kunna användas för att skada de verksamheter som bedrevs vid djurfarmerna. Misstankar av det slaget ger emellertid inte, även om de är befogade, något utrymme för annat än en formellt korrekt handläggning av själva begäran om utfående av handling. De felaktigheter som förekommit i dessa delar kritiserades därför. Nämnden i Borgholm kritiserades även för att den från en djurfarmare till sökanden låtit vidarebefordra en uppgift om att hans anläggning var larmad. Enligt nämnden hade detta skett ”för att befärja förståelsen mellan olika parter”. Jag ansåg för min del att det närmast rörde sig om en varning och att den inte kunde hänföras till kategorin förståelseskapande åtgärder. I Enköpingsärendet uppkom den principiellt viktiga frågan om vilken rätt en myndighet har att efterforska syftet med en begäran att få ut uppgifter. En relativt ingående analys av sekretesslagen visade att det finns situationer där sökandens syfte med att få ut en uppgift kan medföra att den inte får utlämnas till vederbörande, t.ex. om det framgår att syftet är att trakassera en person vars integritet skyddas av en sekretessregel. En myndighet har i situationer av det slaget och under förutsättningar som närmare utvecklas i beslutet rätt att efterfråga vad uppgiften ska användas till eftersom svaret alltså kan påverka sekretessbedömningen.

Även det fall som redovisas på s. 539 krävde en djupdykning bland sekretesslagens väl genomtänkta principer. Det gällde möjligheten att till forskare lämna ut känsligt arkivmaterial med s.k. sekretessförbehåll. Ett sådant förbehåll innebär att sekretesskyddade uppgifter tillhandahålls under förutsättning att den som får del av materialet godtar vissa restriktioner, t.ex. att bara använda det på ett visst sätt. Beslutet berör frågeställningar av allmänt intresse för forskningens möjligheter att få tillgång till information. Bland annat framhålls den till synes ofta förbisedda möjligheten att vid utlämnande av material för forskningsändamål till forskningsinstitutioner vid myndigheter (t.ex. universitet) tillämpa regeln i 13 kap. 3 § sekretesslagen (numera 11 kap. 3 § i den nya offentlighets- och sekretesslagen). Beslutet gäller dock framför allt förutsättningarna för att i olika sammanhang använda sekretessförbehåll. Utredningen visade att sekretesslagen medger att en arkivmyndighet till forskare lämnar ut ett större arkivmaterial, utan en detaljerad genomgång av detta, mot förbehåll att forskaren iakttar sådana i det enskilda fallet uppställda restriktioner som tillgodoser det sekretesskyddade intresset. Det är med andra ord möjligt att i dessa sammanhang utforma förbehållet i generella ordalag, utan att koppla det till specifikt angivna uppgifter i det aktuella materialet. Det är av praktisk betydelse, eftersom den motsatta ordningen skulle vara utomordentligt arbetskrävande för arkivmyndigheterna och försvåra forskningens möjlighet till insyn i för denna värdefulla arkiv.

I föregående ämbetsberättelse omnämndes den granskning som hade inletts i anledning av turerna kring de s.k. tsunamibanden. Banden innehöll information som sparats från tiden för flodvågskatastrofen i Asien julhelgen 2004. Deras existens gjordes allmänt känd hösten 2006. Det följdes av ett flertal granskningar. För JO gällde att avgöra om den tidigare bedömning som gjorts angående dåvarande statssekreteraren Lars Danielsson påverkades av

den information som tillkommit. En annan fråga gällde om tjänstemän i Regeringskansliet agerat felaktigt när bandens existens undanhållits konstitutionsutskottet vid dess granskning av händelserna efter flodvågskatastrofen. Under JO:s utredning framkom slutligen uppgifter som tydde på att Regeringskansliet inte handlagt ärenden om utfående av uppgifter som fanns på banden på ett korrekt sätt. Dessa tre frågor utreddes gemensamt hos JO och redovisas i ett beslut (se s. 483). I ärendet aktualiserades även gränsen för JO:s tillsyn och förhållandet mellan denna och den tillsyn som bedrivs av konstitutionsutskottet. Beslutet, som är jämförelsevis omfattande, inleds med en sammanfattning och avslutas med övergripande iakttagelser. Läsaren hänvisas till dessa avsnitt.

I beslutet riktade jag allvarlig kritik mot Regeringskansliet för dess sätt att handlägga en journalists begäran om att få tillgång till handlingar på banden. Det inträffade belyser den oklarhet som föreligger kring regeringens och Regeringskansliets prövning av frågor om utlämnande av handlingar. Av tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 15 §, framgår att regeringens beslut i frågor om allmänna handlingar inte kan överklagas till domstol. Principen tillämpas för alla beslut om handlingsutlämnande inom Regeringskansliet. I praktiken finns det emellertid två grupper av ärenden. Den ena och avsevärt större gruppen handläggs och beslutas av tjänstemannaorganisationen. Endast en mindre del blir regeringsärenden i egentlig mening. Ämnet har nyligen tangerats i en parlamentarisk utredning, E-offentlighetskommittén, där det bl.a. framgår att lagstiftningen inte har anpassats till 1997 års förändring av Regeringskansliets organisation utan i stället utgår från att departementen fortfarande är självständiga myndigheter (se SOU 2009:5). Av betänkandet framgår vidare att det normala är att tjänstemannaorganisationen fattar besluten i utlämnandefrågor.

Det bör enligt min mening övervägas om inte förfarandet kan organiseras så att tjänstemannabesluten kan överklagas i domstol. Några bärande skäl mot en sådan ordning är svåra att se. Däremot är det lätt att se de principiella skälen för en sådan ordning, som ju gäller i hela förvaltningen i övrigt. Det hindrar inte att möjligheten för regeringen att överta ett ärende kvarstår och att någon domstolsprövning då inte sker, i enlighet med vad som stadgas i tryckfrihetsförordningen. Utredningen ansåg att handläggningen av utlämnandefrågor inom Regeringskansliet borde utredas i ett vidare sammanhang. Det är angeläget att så sker. Den bristfälliga regleringen torde ha varit en bidragande orsak till de allvariga fel som förekom vid handläggningen av rätten till insyn i tsunamiärendet.

JO:s remissyttrande över E-offentlighetskommitténs betänkande har tagits in i ämbetsberättelsen (se s. 516). Kommittén har föreslagit att s.k. säkerhetskopior helt ska undantas från offentlighetsprincipen. Behovet av detta är dock inte klarlagt. I första hand bör det undersökas om säkerhetskopiering av data-lagrad information kan ske på sådant sätt att de olägenheter som föranlett kommitténs förslag inte uppkommer. Förslaget, i kombination med den analys av tsunamibandens status som kommittén gjort, innebär också att marken skulle beredas för destruering av dessa band. Enligt min bedömning är banden redan allmänna handlingar. Som sådana måste de tas om hand för arkivering,

2009/10:JO1

i den mån så inte ska anses redan ha skett. Huruvida de uppgifter som finns på banden ska vara offentliga kan som nu regleras av riksdagen genom sekretessbestämmelser. Att förstöra dessa vittomskrivna band vore skadligt för de viktiga och hävdvunna intressen som ligger bakom offentlighetsprincipen, i synnerhet om det skedde med stöd av en kontroversiell tolkning av grundlagens bestämmelser.

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 2009

Mats Melin

Kerstin André

Cecilia Nordenfelt

Hans-Gunnar Axberger

Hans Ragnemalm

/Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

En tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp

(Dnr 5978-2006)

Anmälan

Advokaten Björn Hurtig framförde i en anmälan, som ombud för R.A.V., klagomål mot bl.a. dåvarande Huddinge tingsrätt (numera Södertörns tingsrätt) med anledning av handläggningen av ett brottmål i vilket R.A.V. häktats.

Utredning

Handlingar i tingsrättens mål B 4269-06 och ett diarieblad i Åklagarmyndighetens, Södertörns åklagarkammare i Stockholm, ärende 107-8916-06 infordrades. Av dessa framkom bl.a. följande.

R.A.V., som var på sannolika skäl misstänkt för narkotikabrott, försattes vid en omhäkningsförhandling den 28 december 2006 på fri fot och meddelades reseförbud med anmälningsskyldighet. Dessutom skulle han vid öppenvården två gånger i veckan lämna urinprov till styrkande av drogfrihet. I beslutet angavs också att om reseförbudet överträdades eller villkoren inte fullgjordes skulle han omedelbart anhållas eller häktas, om det inte var uppenbart att skäl därtill inte förekom.

Tingsrätten anmodades att lämna upplysningar och yttrande över vilka rättsliga överväganden som föregick beslutet den 28 december 2006, såvitt avsåg föreskriften att R.A.V. skulle lämna urinprov.

Tingsrätten (lagmannen Alf Andersson) kom in med ett remissvar, till vilket var fogat ett yttrande av rådmannen Per-Erik Andersson.

Per-Erik Andersson uppgav bl.a. följande.

Bakgrund

R.A.V. anhölls den 30 november 2006 och häktades av jourdomstolen den 2 december såsom på sannolika skäl misstänkt för narkotikabrott. De särskilda häktningsskälerna angavs vara kollusions- resp. recidivfara. Åklagaren fick vidare tillstånd att ålägga R.A.V. restriktioner. Åtal skulle vara väckt den 15 december 2006. Åklagaren begärde förlängning och omhäkningsförhandling hölls den 15 december. Tingsrätten beslutade vid denna att R.A.V. alltså skulle vara kvar i häkte på tidigare angivna grunder samt satte ut ny tid för åtals väckande till den 29 december. Åklagaren begärde ånyo förlängning av tid för åtals väckande och omhäkningsförhandling hölls den 28 december.

Vid förhandlingen den 28 december 2006 begärde R.A.V. att bli försatt på fri fot. För det fall tingsrätten ansåg att det fanns skäl för häktning yrkade han i andra hand att han i stället skulle åläggas reseförbud med anmälningsskyldighet. Han föreslog även genom sin offentlige försvarare att han till styrkande av drogfrihet skulle lämna urinprov.

Tingsrätten hävde häktningsbeslutet och försatte R.A.V. på fri fot. Samtidigt meddelades R.A.V. reseförbud med anmälningsskyldighet. Han förelades vidare att två gånger per vecka lämna urinprov till styrkande av drogfrihet. Den 22 januari 2007 togs villkoret om urinprov bort.

Tingsrättens överväganden (rättsliga)

R.A.V. medgav att det förelåg sannolika skäl för narkotikabrott. Mot bakgrund av den tid som förflutit sedan R.A.V. anhölls och häktades fann tingsrätten att häktningsskålet försvårande av sakens utredning (kollusionsfara) så hade tunnats ut att R.A.V. inte borde vara fortsatt häktad av det skålet. Det framkom emellertid att R.A.V. missbrukade narkotika. Bland annat mot denna bakgrund fann tingsrätten att det fortfarande förelåg en risk för återfall i brott (recidivfara). Således förelåg förutsättningar att enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken hålla R.A.V. fortsatt häktad. I 24 kap. 1 § RB föreskrivs emellertid också en proportionalitetsprincip enligt vilken domstolen har att göra en menbedömning. I beaktande av den tid R.A.V. suttit frihetsberövad och även med hänsyn tagen till hans ungdom fann tingsrätten att man borde undersöka om inte en mindre ingripande åtgärd än häktning borde övervägas.

Enligt 25 kap. 1 § RB framgår att reseförbud och anmälningsskyldighet kan vara ett alternativ till häktning även om den särskilda häktningsgrunden är recidivfara. Eftersom recidivfaran bland annat bestod i risken för att R.A.V. skulle återfalla i narkotikamissbruk fann tingsrätten det tveksamt om ett reseförbud förenat med en anmälningsskyldighet tillräckligt effektivt skulle utgöra ett alternativ till häktning.

Enligt 25 kap. 2 § RB får ett reseförbud eller anmälningsskyldighet förenas med villkor som behövs för den misstänktes övervakande. Varken Fitger eller förarbetena är särskilt utförliga på denna punkt utan nämner såsom exempel på ett sådant villkor endast att domstolen kan föreskriva att den misstänkte kan vara skyldig att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling. Ett sådant villkor skulle inte ha varit ägnat förstärka beslutet om reseförbud och anmälningsskyldighet för att motverka recidivrisken. Däremot ansåg tingsrätten att det av R.A.V. själv föreslagna villkoret om urinprovslämnande för styrkande av drogfrihet på ett påtagligt sätt skulle komma att förstärka beslutet. Tingsrätten fann inte heller att lydelsen av 25 kap. 2 § RB lade hinder i vägen för detta.

Frågan var då om bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen hindrade ett sådant villkor. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bland annat påtvingat kroppsligt ingrepp – dit sannolikt lämnande av urinprov hör. Tingsrätten gjorde här den bedömningen att urinprovet inte var påtvingat eftersom R.A.V. själv föreslagit detta som ett alternativ till häktning.

Efter JO:s begäran om upplysningar och yttrande upphävde tingsrätten villkoret.

Alf Andersson hänvisade till Per-Erik Anderssons yttrande och anförde därutöver att han inte hade annat att tillägga än att frivilligheten möjligtvis kunde ifrågasättas eftersom det fanns ett hot om fortsatt frihetsberövande samtidigt som han konstaterade att förslaget om urinprov initierades av R.A.V. själv.

I ett beslut den 27 mars 2009 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Möjligheten att förena reseförbud med villkor

Bestämmelser om reseförbud och anmälningsskyldighet finns i 25 kap. rättegångsbalken (RB). Bestämmelserna innebär att reseförbud eller anmälningsskyldighet kan användas dels som självständiga tvångsmedel i vissa situationer när flyktfara föreligger, dels som alternativ till anhållande eller häktning, dvs. även när det finns risk att den misstänkte undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning – kollusionsfara – eller fortsätter sin brottsliga verksamhet – recidivfara (se 1 § första och andra stycket). I likhet med vad som gäller för annan tvångsmedelsanvändning krävs även för reseförbud eller anmälningsskyldighet att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller men i övrigt som den innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse (1 § tredje stycket).

I samband med reseförbud eller anmälningsskyldighet får föreskrivas att den misstänkte på vissa tider ska vara tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats. Det får också ställas upp annat villkor som behövs för den misstänktes övervakande. Vidare får reseförbud förenas med anmälningsskyldighet (2 § första stycket). Överträds reseförbud eller fullgörs inte de villkor som förenats med förbudet ska den misstänkte omedelbart anhållas eller häktas, om det inte är uppenbart att skäl därtill inte förekommer (9 §).

Av utredningen framgår att R.A.V., som var 21 år gammal, i början av december 2006 häktades som på sannolika skäl misstänkt för narkotikabrott. Tingsrätten ansåg att recidiv- och kollusionsfara förelåg. Sedan en ny häktningförhandling hållits två veckor senare, vid vilken beslutades att R.A.V. skulle kvarbli i häkte, hävde tingsrätten vid den därpå följande förhandlingen häktningsbeslutet och beslutade i stället om reseförbud med anmälningsskyldighet för R.A.V. Dessutom föreskrev tingsrätten att R.A.V. vid öppenvården skulle lämna urinprov till styrkande av drogfrihet två gånger i veckan, första gången fredagen den 29 december 2006 och därefter varje tisdag och fredag. Vidare angavs också att, för det fall reseförbudet överträdde eller villkoren inte fullgjordes, han omedelbart skulle anhållas eller häktas om det inte var uppenbart att skäl därtill inte förekom.

Som skäl för beslutet angav tingsrätten att R.A.V. alltså var på sannolika skäl misstänkt för narkotikabrott, att recidivfara men inte längre kollusionsfara förelåg samt att, mot bakgrund av hans ålder och den tid han suttit häktad och det men en fortsatt häktning innebar, syftet i stället kunde tillgodoses genom ett reseförbud med anmälningsskyldighet och det nyss nämnda villkoret.

Frågan i ärendet är om tingsrätten hade rättsligt stöd för att som annat villkor som behövs för den misstänktes övervakande förordna att R.A.V. skulle lämna urinprov till styrkande av drogfrihet.

En prövning av den frågan bör ta sin utgångspunkt i en bedömning av om tagande av urinprov är en åtgärd av sådant slag som omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp.

Är tagande av urinprov att anse som ett kroppsligt ingrepp?

Regeringsformen ger i 2 kap. 6 § medborgarna skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp från det allmännas sida. Detta skydd får, enligt 12 § första stycket samma kapitel, begränsas genom lag. Enligt paragrafens andra stycke får begränsningar göras enbart för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Frågan är då om tagande av urinprov utgör ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i regeringsformen.

Det har i flera sammanhang diskuterats huruvida ett beslut av en myndighet eller en befattningshavare vid en myndighet att kräva att en person ska lämna urinprov är en sådan åtgärd som omfattas av skyddet i 2 kap. 6 § RF. I flera JO-beslut har sådana krav, ställda i vissa situationer, bedömts inte kräva lagstöd på grund av stadgandena i 2 kap. 6 och 12 §§ RF. Det har dock i vissa av besluten framhållits att ett sådant åläggande likväl enligt 8 kap. 3 § RF måste grundas på föreskrifter, som meddelats genom lag. Det finns även exempel på att JO ansett urinprovstagning utgöra ett kroppsligt ingrepp i grundlagens mening (se Wiweka Warnling-Nerep, ”Påtvingat kroppsligt ingrepp” [RF 2:6] och JO:s rättsvägledande funktion, Förvaltningsrättslig tidskrift 2002 s. 19).

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF är avfattad så, att den inte innehåller någon uppräknings eller exemplifiering av åtgärder som är att betrakta som kroppsliga ingrepp.

I 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande (SOU 1975:75) konstaterades rörande skyddet för den kroppsliga integriteten att gällande rätt innehåller bestämmelser om såväl mera ingripande ingrepp, som t.ex. kastrering, som mindre långtgående sådana som läkarundersökningar och andra former av kroppsbesiktning eller kroppsvisitation (s. 144). I bilaga 11, med rubriken Skydd för kroppslig integritet, utvecklar utredningen resonemanget genom att ange olika slag av inskränkningar i detta skydd enligt gällande rätt. Såvitt gäller kroppsbesiktning nämns inte någon föreskrift som gäller tagande av urinprov, men väl t.ex. tvångsmässigt tagande av fingeravtryck och alkoholutandningsprov (s. 358). I regeringens proposition med förslag till ändringar i regeringsformen (1975/76:209) anges att uttrycket kroppsligt ingrepp ”avser främst våld mot människokroppen. Dessutom hänförs hit läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning” (s. 147).

Det kan således konstateras att det inte i förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF uttryckligen angetts att tagande av urinprov utgör ett kroppsligt ingrepp. Den uppräknings som görs i förarbetena avser emellertid inte att vara uttömmande, vilket bl.a. framgår av att till kroppsligt ingrepp förs sådana smärre ingrepp som t.ex. blodprovstagning samt ”liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning” (jfr Wiweka Warnling-Nerep, a.a. s. 22 och 29). Frågan är därför om tagande av urinprov kan anses utgöra en sådan liknande företeelse.

Straffprocessuella regler om kroppsbesiktning finns i 28 kap. 12 § RB. Genom en lagändring år 1994 gavs begreppet en grundläggande definition och det angavs då att kroppsbesiktning omfattar bl.a. tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prover. Då klargjordes att såväl blodprov och utandningsprov som urinprov är prover som omfattas av regleringen (prop. 1993/94:24 s. 45). Departementschefen anförde att de gjorda ändringarna innebar att det klarare skulle framgå vilka undersökningsåtgärder som ryms inom begreppet. Någon saklig ändring av vilka undersökningar som får göras vid en kroppsbesiktning var emellertid inte avsedd (s. 44 och 60).

Det står således numera helt klart att med begreppet kroppsbesiktning avses inte endast undersökningar av själva människokroppen utan även provtagningar av kroppsutsöndringar och andra kroppsprodukter.

Det förhållandet att någon föreskrift om tagande av urinprov inte uttryckligen nämns bland de exempel som anges i grundlagsmotiven berättigar, enligt min uppfattning, inte till slutsatsen att tagande av ett sådant prov inte kan anses omfattas av skyddet i 2 kap. 6 § RF. Det har, som jag nyss nämnt, numera klargjorts att urinprovstagning är att anse som en form av kroppsbesiktning, dvs. som en åtgärd som hör till den kategori av smärre ingrepp som i motiven använts för att karakterisera vissa företeelser som omfattas av regleringen. Att ta urinprov framstår dessutom sakligt sett som ett ingrepp av ett slag som – när det gäller graden av integritetsintrång – väl kan jämföras med vissa av de andra ingrepp som otvivelaktigt faller inom det grundlagsskyddade området, som t.ex. att ta blodprov och utandningsprov.

Att betrakta tagande av urinprov som en åtgärd som omfattas av grundlagens skydd måste också anses stå i god överensstämmelse med bestämmelsens ändamål, nämligen att ge medborgarna skydd inte bara mot allt slags våld mot människokroppen utan också mot varje sorts kränkning av den kroppsliga integriteten från det allmännas sida (se Bertil Wennergren, Grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten, SvJT 1981 s. 136).

Enligt min uppfattning är således tagande av urinprov att betrakta som ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § RF. I den mån en urinprovstagning är att anse som påtvingad fordrar åtgärden därför, enligt 2 kap. 12 § RF, lagstöd.

Utgör ett villkor som det aktuella ett påtvingat kroppsligt ingrepp?

Per-Erik Andersson har anfört att han gjorde bedömningen att det i tingsrättens beslut angivna villkoret inte stod i strid med 2 kap. 6 § RF eftersom R.A.V. själv hade föreslagit detta och att det därför inte kunde anses vara påtvingat.

Utgångspunkten för bedömningen i denna del bör vara den som min företrädare, chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, redovisat när det gäller verkan av den enskildes samtycke till sådana ingripanden från det allmännas sida som innefattar ett intrång i det fri- och rättighetsskydd som följer av bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen (JO 1991/92 s. 114). Claes Eklundh uttalade att grundlagens rättighetsskydd allvarligt skulle urholkas, om man

godtog att den enskilde som huvudregel alltid kunde efterge detta med bl.a. den följd att tvångsmedel av de slag som regleras i rättegångsbalken fritt skulle få tillgripas också i situationer där lagliga förutsättningar för åtgärden saknas. Regeringsformens utgångspunkt får i stället anses vara den motsatta, nämligen att samhälleliga organ inte får göra ingripanden inom det grundlagsskyddade området annat än med stöd i lag. Han ansåg att den enskildes samtycke således i princip inte kan åberopas till stöd för ett intrång på det grundlagsskyddade området, om uttryckligt lagstöd för ett sådant åberopande saknas. (Samma principiella utgångspunkt återfinns i t.ex. Polisrättsutredningens betänkande [SOU 1995:47 s. 144]).

När det gäller skyddet i 2 kap. 6 § RF kan emellertid detta, eftersom det endast avser påtvingade kroppsliga ingrepp, sägas vara utformat på ett sätt som tillmåter samtycke betydelse på så sätt att ingrepp utan tvång undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Begränsningen av grundlagsskyddet till att avse påtvingade kroppsliga ingrepp är i första hand föranledd av önskemålet att från detta undanta sådana åtgärder som läkarundersökningar, medicinska provtagningar och kirurgiska ingrepp, som med patientens samtycke vidtas inom den allmänna sjukvården. Det är här fråga om åtgärder som företas i den persons intresse som är föremål för ingreppet och som normalt helt saknar inslag av tvång. Grundlagsregleringen ger därför i detta sammanhang som regel inte upphov till några problem (JO 2003/04 s. 72).

Frågan i denna del är således i vilka fall ett kroppsligt ingrepp är att anse som påtvingat.

Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan vara fråga om direkt våldsanvändning från en offentlig befattningshavares sida, men ett ingrepp kan även vara ”påtvingat” i den meningen, att den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion (se Gustaf Petrén/Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12 uppl., s. 54 f.).

Claes Eklundh har, när det gäller grundlagsskyddet såvitt avser kroppsbesiktning, ansett att det står bäst i överensstämmelse med rättssäkerhetens krav att grundlagsregeln tolkas så, att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare vid en brottsutredande myndighet – utan att använda eller vara beredd att använda tvång i egentlig bemärkelse – uppträder på ett sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att underkasta sig exempelvis en undersökning eller provtagning. Som exempel på sådant uppträdande kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (JO 2003/04 s. 72). Jag delar hans uppfattning.

Det är givet att en enskild med fog kan uppfatta sig vara tvungen att låta sig bli föremål för provtagning även om en sådan åtgärd aktualiseras i samband med en domstols prövning av frågor om straffprocessuella tvångsmedel.

I den nu aktuella situationen har tingsrätten vid en omhåkningsförhandling beslutat att upphäva häktningen och i stället ålägga den misstänkte reseförbud samt förenat förbudet med bl.a. villkoret att den misstänkte skulle lämna urinprov. Vid förhandlingen måste det för den misstänkte ha framstått som om alternativet till att underkasta sig en sådan föreskrift var att den mer ingri-

pande tvångsåtgärden, häktning, annars skulle bestå. I en sådan situation framstår frivilligheten som helt illusorisk. Att en person vid en häktningsförhandling självant förklarar sig beredd att underkasta sig urinprovstagning eller på förslag samtycker till ett sådant förordnande, kan således inte medföra att åtgärden blir att betrakta som icke påtvingad.

Min slutsats i denna del är alltså att när en domstol föreskriver att någon ska lämna urinprov, som ett med reseförbud förenat villkor, måste detta betraktas som ett beslut som tvingar denne att underkasta sig ett kroppsligt ingrepp. Ett sådant beslut kan endast fattas om åtgärden har tydligt stöd i lag.

Ger 25 kap. 2 § RB stöd för att förordna om tagande av urinprov?

I 25 kap. 2 § RB sägs att i samband med reseförbud eller anmälningsskyldighet får föreskrivas att en misstänkt på vissa tider ska vara tillgänglig på viss närmare angiven plats. Det får också ställas upp annat villkor som behövs för den misstänktes övervakande. Frågan blir därmed om bestämmelsen innefattar lagstöd för att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte ska lämna urinprov.

Fram till år 1982 kunde ett förordnande om reseförbud endast ges när flyktfara förelåg. Då infördes möjligheten att använda reseförbud som ett alternativ till anhållande och häktning även när de särskilda häktningsgrunderna recidivfara och/eller kollusionsfara var tillämpliga.

I de ursprungliga förarbetena till rättegångsbalken (NJA II 1943 s. 347) anges att syftet med möjligheten att förena ett reseförbud med villkor är att man ska kunna utöva kontroll över att den misstänkte ställer sig reseförbudet till efterrättelse. Som exempel på villkor som kan uppställas nämns där skyldighet för den misstänkte att lämna ifrån sig pass eller annan legitimationshandling. När bestämmelserna ändrades år 1982 gjordes inte något uttalande av innebörd att andra villkor skulle kunna komma i fråga med avseende på häktningsgrunderna recidiv- och/eller kollusionsfara (jfr prop. 1980/81:201 s. 45).

I doktrinen har nämnts att som villkor kan, utöver anmälningsskyldighet, ställas upp att den misstänkte lämnar ifrån sig pass, biljetter eller andra handlingar av motsvarande slag. Villkor kan också innebära att en utlänning tvingas lämna ifrån sig sitt fordon eller annan egendom som behövs för att lämna landet (se Peter Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 25:8, och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, 2 uppl., s. 325). Samtliga dessa exempel har det gemensamt att de avser att säkerställa att den misstänkte inte avviker, dvs. de har anknytning till att flyktfara föreligger.

Bestämmelsen i 25 kap. 2 § RB ger inte uttryckligen stöd för att förena ett beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet med villkoret att den misstänkte ska underkasta sig urinprovstagning. Följande är att beakta när det gäller frågan om bestämmelsens allmänna föreskrift om möjlighet att ställa upp villkor tolkningsvis kan ges den innebörden att även villkor om att lämna urinprov är möjliga.

Det står, som nyss redovisats, klart att bestämmelsen när den tillkom inte avsåg andra villkor än sådana som kunde medverka till att förhindra att den misstänkte avviker. Lika klart är att bestämmelsen om villkor inte ändrades när det blev möjligt att förordna om reseförbud även vid kollusions- eller recidivfara. Inte ens motivvis antydde att andra slag av villkor därmed avsågs bli möjliga att ställa upp. Vidare gäller att bestämmelser som rör användningen av straffprocessuella tvångsmedel ska tolkas och tillämpas restriktivt (se t.ex. Per Olof Ekelöf m.fl., Rättegång III, 7 uppl. s. 47). Användningen av sådana tvångsmedel medför regelmässigt inskränkningar i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter sådana de framgår av 2 kap. regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Att det är fråga om undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av en bestämmelse (NJA 1996 s. 577). Enligt min mening kan mot denna bakgrund bestämmelsen i 25 kap. 2 § RB inte tolkas så, att den ger stöd för att föreskriva villkor av innebörd att den misstänkte genom att lämna urinprov ska visa drogfrihet.

Det bör emellertid för fullständighetens skull nämnas att Ungdomsbrottsutredningen för sin del uttalat att ett villkor som avser behandling, drogkontroll m.m. bör kunna meddelas om åtgärden behövs för övervakningen av en misstänkt. Utredningen föreslog att ett ”förtydligande” skulle göras i 25 kap. 2 § RB så att domstols möjlighet att förena ett beslut om anmälningsskyldighet med sådana villkor lyfts fram. Utredningen ansåg, utan att redovisa några överväganden till stöd för sin ståndpunkt, att sådana villkor skulle vara möjliga att ställa upp redan enligt gällande rätt (SOU 2004:122, s. 568 f. och 687). I betänkandet redogjordes inte närmare för vilka åtgärder som avsågs med begreppet ”drogkontroll”, men det framstår som rimligt att anta att utredningen ansåg det vara möjligt att förordna om t.ex. urinprovstagning. Förslaget har ännu inte föranlett lagstiftning.

Villkorets närmare utformning

Jag vill slutligen nämna att tingsrättens beslut att den misstänkte vid öppenvården skulle lämna urinprov också väcker frågor om hur den föreskrivna skyldigheten skulle genomföras och hur övervakningen av att villkoret iaktogs var tänkt att anordnas. Dessa frågor har särskild relevans mot bakgrund av att en bristande uppfyllelse av villkoret i princip skulle medföra att R.A.V. omedelbart skulle häktas.

Det har av remissvaret inte närmare framgått vilka överväganden tingsrätten gjorde i dessa avseenden. Eftersom min uppfattning är att det angivna villkoret saknat stöd i lag har jag heller inte funnit skäl att utreda detta vidare. Jag konstaterar dock att villkoret förefaller vara alltför oprecist för att dels ”öppenvården” skulle ha kunnat inse vad som förväntades av den, dels åklagare och polis skulle ha kunnat övervaka att villkoret fullgjordes. I litteraturen har också anförts att villkor som inte direkt kan kontrolleras av polis eller åklagare bör undvikas (jfr Lindberg, a.a. s. 325). Ett villkor av sådant slag kan

inte anses ändamålsenligt för att förhindra fortsatt brottslighet från den miss-tänktes sida.

Sammanfattande slutsatser m.m.

Enligt min uppfattning utgör lämnande av urinprov som ett villkor vid reseförbud eller anmälningsskyldighet ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som enligt 2 kap. 6 och 12 §§ RF kräver lagstöd. Vidare anser jag att 25 kap. 2 § RB inte ger det lagstöd som fordras. Min slutsats är således att tingsrättens förordnande inte var lagligen grundat.

Vid min bedömning av Per-Erik Anderssons handlande måste jag beakta att rättsläget i frågan om huruvida tagande av urinprov omfattas av skyddet i 2 kap. 6 § RF inte kan sägas ha varit helt klart vid tiden för hans beslutsfattande. Det rådde däremot knappast skilda meningar rörande principen att bestämmelser som reglerar användningen av straffprocessuella tvångsmedel ska tolkas och tillämpas restriktivt. Det följer redan av denna princip att det saknas utrymme för en så extensiv tolkning av bestämmelsen i 25 kap. 2 § RB som Per-Erik Andersson gjorde, då han fann att bestämmelsen inte lade hinder i vägen för det aktuella förordnandet. Han förtjänar därför kritik för sitt beslut att förordna om urinprovstagnning, även om jag självfallet utgår från att hans beslut motiverats av en strävan att undvika ett långvarigt frihetsberövande av en ung person. Jag är dessutom, som framgått, kritisk till hur det föreskrivna villkoret kom att utformas.

Uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar

(Dnr 2516-2007)

Anmälan

Lennart Lindström framförde i en anmälan klagomål mot Attunda tingsrätt och Karolinska universitetssjukhuset Huddinge, med anledning av hanteringen av en patientjournal.

Av hans anmälan och till den fogade handlingar framgick såvitt avser tingsrättens handläggning i huvudsak följande. Han var ombud för svaranden, M.K., i ett mål vid tingsrätten (T 2363-07) angående bättre rätt till en tavla. M.K. bestred kändens yrkande bl.a. på den grunden att han hade köpt tavlan av U.M. och därmed gjort ett godtrosvärk. Käranden påstod att M.K. inte hade kunnat förvärva tavlan från U.M. eftersom denne vid aktuell tidpunkt låg inlagd på sjukhus och gav den 16 augusti 2006 in en kopia av en patientjournal från Huddinge sjukhus avseende U.M. Huvudförhandling i målet hölls den 2 april 2007. Vid denna föredrog käranden inför öppna dörrar delar av patientjournalen under sakframställningen. Enligt anmälaren frågade tingsrätten aldrig om de påståenden som käranden avsåg att styrka med patientjournalen vitsordades. I tingsrättens dom antecknades att patientjournalen åbero-

pades av kändanden som skriftlig bevisning, trots att så, enligt såväl anmälarer som tingsrättens anteckningar från huvudförhandlingen, inte skett.

Utredningen

Vissa handlingar i tingsrättens mål infordrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. att kändanden i samband med att patientjournalen gavs in till tingsrätten redogjorde för vissa omständigheter beträffande U.M. och angav att dessa omständigheter såvitt kunde bedömas var ostridiga, varför patientjournalen inte återopades som skriftlig bevisning. Vidare angavs att bl.a. patientjournalen skulle genomås under kändandens sakframställning i den utsträckning som var nödvändig.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över

- om patientjournalen återopades som skriftlig bevisning vid huvudförhandlingen och om tingsrätten i så fall gjorde några överväganden kring behovet av bevisningen
- vilka uppgifter som föredrogs ur patientjournalen vid huvudförhandlingen och om, och i så fall hur, detta dokumenterades
- vilka överväganden som gjordes i fråga om sekretess för uppgifterna i journalen.

Tingsrätten (lagmannen Erik Ternert) inkom med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från rådmannen Helga Hullmann.

Helga Hullmann

Frågan i målet gällde bl.a. om U.M., som M.K. påstod sig ha köpt tavlan av, vid den påstådda tidpunkten för det påstådda förvärvet var i sådant skick att han kunde ägna sig åt försäljning av antikviteter, bl.a. tavlan. Kändanden bestred nämligen att så var fallet och gjorde gällande att U.M. var för sjuk för det. Kändanden gav in U.M:s patientjournal till tingsrätten för att visa att U.M:s hälsotillstånd var så dåligt att någon försäljning av tavlan inte kunde ha ägt rum vid den påstådda tidpunkten. Eftersom U.M:s hälsotillstånd, såsom det framgick av patientjournalen, bedömdes av kändanden som ostridigt återopade kändanden inte patientjournalen som skriftlig bevisning. Svaranden fick tillfälle att kommentera patientjournalen m.m. och uppgav i princip att det inte förelåg oenighet om patientjournalens innehåll. Tingsrätten uppfattade utifrån parternas inställning under förberedelsen i detta avseende att patientjournalen inte var att anse som skriftlig bevisning men som processmaterial återspeglade ostridiga förhållanden. Kändanden föredrog under huvudförhandlingen delar ur patientjournalen i samband med kändandens sakframställan. Patientjournalen återopades inte heller under huvudförhandlingen som skriftlig bevisning.

Såvitt jag minns föredrog kändanden merparten av patientjournalen medan resten ansågs utan protest från parterna genomgången av rätten. Jag markerade i mitt exemplar av journalen de delar som föredrogs men någon markering skedde inte i den aktbilagerade versionen av patientjournalen. Mitt exemplar ingick i mitt arbetsmaterial som jag inte längre har kvar, varför jag inte nu kan ange vilka delar som föredrogs under huvudförhandlingen.

När patientjournalen började föredras samrådde tingsrättens ledamöter i sekretessfrågan för det kändes onekligen beklämmande att lyssna på beskrivningen av U.M:s svåra sjukdom. Tingsrättens ledamöter kom dock fram till att rätten inte hade lagstöd för att sekretessbelägga uppgifterna i patientjour-

nalen. Ingen av parterna nämnde något om vare sig sekretess eller stängda dörrar. Huvudförhandlingen fick därför fortsätta.

Erik Ternert

Sjukhusjournalen gavs in till domstolen under den skriftliga handläggningen och fanns således i akten när huvudförhandlingen hölls. Journalen var formellt inte åberopad som skriftlig bevisning. Uppgifterna om sjukhusvistelse och sjukdomstillstånd hade både under den tidigare handläggningen och vid huvudförhandlingen uttryckligen angivits som ostridiga mellan parterna. Rättens ledamöter var oförberedda när kärkeombudet ändå sakframställningsvis föredrog patientjournalen i vissa delar. Uppgifterna upptogs av rätten som ostridigt processmaterial och användes i domskälen som ett av argumenten för den meddelade domen.

Som anmälaren anger i sin skrivelse till JO skall en patientjournal som regel behandlas under sekretess i mål och ärenden vid en domstol. Enligt anmälaren hade Karolinska universitetssjukhuset Huddinge oriktigt lämnat ut journalen till Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB och den borde enligt honom inte heller ha givits in till tingsrätten.

Ordföranden i målet anger att det under huvudförhandlingen inte var någon av parterna som aktualiserade frågan om sekretess eller hemställde om någon form av rätts åtgärd i den delen. Frågan om eventuell sekretess togs ändå självmant upp av ledamöterna som efter samråd kom fram till att det inte fanns stöd för att sekretessbelägga handlingen eller förordna om stängda dörrar. Huruvida denna bedömning var riktig eller ej, får bedömas mot bakgrund av att de bägge juristombuden förhöll sig helt passiva i den frågan.

Att journalen formellt inte har behandlats som skriftlig bevisning under rättegången sammanhänger med att den inte uttryckligen hade åberopats som sådan bevisning. Uppgifterna har processuellt behandlats som ostridiga och det fanns därför inte anledning att föra särskild bevisning i saken. Från svarsidesidan har man under huvudförhandlingen inte heller åberopat något förhållande som grund för att uppgifterna i journalen inte skulle kunna tillåtas som processmaterial. Tingsrätten har dock i rent formellt hänseende begått ett misstag genom att i domskälen beteckna journalanteckningarna som åberopad ”skriftlig bevisning”. Detta har dock inte påverkat utgången i målet.

Lennart Lindström yttrade sig och anförde därvid att han vid huvudförhandlingen hade tagit upp frågan om sekretess, såväl vid sakframställningen då patientjournalen föredrogs av kärkeombudet som vid pläderingen.

Justitieombudsmannen Kerstin André har i ett beslut den 30 september 2008 (dnr 2515-2007, beslutet finns tillgängligt på JO:s hemsida, www.jo.se) riktat mycket allvarlig kritik mot Karolinska universitetssjukhuset Huddinge med anledning av att sjukhuset hade lämnat ut kopior av de aktuella journalhandlingarna.

I ett beslut den 28 januari 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Bakgrund

Av utredningen har sammanfattningsvis framgått följande. Vid en huvudförhandling vid Attunda tingsrätt föredrog käreanden under sin sakframställning delar av innehållet i en patientjournal som tidigare hade getts in till tingsrätten. Uppgifterna i patientjournalen, som omfattade perioden den 12 januari–

9 juni 1998, var ostridiga mellan parterna, däremot hade de olika uppfattning om vilken betydelse dessa hade i målet.

I det ovan angivna beslutet i vilket JO André uttalade mycket allvarlig kritik mot Karolinska universitetssjukhuset Huddinge, anförde hon beträffande patientjournalen att den på flera ställen innehåller uppgifter om U.M:s hälsotillstånd som typiskt sett anses som mycket sekretesskänsliga. Vidare angavs att även om det vid utlämnandetillfället hade gått nästan åtta år sedan U.M. avled, är uppgifterna av så känsligt slag att U.M:s efterlevande dotter med fog skulle kunna uppfatta det som sårande att de gjordes offentliga. Jag instämmer i den bedömningen. Frågan blir därmed om detta borde ha föranlett tingsrätten att agera på ett annat sätt än som kom att ske.

Tillämplig sekretessbestämmelse

Enligt 7 kap. 1 c § sekretesslagen (1980:100, SekrL) gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Det råder alltså en presumtion för sekretess, och det var den bristande tillämpningen av denna bestämmelse som föranledde JO André att uttala mycket allvarlig kritik mot sjukhuset med anledning av utlämnandet. Det kan nämnas att fram till den 1 oktober 2006 fanns bestämmelsen i 7 kap. 1 § samma lag.

Av 12 kap. 1 § första stycket SekrL följer att om domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen. Om den aktuella patientjournalen hade lämnats till tingsrätten genom sjukhusets försorg, exempelvis efter ett förordnande om edition, hade således den ovan angivna presumtionen för sekretess gällt även hos tingsrätten.

I förevarande fall gavs emellertid patientjournalen in till tingsrätten av en part, varför någon överföring av sekretess enligt 12 kap. 1 § första stycket SekrL inte kom att ske. Vid tidpunkten för ingivandet av patientjournalen, den 16 augusti 2006, fanns över huvud taget inte någon bestämmelse i sekretesslagen som kunde hindra ett utlämnande av uppgifterna i journalen.

Från och med den 1 oktober 2006 gäller emellertid, enligt 7 kap. 1 § SekrL, sekretess hos myndighet för uppgift som rör enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Bestämmelsen tillkom mot bakgrund av att sekretessregleringens systematik ansågs kunna innebära att känsliga uppgifter som enskilda lämnade om sig själva till en myndighet blev offentliga hos myndigheten trots att det var uppenbart i det enskilda fallet att de borde omfattas av sekretess. Att sekretess gäller endast om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (s.k. rakt kvalificerat skaderekvisit) innebär att det råder en särskilt stark presumtion för offentlighet (se prop. 2005/06:161 s. 33 f.).

Någon övergångsbestämmelse med innebörd att den nya bestämmelsen endast ska tillämpas på uppgifter som kommit in till myndigheterna efter det att bestämmelsen trädde i kraft har inte meddelats. Det saknas vidare uttalanden i motiven som tyder på att något sådant varit avsett. Det får därför anses följa av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsar att bestämmelsen fr.o.m. ikraftträdandet var tillämplig på uppgifterna i den aktuella patientjournalen (se RÅ 1988 ref. 132).

Konsekvenser av att patientjournalen föredrogs

Av 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) följer att som huvudregel ska en förhandling vid domstol vara offentlig. Enligt bestämmelsens andra stycke får rätten, om det kan antas att vid förhandling kommer att förebringas uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Om sekretessen gäller enligt vissa i bestämmelsen särskilt angivna regler i sekretesslagen krävs inte att det föreligger synnerliga skäl.

I 12 kap. 3 § första stycket SekrL anges att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet – med visst här inte aktuellt undantag – upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Om uppgiften i stället förebringas vid förhandling inom stängda dörrar gäller enligt bestämmelsens andra stycke att sekretessen består under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar om annat. Sedan domstolen har skiljt målet eller ärendet från sig, består dock sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det.

Eftersom det inte förordnades om stängda dörrar under någon del av den aktuella huvudförhandlingen, var den således offentlig i sin helhet. Detta innebär att den sekretess som kan ha gällt för uppgifter i målet upphörde att gälla i den mån dessa uppgifter förebringades vid huvudförhandlingen.

Enligt lagens förarbeten anses en uppgift förebringad vid en förhandling, om den i något sammanhang har åberopats under förhandlingen och alltså ingår i processmaterialet. En uppgift som har lämnats muntligen vid förhandlingen är alltid att anse som förebringad. Uppgifter i handlingar som har kommit in till domstolen före förhandlingen eller i handlingar som en part eller någon annan ger in vid förhandlingen anses förebringade, om handlingen i den delen åberopas vid förhandlingen. Till den del en handling inte läses upp eller åberopas vid förhandlingen är däremot uppgifterna inte att anses som förebringade. Av detta följer att det är av stor vikt att det görs klart vilka uppgifter som förebringats vid förhandlingen. Domstolen bör därför noga redovisa i vilka delar tillgängligt material har lästs upp eller åberopats vid förhandlingen. En sådan redovisning bör göras oavsett om förhandlingen är offentlig eller inte eftersom det i båda fallen framdeles kan bli aktuellt att ta ställning till frågan om vilka uppgifter av det för domstolen tillgängliga materialet som förebringades vid förhandlingen (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. 12:9).

Sedan den 1 november 2008 gäller att domstolen har möjlighet att, om rätten finner det lämpligt, vid huvudförhandling i tvistemål låta parterna hänvisa till handlingar i målet utan att dessa läses upp (43 kap. 7 § fjärde stycket och 8 § tredje stycket RB). Motsvarande reglering i 43 kap. 8 § tredje stycket RB angav tidigare att rätten under vissa förutsättningar kunde förordna att skriftliga bevis skulle anses upptagna vid huvudförhandlingen utan att de lästes upp vid denna. Bestämmelsens tillämpning var inte helt självklar för vissa slag av handlingar, och det förekom nog i viss mån en tämligen extensiv tolkning av dess innebörd i praktisk tvistemålshandläggning (se betänkandet En modernare rättegång [SOU 2001:103] främst s. 182 f.). I Brolin m.fl., Tvistemålsprocessen II, 2:a uppl., s. 57, anförs att bestämmelsen avser även sådana handlingar som inte utgör bevisning därför att handlingens innehåll vitsordas av motparten.

Oavsett vad som kan anses ha varit en korrekt tillämpning av bestämmelsen i 43 kap. 8 § RB i dess tidigare lydelse, står det enligt min uppfattning klart att i den mån rätten väl förordnat att innehållet i en handling får anses upptaget vid en huvudförhandling utan att läsas upp innebär det att uppgifterna i handlingen har förebringats i den mening som avses i 12 kap. 3 § SekrL. Det är, som nyss framgått, inte en förutsättning för att en uppgift ska anses förebringad att den lagts fram muntligen inför rätten. Även uppgifter som finns i en skriftlig handling som anses upptagen vid huvudförhandlingen hör givetvis till vad som förekommit vid denna och utgör således processmaterial. (Se beträffande denna fråga prop. 2004/05:131 s. 148 där motsvarande slutsats dras i fråga om uppgift i handling som en part eller rätten, med den terminologi som används i nu gällande reglering, hänvisat till, och Edelstam, Offentlighet och sekretess i rättegång, s. 200, när det gäller 43 kap. 8 § RB i dess tidigare lydelse).

I förevarande fall är anmälaren och tingsrätten överens om att delar av patientjournalen föredrogs av käranden under sakframställningen. Helga Hullmann har upplyst att såvitt hon minns föredrogs merparten av journalen medan resten av den utan protest ansågs genomgången av rätten. Med sist nämnda uttrycksätt kan knappast avses annat än att icke föredragna delar av journalen ansågs upptagna vid huvudförhandlingen. I tingsrättens anteckningar från huvudförhandlingen finns emellertid ingen uppgift om vare sig journalen föredrogs eller att den skulle anses genomgången. Detta är naturligtvis en brist. För det fall Helga Hullmanns minnesbild är korrekt, dvs. att patientjournalen ansågs genomgången även i de delar som inte lästes upp, har hela patientjournalen förebringats och den sekretess som kan ha gällt hos domstolen för uppgifterna i den har upphört att gälla.

Borde tingsrätten ha agerat annorlunda?

Det är utrett att innehållet i patientjournalen var ostridigt mellan parterna och att detta stod klart för tingsrätten. Det har således inte funnits någon anledning för käranden att åberopa journalen som skriftlig bevisning, vilket käranden inte heller, trots vad som angetts i domen, har gjort. En annan sak är att käranden har haft ett intresse av att delar av de uppgifter som fanns i patientjournalen, t.ex. under vilken tid U.M. var inlagd på sjukhuset, skulle bli pro-

cessmaterial. Det hade emellertid inte varit nödvändigt att föredra hela patientjournalen eller ens delar av denna för att uppnå detta.

Jag kan konstatera att anmälaren och tingsrätten har olika uppfattning såväl i frågan om sekretess för patientjournalen aktualiserades av svaren innan delar av den föredrogs som i frågan om detta föranledde något övervägande från rättens sida över huvud taget. Jag finner det emellertid inte meningsfullt att utreda saken vidare.

Bestämmelsen i 7 kap. 1 § SekrL tillhör inte de bestämmelser som särskilt anges i 5 kap. 1 § andra stycket RB. Detta innebär att det krävs att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för att rätten ska kunna förordna om stängda dörrar. Rekvisitet synnerlig vikt anses innebära att offentlighetsintresset ska tillgodoses i största möjliga utsträckning och att förordnande om stängda dörrar bör inskränkas till de fall då det föreligger ett särskilt starkt behov av sekretess (Fitger, Rättegångsbalken, Del 1, s. 5:6). För att det skulle ha varit möjligt för tingsrätten att besluta om stängda dörrar har det således krävts att det bedömdes vara av synnerlig vikt att uppgifterna i patientjournalen inte röjdes. Huruvida dessa förutsättningar var uppfyllda eller inte är en bedömningsfråga, i vilken det finns utrymme för olika uppfattningar utan att någon av dem behöver vara felaktig. Jag anser mig därför inte ha skäl att redovisa min uppfattning i frågan om rätten borde ha förordnat om stängda dörrar eller inte.

Jag vill dock framhålla följande. I 5 kap. 1 § andra stycket RB anges att rätten under vissa förutsättningar *får* förordna om stängda dörrar. Bestämmelsen är således, med ett här inte aktuellt undantag, fakultativ. Detta utesluter emellertid inte att rätten kan ha en skyldighet att självmant utreda eller aktualisera frågan om en förhandling i vissa delar ska hållas inom stängda dörrar. I ett tidigare JO-beslut beträffande föredragning ur ett rättspsykiatriskt utlåtande ansåg JO det närmast vara en självklarhet att rätten som ett led i den materiella processledningen uttryckligen förhör sig med den tilltalade om hans inställning i sekretessfrågan (JO 1986/87 s. 28, se även JK 1993 s. 26, där justitiekanslern redovisar samma uppfattning). I beslutet angavs vidare att parts passivitet i frågan om stängda dörrar inte bör tolkas som att parten godtar offentlighet.

Vilka krav man kan ställa på rättens utredningsskyldighet kan naturligtvis variera beroende på vilket material som ska förebringas. Att det kan ställas höga krav beträffande ett rättspsykiatriskt utlåtande är naturligt eftersom ett sådant regelmässigt innehåller känsliga uppgifter. Beträffande material som inte är av en sådan väldefinierad karaktär eller som inte typiskt sett kan tänkas innehålla känsliga uppgifter kan man dock rimligen inte ställa lika höga krav på rättens utredningsskyldighet som i de klara fallen. Var gränsen går är svårt att säga, men med tanke på ett offentliggörandes definitiva karaktär och de irreparabla och svåra skador det kan medföra är det naturligtvis bättre att aktualisera frågan en gång för mycket än en gång för litet (se Edelstam, a.a., s. 196 f.).

En patientjournal är en handling som typiskt sett innehåller känsliga uppgifter. Jag har också redan inledningsvis konstaterat att den aktuella journalen innehöll uppgifter som normalt är mycket sekretesskänsliga. Till detta kom-

mer att den person för vilken uppgifterna i journalen kunde tänkas vara känsliga inte var part i målet och såvitt känt var ovetande om rättegången. Detta är naturligtvis omständigheter som med styrka talar för en omfattande utredningsskyldighet från rättens sida. Handlingen hade dessutom getts in till tingsrätten långt före huvudförhandlingen, och käranden angav i samband därmed att delar av den skulle komma att föredras under sakframställningen. Av Helga Hullmanns upplysningar framgår vidare att en kopia av patientjournalen ingick i hennes arbetsmaterial inför huvudförhandlingen. Rättens ledamöter borde därför inte ha varit oförberedda på frågan och hade också haft anledning att göra erforderliga överväganden med anledning av den. Enligt min uppfattning borde tingsrätten därför dels ha inhämtat *och* antecknat parternas uppfattning i sekretessfrågan, dels – oavsett eventuella yrkanden om stängda dörrar från någon av parterna – noga ha övervägt ett sådant förordnande innan käranden tilläts föredra uppgifterna ur patientjournalen.

Enligt min mening borde tingsrätten också, eftersom den uppenbarligen gjorde bedömningen att det inte förelåg förutsättningar att förordna om stängda dörrar, ha påpekat för käranden att handlingen innehöll känsliga uppgifter för vilka det saknades möjlighet att förordna om sekretess och – särskilt mot bakgrund av att uppgifterna var ostridiga och att åtskilliga uppgifter i patientjournalen avsåg en tidsperiod som rimligen inte kan ha varit av intresse i målet – ha uppmanat käranden att åter överväga om uppgifter i patientjournalen alls behövde åberopas och i vilken utsträckning det i så fall ansågs nödvändigt. Tingsrätten borde däremot naturligtvis inte, så som skedde enligt Helga Hullmanns minnesbild, ha förordnat att även de delar av patientjournalen som inte föredrogs skulle anses genomgångna. I och med detta upphörde ju, som jag tidigare konstaterat, sekretessen även för de uppgifter i journalen som inte föredrogs av käranden.

Jag vill slutligen också nämna att det förhållandet att det i tingsrättens dom felaktigt angavs att patientjournalen hade åberopats som skriftlig bevisning, visar på vikten av noggrannhet vid författandet av domar och beslut.

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

Kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en domstol i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande

(Dnr 1186-2008 och 1190-2008)

Anmälningar

Tawi AB, genom advokaten Caroline Ygge, begärde – i en anmälan som kom in till JO den 4 mars 2008 – att JO skulle granska om Hovrätten för Västra Sverige agerat rättsstridigt då den i ett ärende om s.k. inträngsundersökning enligt 41 a § varumärkeslagen (1960:644) och 56 a § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) inte prövade en inhibitionsansökan med den skyndsamhet som krävs. I en anmälan som kom in samma dag begärde hon även att JO skulle granska om Kronofogde-

myndigheten agerat rättsstridigt då den lämnade en felaktig uppgift till hovrätten om när protokollet från intrångsundersökningen beräknades vara färdigställt och intrångsundersökningen därmed var att anse som avslutad.

Caroline Ygge uppgav i anmälningarna sammanfattningsvis följande.

Varbergs tingsrätt beslutade den 10 december 2007 om en intrångsundersökning i företaget Tawi AB:s lokaler. Kronofogdemyndigheten, Västra indrivningsavdelningen, specialindrivningsteamet, genomförde intrångsundersökningen påföljande dag. Tawi AB överklagade tingsrättens beslut den 13 december och begärde inhibition. I egenskap av ombud för Tawi AB ringde Caroline Ygge därefter ett flertal gånger till hovrätten för att betona vikten av att ett beslut i inhibitionsfrågan meddelades snarast. Hon fick då olika förklaringar till dröjsmålet från hovrättsrådet Anne-Marie Krantz Westerberg, såsom t.ex. att referenten inte var på plats, att det inte fanns tillräckligt med domare på avdelningen och att hovrätten hade för mycket att göra. Hon tog även kontakt med Kronofogdemyndigheten för att erinra om vikten av att ett protokoll inte lämnades ut innan frågan om inhibition hade prövats.

Den 17 december gav hovrätten besked om att ett beslut i inhibitionsfrågan skulle dröja ytterligare. Skälet till detta uppgavs vara att hovrätten varit i kontakt med kronofogden Björn Lindberg, som uppgett att protokollet från intrångsundersökningen skulle färdigställas tidigast den 21 december. Motsvarande besked lämnades av Kronofogdemyndigheten till henne vid flera tillfällen. Trots beskedet från Kronofogdemyndigheten färdigställdes protokollet den 18 december och allt material från intrångsundersökningen lämnades ut till Tawi AB:s motpart. Hovrätten hade då ännu inte prövat inhibitionsfrågan. När hovrätten senare beslutade i ärendet i sak upphävde den delvis tingsrättens beslut. Det kan därför antas att inhibition hade beviljats. Detta hade i sin tur inneburit att Kronofogdemyndigheten hade förhindrats att lämna ut i vart fall delar av materialet till Tawi AB:s motpart. Det material som motparten nu fått del av på grund av att inhibition inte meddelades har till stor del utgjorts av företagshemligheter, vilkas röjande för motparten, som är en av Tawi AB:s konkurrenter, har orsakat Tawi AB skada.

Utredning

Till anmälningarna hade fogats vissa handlingar, bl.a. Varbergs tingsrätts beslut den 10 december 2007 i mål nr T 2657-07 samt Hovrättens för Västra Sverige protokoll den 19 december 2007 och beslut den 24 januari 2008 i mål nr Ö 4731-07. Från hovrätten infordrades dagboksblad och en tjänsteanteckning i det sistnämnda målet, och från Kronofogdemyndigheten infordrades handlingarna i mål U-47804-07/1310. Följande kom fram.

I ett mål om upphovsrätts- och varumärkesintrång mellan Skoogs Maskin & Svets AB som kärande och Tawi AB som svarande beslutade Varbergs tingsrätt den 10 december 2007 enligt 41 a § varumärkeslagen och 56 a § upphovsrättslagen om en s.k. intrångsundersökning av viss omfattning i Tawi AB:s lokaler. Ändamålet med undersökningen var att eftersöka handlingar (dokument) som kunde antas ha betydelse som bevis om varumärkesintrång

och upphovsrättsintrång. Tawi AB bereddes inte tillfälle att yttra sig över ansökan innan det interimistiska beslutet meddelades.

Skoogs Maskin & Svets AB ansökte hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet av tingsrättens beslut. Kronofogdemyndigheten, specialindrivningsteamet, påbörjade verkställigheten den 11 december. Förrättningsledare var kronoinspektören Anders Hole och ansvarig kronofogde var Björn Lindberg. Den 13 december överklagade Tawi AB tingsrättens beslut och yrkade att inhibition skulle meddelas. Tawi AB begärde också hos Kronofogdemyndigheten att verkställigheten skulle avbrytas alternativt skjutas upp med stöd av 3 kap. 17 § utsökningsförordningen (UF). Kronofogdemyndigheten, genom Björn Lindberg, fann i ett beslut den 14 december att vad Tawi anfört inte utgjorde tillräckliga skäl för att avbryta eller skjuta upp färdigställandet och utlämnandet av protokollet i målet.

Enligt en tjänsteanteckning den 17 december i hovrättens akt hade en hovrättsfiskal kontakt med Björn Lindberg med anledning av intrångsundersökningen. I tjänsteanteckningen har bl.a. följande antecknats. Verkställigheten avslutas genom undertecknande av protokollet, vilket ännu inte skett. Förhoppningen var ”att de skulle bli klara innan jul. ’Om det kommer (något), blir det tidigast fredag’(dvs. den 21 december – JO:s anm.) som de uttryckte det”.

I Kronofogdemyndighetens akt fanns en utskrift av ett e-postmeddelande från den 17 december från hovrättsfiskalen till Björn Lindberg i vilket ställdes frågor om verkställigheten. På utskriften hade påtecknats följande odaterade anteckning med oläslig signatur: ”Besvarat samma dag per telefon att prot. höll på att färdigställas – osäkert när – kanske någon/några dagar.”

Kronofogdemyndigheten, genom Anders Hole, avslutade den 18 december kl. 19.20 intrångsundersökningen genom undertecknande av protokollet över förrättningen.

Föredragning i inhibitionsfrågan ägde rum i hovrätten den 19 december. I hovrättens protokoll antecknades att rätten, sedan den samlats för föredragning av inhibitionsfrågan, fick del av ett telefax av vilket framgick att Kronofogdemyndigheten dagen före avslutat intrångsundersökningen genom undertecknande av protokollet. Det antecknades vidare att Kronofogdemyndigheten, genom Björn Lindberg, vid telefonsamtal med hovrätten den 17 december lämnat uppgiften att Kronofogdemyndigheten hade förhoppningen att bli klar med protokollet före jul och att om så skedde, det skulle bli tidigast på fredag. Hovrätten konstaterade att frågan om inhibition numera var förfallen. Någon prövning av inhibitionsfrågan skedde således inte.

Genom ett beslut den 24 januari 2008 prövade hovrätten överklagandet i sak, varvid hovrätten delvis upphävde tingsrättens beslut och förordnade att intrångsundersökningen såvitt avsåg visst material omedelbart skulle gå åter, i den utsträckning det var möjligt. Hovrätten angav som skäl till beslutet att det fanns förutsättningar för tingsrätten att meddela interimistiskt beslut om intrångsundersökning i enlighet med sökandens (dvs. Skoogs Maskin & Svets AB:s) yrkande men att beslutet, såsom det utformats, hade gått utöver detta yrkande.

Ärendet remitterades till hovrätten som anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO.

Hovrätten (hovrättspresidenten Gunnel Wennberg) kom in med ett yttrande till vilket fogades upplysningar från Anne-Marie Krantz Westerberg samt hovrättslagmannen Dan Fernqvist och hovrättsassessorn Lucie Macek (de båda sistnämnda uppgav att de inte hade något att tillägga utöver vad Anne-Marie Krantz Westerberg uppgett).

Anne-Marie Krantz Westerberg upplyste följande.

Målet kom in till hovrätten fredagen den 14 december 2007 på min rotel. Det gällde ett överklagande av ett interimistiskt beslut om inträngsundersökning med yrkande om inhibition m.m. Överklagandeskriften omfattade femton sidor med nio bilagor. Jag, som då var till hälften sjukskriven, ansåg att jag ändå kunde ansvara för målets handläggning med iakttagande av de krav på skyndsamhet som förelåg. Preliminärt gjorde jag den bedömningen att det inte fanns grund för inhibition. I samråd med kolleger utsågs en föredragande och referent till att förbereda och läsa in sig på målet. Hon hade sedan tidigare beviljats semester måndagen den 17 december. I hennes ställe kontaktade en fiskal kronofogdemyndigheten, vilket alltid görs i mål som handläggs där. Avsikten var att höra efter hur långt deras arbete fortskridit och när protokoll över inträngsundersökningen förväntades vara sammanställt och undertecknat. Innehållet i telefonsamtalet har dokumenterats, se aktbil. 23. Mot bakgrund av vad som framkommit vid detta samtal bestämde vi tid för föredragning av inhibitionsfrågan till onsdag den 19 december kl. 9.00. När vi just påbörjat föredragningen kom ett fax, avsänt kl. 9.34, med protokoll från kronofogden. Av detta protokoll framgick att inträngsundersökningen avslutats genom undertecknandet av detta protokoll tisdagen den 18 december kl. 19.20 (!). I det läget återstod inget annat än att konstatera att frågan om inhibition förfallit.

Målet har varit av omfattande karaktär och rört rättsfrågor av tämligen komplicerad beskaffenhet. Målet har således krävt en hel del arbete att förbereda. Beskedet från kronofogdemyndigheten om handläggningen där ledde till att vi ansåg oss ha god marginal för beslut när vi bestämde tid för föredragning till onsdag morgon. Överraskningen blev mycket stor när beskedet kom att kronofogdemyndigheten redan sent på tisdag kväll hade avslutat sitt arbete. Jag har arbetat i domstol i 35 år och har aldrig tidigare varit med om att inte kunna lita på en uppgift om handläggningen därifrån. Jag anser mot bakgrund av det sagda att detta mål hanterats på samma sätt som mål av liknade slag brukar hanteras.

Vad slutligen angår Caroline Ygges påståenden om uppgifter hon fått per telefon om handläggningen kan jag inte i detalj påminna mej detta nu, eftersom hon dessa dagar ringde till alla inblandade i handläggningen säkert ett tjugotal gånger.

Gunnel Wennberg anförde följande.

Som Anne-Marie Krantz Westerberg framhåller i yttrandet är det, åtminstone i denna hovrätt, vanligt att i situationer av den aktuella karaktären ta en kontakt med KFM för att få veta när beslut eller andra avgörande åtgärder kan väntas från den myndigheten. Såvitt jag vet har det hittills varit kutym i hovrätten att lita på besked från ansvariga tjänstemän om att beslut kommer tidigast vid en viss angiven tidpunkt. Det som nu inträffade i ärendet, nämligen att KFM avslutade sin handläggning tidigare än som uppgetts och innan hovrätten hunnit pröva inhibitionsfrågan, torde vara mycket ovanligt.

Mot bakgrund av det inträffade är det dock befogat att fråga sig om hovrätten fortsättningsvis kan förlita sig på och anpassa sina egna åtgärder efter ett sådant besked.

Å ena sidan är det rimligt och vanligen helt riskfritt att lita på besked från KFM om avgörandetidpunkt. Å andra sidan kan sådana underhandsbesked normalt inte binda KFM, och brister i KFM:s interna eller externa kommunikationer kan naturligtvis leda till överraskningar i linje med det inträffade.

Jag vill framhålla att det naturligtvis aldrig kan komma ifråga att se olika arbetsenheter/avdelningar i en domstol fristående från varandra och åberopa en enhets bristande resurser som en ursäkt för en allvarlig fördröjning. Det är inte godtagbart att en part drabbas av att en enskild enhet är underbemannad. Det är självfallet domstolens samlade resurser som är avgörande, och prioriteringar som sker inom domstolen är en intern fråga. Jag ser inte att det i detta avseende skulle ha brustit i hovrätten. Emellertid måste det också beaktas att det är nödvändigt att i det ansträngda arbetsläge som råder anpassa domstolens åtgärder till vad som är rimligt. Det går inte att alltid prioritera alla brådskande saker maximalt. Det som skedde i förevarande fall var en prioritering bland de brådskande ärendena på så sätt att det aktuella ärendet fick vänta något i förlitan på att det, mot bakgrund av KFM:s besked, inte skulle innebära någon skada.

Så här i efterhand kan det möjligen sägas att ärendet borde ha getts snabbare förtur. Jag anser dock att frågan är svårbedömd. Jag välkomnar JO:s prövning i ärendet, inte minst vad gäller den mer principiella frågan om en domstol ska kunna lita på ett underhandsbesked i en situation som den aktuella.

Ärendet remitterades även till Kronofogdemyndigheten, som anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i anmälan till JO.

Kronofogdemyndigheten (genom kronodirektören Sven Kihlgren) kom in med ett yttrande till vilket fogades upplysningar från kronofogden Mats Bengtsson (enhetschef vid den aktuella enheten) jämte bilagor (här utelämnade).

Mats Bengtsson uppgav bl.a. följande.

Den 13 december inkom TAWI med ett skriftligt yrkande om att KFM i enlighet med 3 kap. 17 § utsökningsförordningen (UF) i första hand skulle avbryta verkställigheten och i andra hand skjuta upp densamma tills dess lagakraftvunnet beslut om inträngsundersökningen meddelats. KFM:s beslut meddelades den 14 december. [---]

Besked till Tawi:s ombud

Yrkandet att skjuta upp verkställigheten innebar att KFM skulle dröja med att färdigställa protokollet. I anmälan påstår TAWI: ombud, advokaten Caroline Ygge, att KFM vid ett antal tillfällen lämnat besked om att myndigheten räknade med att färdigställa protokollet tidigast fredagen den 21 december 2007. Hon påstår vidare att kronofogden Björn Lindberg vitsordat att han lämnat denna tidsuppgift även till hovrätten. Lindberg kan inte erinra sig att sådana besked lämnats och vitsordar inte påståendet att han lämnat uppgift om en bestämd dag för när protokollet skulle vara upprättat eller expedierat.

Telefonsamtalet med hovrätten

Lindberg vitsordar att han kontaktats av hovrätten per telefon. Innehållet av samtalet framgår inte av någon notering. Lindberg har uppgett att frågan om när protokollet kan beräknas vara färdigt ställdes. I samband med det resonerade han om hur lång tid arbetet med protokollet kunde tänkas ta. Han lämnade dock inte heller hovrätten något besked om en bestämd dag för när protokollet skulle var upprättat eller expedierat. Han är bestämd i det avseendet eftersom han aldrig lämnar besked av det slaget.

I hovrättens protokoll 2007-12-19 i mål Ö 4731-07 har antecknats att ”kronofogdemyndigheten genom Lindberg vid telefonsamtal med hovrätten måndagen den 17 december lämnat uppgiften att kronofogdemyndigheten hade förhoppningen att bli klar med protokollet före jul och om så skedde, skulle det bli tidigast på fredag (dvs. den 21 december)”.

Lindberg har redogjort för en annan minnesbild av samtalet. Han har uppgett att hovrätten kontaktade KFM på eftermiddagen fredagen den 14 december dvs. samma dag som ansökan om inhibition skriftligen inkom till hovrätten (och dagen efter den per telefax inkom till såväl KFM som hovrätten). Han är mycket väl medveten om att inhibitionsinstitutet i praktiken är det enda sätt varigenom svaranden i ett intrångsmål kan freda sig mot utlämnande av insamlade bevis. Hans minnesbild av samtalet från hovrätten är istället att tidsfrågan diskuterades och att han upplyste att KFM beräknade att färdigställandet av protokollet kunde ta ca 3–4 dagar. Att ett specifikt datum skulle ha angetts strider mot det sätt på vilket KFM handlägger intrångsmål.

Minnesanteckningarna från förrättningen samt uppsättandet och utskriften av protokollet utförs normalt av en notarie och tar vanligen endast någon arbetsdag att färdigställa. Vad som däremot tar tid, som inte i förväg kan beräknas, är hanteringen av det insamlade bevismaterialet. I synnerhet det material som samlats in i digital form från undersökta datorer. Detta material skall t.ex. eftergranskas genom att köras i ett sökprogram med inlagda sökord [. . .] för att sälla bort s.k. advokatsmittade handlingar i enlighet med 27 kap. 2 § RB. Vidare ska materialet samlas och sorteras i mappar från oftast en mängd USB-minnen för att kunna presenteras på CD- eller DVD-skivor på ett sätt som kan tillgodogöras av domstol och parter. Detta arbete tar normalt 3–4 dagar och det är vad Lindberg enligt uppgift åtminstone hade för avsikt att förmedla till hovrätten. Ett färdigställande av protokollet kunde sålunda ha beräknats till den 19–20 december. Oavsett om Hovrätten kontaktade KFM på eftermiddagen fredagen den 14 december eller under måndagen den 17 december så kan naturligtvis den 21 december ha nämnts eftersom den dagen var den sista arbetsdagen före stundande julhelg. Att just den 21 december skulle ha angetts som tidigaste dag för protokollets färdigställande håller Lindberg för osannolikt.

Upprättande av protokoll

I det aktuella intrångsmålet löpte arbetet med det digitalt insamlade materialet mycket snabbare än normalt. Detta berodde bl.a. på att KFM anlitat två externa IT-experter för insamlande och sammanställning av bevismaterialet. Förrättningsledaren i målet arbetade en lång arbetsdag under hela måndagen den 17 december och hela tisdagen den 18 december utan missöden. Presentationen av bevismaterialet blev därför klar sent på eftermiddagen tisdagen den 18 december. Protokollet förelåg då som utkast på fil sedan några dagar. Ca kl. 18.00 tisdagen den 18 december var protokollet i intrångsmålet färdigt för utskrift och undertecknande.

Förrettningsledaren i målet diskuterade med Lindberg om han – mot bakgrund av inhibitionsansökan – skulle skriva ut dokumentet på papper och skriva under det, varvid protokollet skulle bli upprättat och intrångsundersökningen anses avslutad.

Lindberg gav förrettningsledaren följande besked: Som opartisk myndighet måste KFM beakta båda parternas intresse i intrångsmålet. Svaranden som yrkar att KFM ska avbryta förrettningen och sökanden som är angelägen att snabbt få ut protokollet och bevisen. Enligt 18 kap. 6 a § UF ska ett beslut om intrångsundersökning verkställas skyndsamt. Av detta följer att även protokollets färdigställande skall ske skyndsamt eftersom verkställigheten anses avslutad när protokollet är färdigställt och skrivs under (prop. 1998/99:11 s. 79 2 st). Av 3 kap. 12 § UF framgår dessutom att KFM ska sätta upp proto-

koll efter hand under förrättning eller snarast möjligt efter det förrättning avslutats.

Bedömning

Den kritik TAWI framför mot KFM:s handläggning i anmälan till JO riktar sig mot Lindbergs muntliga besked till hovrätten och eventuellt TAWI, om tidpunkten för protokollets färdigställande.

Förrättningen genomfördes den 11 december och protokollet färdigställdes och expedierades sent den 18 december för att vara parterna till handa tidigast den 19 december. Det har sålunda tagit KFM fem arbetsdagar att efter förrättningsdagen färdigställa protokollet. En tid inom vilken den av Lindberg uppgivna normaltiden (3–4 dagar) för upprättande rymms.

Sven Kihlgren hänvisade beträffande de faktiska omständigheterna till Mats Bengtssons yttrande och anförde därutöver följande.

En intrångsundersökning är en civilprocessuell skyddsåtgärd. Genom en sådan undersökning får bevisning – föremål och handlingar – eftersökas hos den som skäligen kan antas ha gjort intrång i immateriella rättigheter. Beslut skall alltid fattas av domstol och skall efter ansökan verkställas av Kronofogdemyndigheten enligt vissa i de immaterialrättsliga lagarna särskilt angivna bestämmelser i utsökningsbalken. Vanligtvis beslutar domstolen om intrångsundersökning utan att motparten (den hos vilken undersökningen skall ske) har beretts tillfälle att yttra sig. Kronofogdemyndighetens dokumentation, dvs. protokollet, av den bevisning som anträffas skall sökanden (rättighetshavaren) kunna åberopa vid en eventuell domstolsprocess mot den som misstänks för intrånget.

Av 3 kap. 11 § och 18 kap. 6 a § utsökningsförordningen (1981:981) framgår vad protokollet skall innehålla. Av 3 kap. 12 § utsökningsförordningen framgår vidare att protokollet om möjligt skall sättas upp efter hand som förrättningen fortgår eller, om det inte är möjligt, snarast möjligt sedan förrättningen har avslutats.

Exakt vad som förevarit vid kontakterna mellan förrättningsmannen och hovrätten är inte klarlagt utan där står ord mot ord. Eftersom protokollet skall upprättas så snart som möjligt och den exakta tidsåtgången för detta torde vara omöjlig att beräkna så ligger det dock, enligt myndighetens uppfattning, i sakens natur att en förrättningsman inte lämnar besked om ett exakt datum för protokollets färdigställande.

Det finns sammanfattningsvis ingenting som tyder på att Kronofogdemyndigheten handlagt ärendet på ett ”rättsstridigt” sätt.

Caroline Ygge bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren varvid hon vidhöll att Björn Lindberg till henne och till Anne-Marie Krantz Westerberg meddelade att intrångsundersökningen skulle avslutas och protokollet färdigställas tidigast den 21 december. Hon uppgav vidare bl.a. att Björn Lindberg också till Tawi AB:s vd bekräftat den uppgiften.

I ett beslut den 30 juni 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

I 41 a § varumärkeslagen och 56 a § upphovsrättslagen finns bestämmelser om s.k. intrångsundersökning. Enligt bestämmelserna (se vid tiden aktuell lydelse enligt SFS 1998:1454 respektive 1998:1455) får domstol besluta om en sådan undersökning hos någon om det skäligen kan antas att denne gjort

ett intrång eller en överträdelse i annans varumärkesrätt respektive upphovsrätt, för att bevisning ska kunna säkras om detta. Syftet med intrångsundersökningen är att söka efter föremål eller handlingar som kan antas ha betydelse för utredning om intrånget eller överträdelsen.

Huvudregeln är att motparten ska ha fått tillfälle att yttra sig innan ett beslut om undersökning meddelas. Domstolen får dock omedelbart meddela ett beslut som gäller till dess annat har beslutats, om ett dröjsmål skulle medföra risk för att föremål eller handlingar som har betydelse för utredning om intrånget skaffas undan, förstörs eller förvanskas (41 b § tredje stycket varumärkeslagen och 56 b § tredje stycket upphovsrättslagen).

Ett beslut om intrångsundersökning gäller omedelbart och verkställs – efter ansökan – av Kronofogdemyndigheten enligt de villkor som domstolen har föreskrivit och med tillämpning av 1–3 kap., 17 kap. 1–5 §§ samt 18 kap. utsokningsbalken. (41 e–f § varumärkeslagen och 56 e–f § upphovsrättslagen).

I 3 kap. 10 och 12 §§ utsokningsförordningen (1981:981) finns bestämmelser om protokoll vid förrättning av Kronofogdemyndigheten. Dessa bestämmelser är tillämpliga vid intrångsundersökningar (se prop. 1998/99:11 s. 77). Ett protokoll ska om det är möjligt sättas upp efter hand som förrättningen pågår. Om det inte kan ske, ska minnesanteckningar föras och protokollet sättas upp snarast möjligt sedan förrättningen avslutats. När protokollet är färdigställt ska verkställigheten anses avslutad (prop. 1998/99:11 s. 79).

Enligt 20 § hovrättsinstruktionen ska ett mål eller ärende avgöras så snart det kan ske. Ett mål eller ärende eller en fråga som har kommit upp i målet eller ärendet ska handläggas med förtur, om målet, ärendet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål och ärenden som är förtursmål eller förtursärenden bestäms i arbetsordningen.

Bedömning

Verkställigheten av intrångsundersökningen avslutades på kvällen tisdagen den 18 december 2007 i och med att protokollet från förrättningen färdigställdes. Hovrätten, som fredagen den 14 december fått in ett överklagande av tingsrättens beslut jämte ett yrkande om inhibition, hade då ännu inte prövat inhibitionsyrkandet. Frågan om inhibition föredrogs först morgonen därpå, onsdagen den 19 december.

Kontakt mellan hovrätten och Kronofogdemyndigheten m.m.

I ärendet har framkommit olika uppgifter om vilket besked som lämnades av Björn Lindberg vid ett telefonsamtal med hovrätten måndagen den 17 december. Det är inte möjligt att utreda exakt hur orden föll vid samtalet. Enligt en tjänsteanteckning som sannolikt gjorts av Björn Lindberg har han på hovrättens förfrågan uppgett att protokollet ”höll på att färdigställas – osäkert när – kanske någon/några dagar”. Såväl hovrätten som Caroline Ygge har emellertid upplyst att Björn Lindberg uppgett att protokollet skulle färdigställas tidigast fredagen den 21 december. Även med beaktande av vad som framgår av Björn Lindbergs tjänsteanteckning anser jag mig inte ha anledning att ifråga-

sätta att hovrättsfiskalen och Caroline Ygge i vart fall uppfattat Björn Lindberg på detta sätt.

Jag vill i sammanhanget framhålla att Kronofogdemyndigheten inte är skyldig att avvakta domstolens beslut i en inhibitionsfråga innan en verkställighetsåtgärd vidtas eller slutförs. Om det i ett enskilt fall, med hänsyn till verkställighetens art, kan finnas ett visst utrymme för att avvakta något med att slutföra en förrättning är ytterst en bedömningsfråga. En sådan bedömning synes också, enligt vad Mats Bengtsson upplyst, ha gjorts i detta fall.

Det är emellertid av yttersta vikt att en befattningshavare vid Kronofogdemyndigheten, ställd inför en förfrågan från en domstol som har att pröva ett inhibitionsyrkande, är tydlig när han eller hon uttalar sig om när en verkställighetsåtgärd kan tänkas komma att vidtas eller slutföras. Om något klart besked om verkställigheten inte kan ges bör självfallet också detta tydligt framgå av de upplysningar som lämnas. Även om det i ärendet inte har gått att utreda exakt hur orden föll vid det aktuella telefonsamtalet anser jag mig – mot bakgrund av vad som kommit fram – kunna dra slutsatsen att Björn Lindberg inte varit tillräckligt tydlig när han lämnade upplysningar till hovrätten om färdigställandet av protokollet från intrångsundersökningen. Såväl den hovrättsfiskal som var i kontakt med honom som Caroline Ygge har nämligen, som framgått, uppfattat att protokollet skulle vara färdigställt tidigast den 21 december. Björn Lindberg bör rimligen ha insett att hovrättens kontakter föranleddes av det inhibitionsyrkande som framstälts och att hans besked också skulle få betydelse för med vilken skyndsamhet hovrätten prövade detta yrkande. Björn Lindberg förtjänar kritik för att han inte var tillräckligt tydlig när han lämnade besked till hovrätten om verkställigheten av intrångsundersökningen.

Hovrättens handläggning m.m.

Överklagandet jämte inhibitionsyrkandet kom in till hovrätten fredagen den 14 december. Föredragning i inhibitionsfrågan påbörjades på morgonen onsdagen den 19 december, sedan hovrätten bibringats uppfattningen att verkställigheten skulle vara slutförd tidigast fredagen den 21 december.

Enligt bilaga 3 till arbetsordningen för Hovrätten för Västra Sverige ska s.k. Ö-mål som avser interimistiska beslut som har överklagats registreras som förtursmål (punkt 1.3.2). En anteckning om detta ska göras på akten vid målregistreringen, liksom det även ska antecknas om målet innehåller ett yrkande som påkallar skyndsamt handläggning av en delfråga (se punkt 2).

Det ligger i sakens natur att ett yrkande om inhibition alltid måste handläggas skyndsamt. Ett skäl till detta är att en åtgärd, för det fall domstolen anser att det finns skäl att meddela inhibition, ska hinna stoppas innan skada för den part som ansökt om inhibition uppkommer. Även en inhibitionsökande som bedöms ha svaga grunder för sitt inhibitionsyrkande har emellertid rätt att så snart som möjligt genom ett avslagsbeslut få ledning för sitt fortsatta handlande (se JO 1989/90 s. 34). Hur lång tid en domstol kan dröja med att pröva ett inhibitionsyrkande utan att för den skull överskrida kravet på skyndsamt behandling är naturligtvis en bedömningsfråga. För det fall målet eller

ärendet innehåller ett omfattande material samt komplicerade och svårbedömda frågor kan prövningen givetvis tillåtas dröja längre än om det t.ex. rör sig om mål eller ärenden av förhållandevis begränsad omfattning.

Det är en lämplig ordning att domstolen, då ett inhibitionsyrkande har framställts, vänder sig till den verkställande myndigheten för att kontrollera om och i så fall när en verkställighetsåtgärd är aktuell. Det är också naturligt och lämpligt att en domstol, som har att besluta om inhibition, i brådskande fall genom telefonsamtal eller på annat sätt förbereder verkställande myndighet på att pågående handläggning kan resultera i ett förordnande om att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (JO 1977/78 s. 415).

Det har visserligen ansetts att ”inhibitionsinstansen” inte helt kan förlita sig på ett besked från Kronofogdemyndigheten om att exempelvis utmätning inte är nära förestående (Eklund, Inhibition – om verkställighetsförbud m.m. i judiciell process, inom förvaltningsrätten och i utsökningsförfarandet, s. 322). Enligt min mening bör emellertid en domstol kunna förlita sig på en uppgift från en ansvarig befattningshavare vid Kronofogdemyndigheten beträffande vad som gäller i fråga om verkställigheten, såvida det inte framkommer något som ger anledning att ifrågasätta uppgiften (se JO 1977/78 s. 415). Mot denna bakgrund och med beaktande bl.a. av vad som upplysts om målets omfattande karaktär anser jag inte att det finns skäl att kritisera hovrätten för att det dröjde drygt två arbetsdagar innan en föredragning i inhibitionsfrågan kom till stånd.

Samråd har i ärendet skett med justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger, som har tillsyn över bl.a. Kronofogdemyndigheten.

Åklagar- och polisväsendena

Uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.

(Dnr 274-2007)

Anmälan

Maria L. framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Hallands län med anledning av ett omhändertagande med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB).

Hon uppgav sammanfattningsvis att hon blivit omhändertagen trots att kraven i LOB inte var uppfyllda, att hon blivit nekad att kontakta anhöriga, att polisen vägrat tala om vad LOB innebar samt att polisen inte hjälpt hennes väninna, som var i behov av hjälp. – Hon och några kompisar hade under nyårsnatten 2006/07 varit ute på en klubb i Halmstad och firat nyår. Vid 03.00-tiden skulle de åka hem. Hon skjutsade en väninna på sin cykel då de blev stoppade av polisen. En polisman var aggressiv och mycket otrevlig. Efter att hon frågat om de inte hade bättre saker att göra på en nyårsnatt tog polisen så småningom med henne till polisstationen. Hon hade inte druckit så mycket och kände sig knappt berusad. Väninnan, som faktiskt var berusad, lämnade de däremot ensam på ett torg. Då hon i ”road ton” flera gånger ifrågasatte deras agerande skrek en polisman att hon var obstinat och betedde sig som en idiot. Hon upplevde att detta var anledningen till att hon blev omhändertagen.

Utredning

Från polismyndigheten inforrades aktuellt omhändertagandeblad i vilket antecknats att Maria L. inte kunde ta hand om sig själv och antogs utgöra en fara för sig själv och annan. Vidare var följande antecknat.

Maria L. uppmärksammades av patrullen då hon kom cyklande på Köpmansgatan. Hon skjutsade ytterligare en person och hade ingen belysning på cykeln. Patrullen påkallade Maria L:s uppmärksamhet, men hon fortsatte cykla utan att ta notis om polismannens tillsägelse. Efter att ha kört ikapp cykeln stoppades Maria L. och hennes kompis. Hon var märkbart berusad och vägrade åtlyda polismannens uppmaning att stiga av cykeln. Maria L. var mycket obstinat och förödmjukande mot patrullen. Hennes beteende bedömdes vara en konsekvens av hennes berusning och hon omhändertogs därför.

Ärendet remitterades till polismyndigheten som anmodades att – efter hörande av de inblandade polismännen – lämna upplysningar och yttrande över omhändertagandet.

Polismyndigheten (tf. länspolismästaren Ulf Sempert) kom in med ett remissvar jämte utskrifter av förhör med de inblandade polismännen.

Polisassistenten Johan Nilvé, gruppchef i patrullen, uppgav i korthet följande. Polispatrullen färdades i en civil buss och såg Maria L. skjutsa en väninna på cykel utan belysning. Patrullen färdades i motsatt riktning och han

försökte först påkalla deras uppmärksamhet. De passerade dock ganska fort och han kan tänka sig att Maria L. först inte förstod att de var poliser. De vände därför och körde ifatt Maria L. som stoppades. De klev ur fordonet och han förklarade lugnt för dem att man inte får skjutsa på cykel. De var uniformerade så det måste ha varit självklart för Maria L. att de var poliser. Eftersom det regnade bad de Maria L. och hennes väninna att sätta sig i bussen. Väninnan satte sig i bussen men Maria L. stod kvar utanför och frågade flera gånger om han skämtade med henne. Han informerade henne om att hon skulle rapporteras för att ha skjutsat väninnan och för att ha cyklat utan belysning. Till slut fick de ta tag i henne och sätta henne i bussen, där hon fortsatte prata som om polisen skämtade med henne. Han fick inte någon kontakt med henne. Han bedömde att Maria L. och väninnan var ungefär lika berusade, men väninnan svarade på tilltal och samarbetade. Väninnan steg ur bilen sedan hon fått sin ordningsbot. Det var uppenbart att Maria L. var berusad. Han minns inte om han sagt att hon var obstinat och betedde sig som en idiot, men håller det inte för omöjligt. Om omdömet är så påverkat av berusning att man inte förstår allvaret när man blir stoppad av polisen kan man inte rimligen göra en riskbedömning av att skjutsa på cykel och då är man i fara för sig själv och annan.

Övriga polismän i patrullen (*Martin Luthman, Mattias Zetterström och Niklas Alberg*) redogjorde för händelsen i huvudsak i enlighet med vad Johan Nilvé sagt. De uppgav därutöver bl.a. att de inte kände igen att gruppchefen skulle ha ropat att Maria L. var obstinat och betedde sig om en idiot. Anledningen till att Maria L. och inte väninnan omhändertogs, trots att de båda var berusade, var att Maria L. ”skrek, gormade och betedde sig allmänt mycket konstigt” och i högre grad utgjorde en fara sig själv och andra. Väninnan beskrevs som ”lugn och sansad”, ”trött” och ”loj”. Väninnan skrev på ordningsboten och bedömdes vara i stånd att ta hand om sig själv. Väl på polisstationen frågade polisinspektören Beatrice Damirjian om Maria L. ville ringa någon anhörig varvid Maria L. var ”tramsig”. Till exempel ska hon ha velat ringa till sin pojkvän ”Fantomen”. Sedan Maria L. ändrat sig tre till fyra gånger sade Beatrice Damirjian att det fick räcka.

Polisinspektören Beatrice Damirjian, som arbetade som inre befäl den aktuella natten och gjorde förmansprövningen, uppgav att hon inte minns händelsen särskilt men utgår från att hon gjort bedömningen att Maria L. var så påverkad att hon skulle omhändertas. Hon gjorde inte några anteckningar vid tillfället.

Polisinspektören Bengt Nilsson, som tjänstgjorde som inre befäl efter Beatrice Damirjian, uppgav bl.a. följande. När han började sin tjänstgöring var det hård belastning på arrestavdelningen med ett antal gripna. Det hade kommit till hans kännedom att Maria L. var berusad men inte påtagligt berusad och att det var hennes beteende som gjorde att hon var omhändertagen enligt LOB. Eftersom hon var så pass nykter och hennes aggressivitet hade runnit av henne frigav han henne för att bereda plats för de gripna, vilket han också förklarade för henne i samband med frisläppandet. Det var kanske inte så mycket hennes berusningsgrad som hennes beteende som gjorde att hon blev

omhändertagen. Vid frigivningen var hon fortfarande provokativ och ifrågasatte varför hon helt plötsligt blev släppt efter så kort tid.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning

Av förhören med polismännen som gjorde omhändertagandet framgår att Maria L. ansågs vara så berusad att hon inte kunde ta hand om sig själv och att hon utgjorde en fara för sig själv och sin kamrat. Vidare framgår av förhören att kamraten inte bedömdes vara så berusad att förutsättning förelåg att omhänderta henne. Polismyndigheten har utifrån dessa förhör ingen anledning att ifrågasätta polismännens bedömning av berusningsgraden hos Maria L. och hennes kamrat.

Den polisman som förmansprövade omhändertagandet beslutade att Maria L. skulle insättas i arrest. Polismyndigheten har med anledning av vad som framkommit vid förhöret ang. sättet att förmanspröva omhändertagandet ingen grund för att kritisera detta beslut.

Tjänstgörande inre befäl gjorde bedömningen att Maria L. kunde frisläppas vid den aktuella tidpunkten. Befälens uppfattning om Maria L:s berusningsgrad synes dock till viss del inte stå i full överensstämmelse med vad övriga inblandade polismän uppgivit och kan uppfattas som att omhändertagandet i första hand förleddes av hennes aggressiva beteende och mindre på grund av hennes berusningsgrad.

Avslutande kommentar

Maria L. har påstått att hon inte varit så berusad att hon inte kunnat ta hand om sig själv. Ett omhändertagande kräver emellertid inte att vederbörande är höggradigt berusad utan även en lägre berusningsgrad är tillräcklig för ett omhändertagande om personen ifråga utgör en fara för sig själv eller annan, t.ex. fara för trafikolycka eller olycksfall. Då Maria L. vid omhändertagandet, enligt ingripande polismän, var så berusad att hon utgjorde en fara i trafiken både för sig själv och annan anser polismyndigheten vid en samlad bedömning att det var erforderligt att omhänderta henne enl. LOB.

Maria L. kommenterade inte remissvaret.

I ett beslut den 6 februari 2009 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan får omhändertas av en polisman (1 § LOB). Polisman som har omhändertagit någon enligt denna lag ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört, ska förmannen omedelbart pröva om åtgärden ska bestå (5 § LOB).

Maria L. har gjort gällande att polisen saknade laglig grund för beslutet att omhänderta henne enligt LOB nyårsnatten 2006/07. Av omhändertagandebladet framgår bl.a. att hon ”var märkbart berusad och vägrade åtlyda polismanens uppmaning att stiga av cykeln” och att hon var ”mycket obstinat och förödmjukande mot patrullen”. Hennes beteende bedömdes ”vara en konsekvens av hennes berusning”.

Eftersom jag, efter en initial granskning av dokumentationen i ärendet, ansåg att grunderna för omhändertagandet kunde ifrågasättas remitterades ärendet till polismyndigheten, och de inblandade polismännen ombads särskilt att höras om händelsen. Som framgått har polismännen sedan mer utförligt redogjort för de omständigheter som låg till grund för omhändertagandet.

Jag vill först framhålla att det är utomordentligt vanskligt att vid en granskning i efterhand avgöra om ett omhändertagande enligt LOB var korrekt eller inte. Det är givetvis näst intill omöjligt för den som inte själv befunnit sig på plats att efteråt bedöma om en person var så pass berusad att han eller hon inte kunde ta hand om sig själv eller utgjorde en fara för sig själv eller för någon annan, varför försiktighet måste iaktas vid en sådan prövning.

Maria L. har uppgett att hon inte, i jämförelse med sin väninna, var särskilt berusad vid tillfället men att endast hon blev omhändertagen. Polismännen har däremot bedömt att de båda var ungefär lika berusade men att Maria L. hade ett helt annat beteende, vilket var orsaken till att endast hon blev omhändertagen. Enligt polismännen var väninnan mer lugn och tillmötesgående medan Maria L. bl.a. var obstinat, ifrågasättande och ”förödmjukande mot patrullen”.

Jag har inte underlag för att bedöma Maria L:s berusningsgrad vid tidpunkten för omhändertagandet. Berusningsgraden är emellertid inte ensamt avgörande för om en person får omhändertas enligt LOB utan någon av förutsättningarna i 1 § måste dessutom vara uppfyllda, dvs. personen måste bedömas inte kunna ta hand om sig själv eller utgöra en fara för sig själv eller för någon annan. Rent allmänt är det därför inte särskilt anmärkningsvärt om endast en av två ungefär lika berusade personer omhändertas om t.ex. den ene bedöms som aggressiv, provocerande och hotfull, och därmed som utgörande en fara för sig själv och för annan, medan den andre upplevs som lugn och sanad. En person som är något mindre berusad kan också omhändertas om exempelvis han bedöms inte kunna ta hand om sig själv medan det i ett annat fall kanske saknas förutsättningar för ett omhändertagande även om berusningsgraden är något högre. Polisen måste således att i det enskilda fallet göra en bedömning av om något av de rekvisit som anges i 1 § LOB är uppfyllt eller inte.

I det nu aktuella fallet har de ingripande polismännen, som framgått, pekat på Maria L:s uppträdande vid tillfället och att hennes omdöme var så påverkat av berusning att hon inte kunde ta hand om sig själv och även utgjorde en fara för sig själv och annan, t.ex. på så sätt – som polismyndigheten anført – att det kunde finnas en fara för trafikolycka eller olycksfall. Maria L. har dock uppgett hon endast i ”road ton” ifrågasatte polismännens handlande flera gånger under ingripandet och att hon upplevde det som om det var därför som hon blev omhändertagen.

Som nyss sagts är det svårt att i efterhand uttala sig om huruvida ett omhändertagande enligt LOB var rättsenligt eller inte. Efter att ha tagit del av polismännens berättelser anser jag mig inte heller kunna hävda att omhändertagandet låg utanför ramen för vad som får betraktas som godtagbart. Jag vill dock peka på att uppgifterna i ärendet, enligt min mening, sammantagna ger ett intryck av att Maria L:s – möjligen något omogna – uppträdande gentemot

polisen i hög grad kommit att påverka beslutet att omhänderta henne. Bengt Nilssons uttalande att det kom till hans kännedom att Maria L. var berusad men inte påtagligt berusad och att det var hennes beteende som gjorde att hon blev omhändertagen talar också i den riktningen.

Jag har på senare tid i olika sammanhang kommit att uppmärksamma att polisen i omhändertagandebland, framför allt när det gäller omhändertaganden enligt 13 § polislagen (1984:387), ibland antecknar som grund för ingripandet att den omhändertagne varit "otrevlig" eller "uppkäftig" mot polisen eller allmänt haft en "mycket tråkig attityd" mot patrullen. Jag har då erinrat om att det inte är en tillräcklig grund för ett omhändertagande enligt polislagen att en person uttalar glåpord och är allmänt otrevlig mot polisen. Motsvarande resonemang kan väsentligen föras när det gäller omhändertagande enligt LOB. Det förhållandet att en person, som i detta fall, t.ex. är "obstinat och förödmjukande" mot polisen innebär givetvis inte i sig att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan. Därmed inte sagt att en berusad cyklist inte kan omhändertas om denne bedöms vara en fara i trafiken och således utgöra en fara för sig själv och för annan, men detta bör i så fall tydligt framgå av dokumentationen.

Efter att Maria L. infördes till polisstationen ägde den s.k. förmansprövningen rum. Förmannen har till uppgift att pröva om åtgärden, omhändertagandet, ska bestå. Denna prövning gjordes i förevarande fall av Beatrice Damirjian. Hon har dessvärre inte kunnat erinra sig händelsen men utgått från att hon gjorde bedömningen att Maria L. var så pass berusad att omhändertagandet skulle bestå. Även om ingripandet, enligt min mening, således inte var helt invändningsfritt har jag inte underlag för att ifrågasätta Beatrice Damirjians bedömning.

Jag vill slutligen erinra om vikten ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt av att de omständigheter som föranlett ett ingripande dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt.

Kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna

(Dnr 600-2007)

Anmälan

Advokaten Johan Eriksson begärde i en anmälan att JO skulle granska vice chefsåklagaren Åke Olssons vid Åklagarmyndigheten, Västerorts åklagarkammare i Stockholm, beslut att inte tillåta honom att närvara vid ett förhör under vilket hans klient delgavs misstanke om bl.a. mord. Vidare ifrågasatte han att polisen vid tillfället höll ett mycket utförligare förhör med klienten än vad Åke Olsson gett direktiv om. Johan Eriksson uppgav bl.a. följande.

Måndagen den 5 februari 2007 efter kontorstid kontaktades han av N.A. som berättade att han var anhållen i sin frånvaro. N.A. var mycket skärrad och

hade bestämt att han ville inställa sig hos polisen och redogöra för sina förhållanden. Även N.A:s bror hade beslutat att inställa sig hos polisen och hade därför kontaktat advokaten Thomas Martinson. Johan Eriksson ringde därefter utredningsmannen vid polisen i Solna och meddelade att de två misstänkta skulle inställa sig.

På polisstationen meddelade en polisman att varken han, eller Thomas Martinson, som inställt sig tillsammans med N.A:s bror, skulle få närvara vid förhör eftersom de inte var förordnade som offentliga försvarare. Eftersom Johan Eriksson fann detta svar märkligt bad han att få kontakt med Åke Olsson. Denne bekräftade polismannens besked. Johan Eriksson förklarade för Åke Olsson att han tyckte att beskedet var märkligt och att N.A. ville ha honom som privat försvarare fram till dess att han kunde förordnas av tingsrätten. Han förklarade vidare för Åke Olsson att han ville att Åke Olsson skulle meddela polismannen att förhöret fick anstå fram till dess att han förordnats som offentlig försvarare. Vidare meddelade Johan Eriksson att han inte kunde närvara vid ett sådant förhör förrän efter rättegångsdagens slut nästföljande dag. Efter att polismannen talat med Åke Olsson fick han beskedet av polismannen att N.A. skulle delges brottsmisstanken och att det fick bestämmas tid för förhör nästa dag.

Vid rättegångsdagens slut nästa dag och sedan Johan Eriksson förordnats till offentlig försvarare fick han av N.A. veta att förhöret redan ägt rum och att detta hade pågått under en och en halv timme. Vid förhöret delgavs N.A. misstanke om mord och sju fall av försök därtill. Den berättelse N.A. lämnade var sådan att det gjordes gällande att en nödvärmsituation förelegat, vilket innebar att uppgifterna i förhöret var utomordentligt betydelsefulla för den fortsatta processen.

Utredning

Handlingar i åklagarkammarens ärende 102E-998-07 inforrades och granskades varvid följande framkom.

I diariet var antecknat att en åklagare den 4 februari 2007 hade beslutat att N.A. skulle hämtas till förhör. Vidare angavs att förhör enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) påbörjades den 5 februari 2007 kl. 20:22 varefter N.A. anhölls av Åke Olsson kl. 21:30. Enligt förhørsprotokollet pågick förhöret mellan kl. 20:23 och 21:20. N.A. delgavs misstanke om brott och redogjorde därefter för sina förhållanden aktuell kväll. Kriminalinspektörerna Kjaer och Jönsson ledde förhöret som angavs vara ett förhör enligt 24 kap. 8 § RB. I protokollet var antecknat att N.A. inte önskade försvarare vid förhöret. Vidare angavs att han önskade biträde av den försvarare, vars namn han inte kom ihåg, som följt med till polisstationen.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten som inkom med upplysningar och yttrande över vad som framförts i Johan Erikssons anmälan.

På tvångsmedelsblanketten var antecknat att Andreas Heurlin/Jönsson hade föredragit ärendet och att Åke Olsson den 5 februari 2007 beslutat att N.A. var skäligen misstänkt. Tidpunkterna för påbörjande av förhöret och för anhållandet var desamma som antecknats i åklagarkammarens diarieblad, dvs.

kl. 20:22 respektive kl. 21:30. Inga anteckningar om direktiv till polisen fanns på blanketten.

Johan Eriksson bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret och uppgav bl.a. att anteckningen i förhöret om att N.A. inte önskade biträde vid detta inte speglade dennes egentliga uppfattning. Eftersom hans huvudman hade inställt sig vid polisstationen tillsammans med honom var det naturligtvis alldeles uppenbart att han önskade hans biträde vid förhöret.

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län som inkom med upplysningar och yttrande över varför förhöret med N.A. blivit mer omfattande än vad åklagaren hade gett direktiv om.

I ett beslut den 12 september 2008 anförde chefsJO *Melin* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Johan Eriksson på kvällen den 5 februari 2007 inställde sig hos polisen i Solna tillsammans med sin klient N.A. som skulle höras i en förundersökning gällande misstanke om mord. Åke Olsson tillät då inte Johan Eriksson att delta vid förhöret med hänvisning till att denne inte var förordnad som offentlig försvarare.

I 23 kap. 10 § andra stycket rättegångsbalken (RB) föreskrivs, i den lydelse som var aktuell vid tillfället, att vid förhör som enligt 18 § andra stycket hålls på den misstänktes begäran, har han och hans försvarare rätt att närvara. Även vid annat förhör får försvararen närvara, om det kan ske utan men för utredningen. Sedan den 1 april 2008 finns motsvarande bestämmelse i fjärde stycket, språkligt och redaktionellt ändrad, men utan någon ändring i sak.

Frågan om när en försvarares närvaro kan vara till men för utredningen har, som Åklagarmyndigheten anmärkt, prövats i JO 1956 s. 96. Där uttalas (s. 116 f.) att en bedömning måste göras efter omständigheterna i det enskilda fallet och att ett avvisande måste vara grundat på objektiva godtagbara skäl. När det är fråga om förhör med andra bevispersoner än den misstänkte kan men för förundersökningens fortsatta bedrivande föreligga, eftersom försvararen inte har tystnadsplikt gentemot den misstänkte. När det däremot gäller förhör med den misstänkte, kan försvararen inte avvisas på den grunden. Möjligheterna att vägra försvararen att närvara vid förhör med den misstänkte måste därför vara ytterst begränsade. JO ansåg att en sådan möjlighet kunde finnas i undantagsfall, nämligen om försvararen måste antas komma att uppträda på sådant sätt, att förhörets behöriga gång stördes eller att ett ordnat förhör till och med omöjliggjordes. Detta förutsatte emellertid att försvararen vägrar att rätta sig efter förhørsledarens föreskrifter rörande försvararens rätt att yttra sig under förhöret.

I doktrinen har det, som Åklagarmyndigheten framhållit, med hänvisning bl.a. till nyss nämnda avgörande, sagts att försvararen har en på det hela taget ovillkorlig rätt att delta i förhör med sin klient (jfr Ekelöf m.fl. Rättegång V, 7:e upplagan, s. 133 och Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:45). Fitger nämner också som exempel på när en försvarare inte kan tillåtas att närvara, utöver den nyss angivna situationen, att personen den misstänkte anlitar är allmänt olämplig.

Europadomstolen har i flera avgöranden haft att pröva om vägran att låta försvarare närvara vid inledande polisförhör står i strid med artikel 6:1 och 6:3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Domstolen har uttalat att artikel 6 normalt kräver att en person ska kunna biträdas av advokat redan under de inledande förhören. Denna rättighet, som inte framgår uttryckligen av konventionen, kan endast begränsas om det finns goda skäl för det. Det avgörande är om den misstänkte, med hänsyn till handläggningen av målet i dess helhet, har förvägrats en rättvis rättegång (domstolens dom den 8 februari 1996 i målet John Murray ./ Förenade Konungariket, se vidare Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e upplagan, s. 286 f.).

N.A. var misstänkt för ett mycket allvarligt brott. Han kom till polisstationen på kvällen tillsammans med Johan Eriksson. Det kan inte ha rått något tvivel om att han önskade biträde av Johan Eriksson som försvarare. Eftersom tingsrätten inte hade expeditionstid var det inte möjligt att då begära ett förordnande för Johan Eriksson som offentlig försvarare för N.A. Johan Eriksson har dock uppgett att han sade till Åke Olsson att han tills vidare biträdde N.A. som privat försvarare.

Som Åklagarmyndigheten angett var det förhållandet att Johan Eriksson inte var förordnad som offentlig försvarare inte ett godtagbart skäl att inte tillåta honom att närvara vid förhöret. Om en misstänkt vill biträdas av en advokat saknar det betydelse om denne är förordnad som offentlig försvarare eller företräder den enskilde som privat försvarare. Det har heller inte framförts något annat objektivt godtagbart skäl till att Johan Eriksson inte skulle få närvara. Åke Olsson förtjänar därför allvarlig kritik för att han inte tillät Johan Eriksson att närvara vid förhöret med N.A.

När det sedan gäller genomförandet av det inledande förhöret med N.A. har Åke Olsson, som Johan Eriksson uppgett, bekräftat att han muntligen gav direktiv till en polisman att N.A. vid förhöret endast skulle delges brottsmisstänke och höras om sin inställning till denna samt att ett utförligare förhör skulle anstå till följande dag. Jag har inte någon anledning att betvivla dessa uppgifter.

Trots de givna direktiven kom ett förhållandevis långt och utförligt förhör att hållas med N.A. den aktuella kvällen. Enligt polismyndigheten har det inte gått att klarlägga vem som mottog direktiven från Åke Olsson. Såvitt framgår av remissvaret hade de båda förhørsledarna inte haft någon kontakt med Åke Olsson innan förhöret påbörjades. Eftersom de således, såvitt utredningen visat, inte känt till Åke Olssons direktiv saknar jag underlag för att rikta kritik mot dem för det sätt som förhöret genomfördes på.

Jag finner det emellertid märkligt att ingen hos polisen kunnat erinra sig det direktiv som gavs av Åke Olsson. Eftersom jag dock anser att utredningen klarlagt att Åke Olsson muntligen lämnat direktiv om genomförandet av det inledande förhöret till en polisman, finner jag likväl skäl att kritisera polismyndigheten för att åklagarens anvisningar inte kom att vidarebefordras till förhørsledarna så att förhöret kunde begränsas på det sätt som angavs i direktivet. Det inträffade visar också på vikten av att givna direktiv dokumenteras.

Kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott

(Dnr 1516-2007)

Anmälan

C.F. framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av ett ingripande som hade skett mot hennes son, H.F., och anförde därvid i huvudsak följande. Den 28 mars 2007 stoppades H.F. av en kvinna när han var på väg hem från Tyresö centrum. Han ignorerade kvinnan som då åter stoppade honom. Kvinnan visade polislegitimation och beordrade H.F. att sluta prata i mobiltelefonen. Ytterligare en polisman kom till platsen varpå H.F. tillfrågades om han hade narkotika på sig, vilket han besvarade nekande. Den kvinnliga polisen sade att hon kände igen H.F., vilket H.F. ifrågasatte. Han ombads därefter att gå åt sidan med polismännen, och de begärde också att få gå igenom hans fickor. Då H.F. motsatte sig detta grep polismännen tag i honom och visiterade honom mot hans vilja. Någon narkotika hittades inte. H.F. fick därefter fortsätta sin resa hem. När han kom hem var han mycket upprörd och berättade vad som hänt för sina föräldrar. C.F. kontaktade polisen och kom senare under kvällen i kontakt med den kvinnliga polisen, som förklarade att det inträffade hade skett i brottsförebyggande syfte och var ”rutin”. Hon uppgav vidare att det inte var fel att visitera sonen eftersom hon ansåg att han såg blek ut och var glansig om ögonen.

Utredningen

Muntliga upplysningar och en anmälan i polismyndighetens ärende K82288-07 inhämtades. I anmälan som upprättats samma dag som ingripandet skedde hade antecknats bl.a. att H.F. gav intryck av att vara misstänksam och mycket nervös, att han hade försökt springa ifrån patrullen, att han svarade undvikande på frågor, att polismännen uppfattade det som om han hade något att dölja och att han på fråga om han hade någon narkotika på sig klappade/kände på sina byxfickor samt att han i det läget blev skäligen misstänkt för narkotikabrott genom innehav.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som framfördes i anmälan till JO. Myndigheten skulle därvid särskilt närmare redogöra för de omständigheter som föranledde att anmälarens son kom att betraktas som skäligen misstänkt för narkotikabrott.

Polismyndigheten (tf. biträdande länspolismästaren Gunnar Edeland) inkom med ett yttrande och anförde bl.a. följande.

Bakgrund

Den 28 mars 2007, omkring kl. 18.00, befann sig H.F. vid Tyresö centrum. Två civilklädda polismän från länskriminalpolisens ungdomssektion, med uppdrag att genom uppsökande verksamhet förhindra och upptäcka tidigt missbruk av narkotika, kom fram till honom. De visade sin tjänstelegitimation och ställde vissa frågor kring narkotika. Anledningen till att H.F. kontaktades

var att han var blek i ansiktet och hade glansiga ögon, vilket är ett vanligt tecken på narkotikabruk. En av polismännen tyckte sig också känna igen honom från sammanhang som kan förknippas med narkotikabruk. Antagandet visade sig senare felaktigt.

Enligt de båda polismännens uppfattning uppträdde H.F. mycket nervöst och hade svårt att ge klara svar på de frågor han fick, t.ex. huruvida han hade någon narkotika på sig. Han förde upprepade gånger händerna mot sina byxfickor trots att poliserna bad honom att vara stilla. Plötsligt började H.F. springa från platsen. Han hann ca 20 meter innan poliserna kunde stoppa honom genom att ta tag i varsin arm och leda honom tillbaka till platsen de stått och samtalat på. Poliserna har vidare uppgivit att H.F. inte kunde förklara varför han försökt springa sin väg. Vid denna tidpunkt kom H.F. att betraktas som skäligen misstänkt för narkotikabrott genom innehav. Beslut om kroppsvisitation beslutades av en av de båda polismännen på platsen, med anledning av att det bedömdes föreligga fara i dröjsmål.

Det påträffades ingen narkotika vid visitationen varför misstanken om brott föll. H.F. informerades direkt på platsen om vad som föranlett tvångsätgärden och att han numera inte var misstänkt. Polismännen lämnade därpå rapport om den vidtagna tvångsätgärden till sitt befäl.

Senare under kvällen hade en av de ingripande polismännen kontakt med C.F., varpå omständigheterna kring ingripandet redovisades.

Av den anmälan som upprättades med anledning av ingripandet, 0201-K82288-07, framgår att förundersökning inleddes den 2 april 2007 efter beslut av polisinspektör Jonas Wendel. Av ärendets historikuppgifter i RAR (Rationell anmälningsrutin)-systemet framgår vidare att anmälan slutredovisats fem minuter senare genom att förundersökningen nedlagts med motiveringen ”misstänkt oskyldig”.

Länskriminalpolisens bedömning

Chefen för länskriminalpolisen har belyst de oklarheter som råder kring beviskravets styrka när det gäller bedömningen av rekvisitet ”skäligen misstänkt”. Mot bakgrund av detta har hon funnit att det inte kan anses ha varit en felaktig bedömning att betrakta H.F. som skäligen misstänkt. Detta särskilt mot bakgrund av försöket att springa från platsen samt hans blekhet och glansiga ögon. Att kontakt togs med H.F. inledningsvis uppges ingå i den preventiva inriktning av verksamheten som bedrivs vid den sektion som polismännen tillhör.

Länskriminalpolisen har vidare berört den omständigheten att förundersökning inleddes för att omedelbart läggas ner, den 2 april 2007, i samband med att den upprättade anmälan granskats, godkänts och slutredovisats. Beslutet att inleda förundersökning har förklarats vara felaktigt, men förklarats utifrån administrativa skäl.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten får inledningsvis ansluta sig till vad länskriminalpolisen anfört angående polismännens val att ta kontakt med H.F. Mot bakgrund av de tecken H.F. uppvisade får det alltså anses ligga inom ramen för polisernas tjänsteuppdrag och bör inte ifrågasättas.

Gällande grunden för kroppsvisitationen gör polismyndigheten följande bedömning. För att den genomförda kroppsvisitationen ska anses haft stöd i lag krävs att polismännen haft grundad anledning för sin bedömning av H.F. som skäligen misstänkt för narkotikabrott. Begreppet skäligen misstänkt är inte definierat i lag eller förarbeten. I doktrinen råder skilda uppfattningar. Att utgå från är då närmast JO:s tidigare uttalanden om beviskravets styrka. Enligt JO krävs för skäligen misstanke att det föreligger ”konkreta, objektivt underbyggda, omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga

har begått den gärning som misstanken avser” (se t.ex. JO 1998/99 s. 107). JO har vidare anført att några närmare bestämda riktlinjer för vad som krävs för att en misstanke ska anses skälig inte låter sig göras och istället måste prövas från fall till fall varvid det självfallet ofta finns ett visst utrymme för olika bedömningar.

Polismyndigheten kan konstatera att beslutet om skälig misstanke fattats på sådana konkreta grunder som JO beskrivit. Grunderna utgjordes dels av H.F:s utseende (blekhet och glansighet på ögonen), dels hans nervösa uppträdande bestående i oförmågan att svara på frågor och intresset för sina byxfickor och slutligen hans försök att avvika, vilket han senare inte heller kunde förklara. Polismyndigheten anser på dessa grunder att beslutet om kroppsvisitation haft stöd i lag. Att fara i dröjsmål förelegat har sitt stöd i H.F:s försök att avvika.

Gällande inledandet av förundersökning instämmer polismyndigheten i vad länskriminalpolisen anført gällande beslutets felaktighet. Beslutsfattaren har uppgivit att det skedde av rent administrativa skäl på grund av systemets (RAR) uppbyggnad. Vid samtal med RAR-ansvarig, kommissarie Håkan Söderström, har emellertid framkommit att en slutredovisning av aktuell ärendetyp inte ska utföras på det sätt som skett och information om rätt hantering av systemet kommer därför spridas. Det är naturligtvis inte meningen att förundersökning ska behöva inledas, om så endast under fem minuter, om det inte föreligger rättsliga skäl. Polismyndigheten anser att ett spridande av denna information är tillräcklig för att förebygga framtida felaktigheter.

C.F. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. att polismännens påståenden i vissa delar var felaktiga.

I ett beslut den 4 december 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation. Begränsningar i dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 12 § första stycket samma kapitel göras genom lag.

Om det finns anledning att anta att det har förövats ett brott som kan följas av fängelse, får enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller annars till utrönande av omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen om brottet.

Som polismyndigheten har angett har JO vid ett flertal tillfällen uttalat att för att en person ska anses skäligen misstänkt för ett brott krävs att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser. Omständigheterna måste alltså vara av det slaget att de ger upphov till en faktabaserad misstanke. Det är däremot självfallet inte möjligt att lägga fast några mer bestämda riktlinjer för vad som ska krävas för att en misstanke ska anses vara skälig. Frågan får i stället besvaras från fall till fall, och i de flesta fall finns därvid ett visst utrymme för olika bedömningar.

Jag vill först nämna att jag naturligtvis inte har någonting att invända mot att polisen som ett led i sitt brottsförebyggande arbete vad gäller narkotikamissbruk bland ungdomar tar kontakt med ungdomar i olika sammanhang för att på så sätt informera om riskerna med narkotika, men även för att försöka förhindra och tidigt upptäcka missbruk. Som framgått tjänstgjorde de nu be-

rörda polismännen vid länskriminalens ungdomssektion och arbetade med just sådana frågor vid tillfället. Det var också mot den bakgrunden som de tog kontakt med H.F.

Vad som därefter inträffade är emellertid något oklart. C.F. har exempelvis uppgett att H.F. *inte* sprang från platsen utan att han försökte *gå* därifrån men hindrades och att polismännen begärde att få gå igenom H.F:s fickor *innan* han ville gå från platsen. Jag kan således konstatera att polismännens redogörelse för händelseförloppet skiljer sig något från de uppgifter som anmälaren lämnat till JO. Jag finner det inte meningsfullt att genom ytterligare utredningsåtgärder försöka klarlägga exakt vad som inträffade vid tillfället.

I den anmälan som upprättades med anledning av ingripandet mot H.F. antecknades att han när polismännen tilltalade honom gav intryck av att vara misstänksam och mycket nervös, att han hade försökt springa ifrån patrullen, att han svarade undvikande på frågor, att polismännen uppfattade det som om han hade något att dölja och att han på fråga om han hade någon narkotika på sig klappade/kände på sina byxfickor. På grund av detta ansågs H.F. vara skäligen misstänkt för narkotikabrott genom innehav, och beslut om kroppsvisitation fattades och verkställdes.

Att en person betar sig underligt, uppträder nervöst eller undviker kontakt med polisen kan inte i sig anses ge grund för misstanke om brott, än mindre för misstanke om ett konkret brott av ett visst slag. Inte heller kan passivitet från den misstänktes sida tillmätas någon betydelse vid bedömningen av brottsmisstanken. Eftersom en misstänkt aldrig är skyldig att tillhandahålla uppgifter eller material som kan användas som bevisning mot honom själv kan man inte heller dra några slutsatser av det förhållandet att han vägrar att frivilligt medverka i utredningen (Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, s. 39 och 605).

Enligt min mening var uppgifterna i polisanmälan knappast tillräckliga för att anse att H.F. var skäligen misstänkt för narkotikabrott genom innehav. Uppgiften att polismännen uppfattade det som om H.F. hade något att dölja tyder också på att det till viss del snarare handlade om spekulation från polismännens sida än ett beslut enbart grundat på konkreta omständigheter.

I polismyndighetens yttrande till JO har dock – förutom nämnda omständigheter i polisanmälan – hänvisats till att H.F. var blek i ansiktet och hade glansiga ögon vid tillfället, vilket enligt myndigheten är ett vanligt tecken på narkotikabruk, liksom till att en av polismännen tyckte sig känna igen H.F. från sammanhang som kan förknippas med narkotikabruk (vilket senare visade sig vara felaktigt). – Om nu dessa omständigheter låg till grund för beslutet om skäligen misstänkt/kroppsvisitation borde de självfallet också ha noterats i polisanmälan. Jag vill här peka på vikten från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt av att ett beslut om tvångsmedel dokumenteras klart och noggrant med bl.a. angivande av samtliga grunder för beslutet.

Många polismän, särskilt de som arbetar med narkotikafrågor, har givetvis skaffat sig erfarenhet och kunskap för att med hög grad av säkerhet kunna avgöra om en person är påverkad av narkotika, t.ex. genom ögonundersökningar. Om en polisman anser att en person uppvisar symtom som är typiska för narkotikabruk kan det vara tillräckligt för att personen i fråga ska anses

vara skäligen misstänkt för narkotikabrott. Det kan då också finnas skäl såväl för ett beslut om kroppsbesiktning i form av blod- eller urinprovtagning som för ett beslut om kroppsvisitation i syfte att söka efter rester av den narkotika som personen misstänks ha brukat. – Det förhållandet att en person uppvisar vanliga tecken på narkotikapåverkan, t.ex. ofrivilliga ryckningar i ögonen (nystagmus), utgör också ofta en viktig del i den helhetsbedömning som görs för att avgöra om en person är skäligen misstänkt för att ha *brukat* narkotika.

Om H.F. uppvisade symtom som är vanliga tecken på narkotikabruk är det, enligt min uppfattning, något märkligt att de ingripande polismännen inte också gjorde bedömningen att H.F. var skäligen misstänkt även för narkotikabrott genom eget bruk. I så fall hade det varit naturligt att även besluta om kroppsbesiktning och inte bara låta H.F. fortsätta sin hemfärd efter den utförda kroppsvisitationen.

Det är naturligtvis mycket vanskligt att vid en granskning i efterhand avgöra om ett ingripande i ett fall som det nu aktuella var korrekt eller inte. Jag har dock för min del svårt att förstå de nyss redovisade omständigheterna på något annat sätt än att det väsentligen var H.F:s nervösa uppträdande och handlande vid tillfället som låg till grund för att polismännen ansåg att det förelåg skälig misstanke om narkotikabrott genom innehav. – Med anledning av att en av polismännen *tyckte* sig känna igen H.F. vill jag också framhålla att självfallet måste stor försiktighet iakttas vid användandet av sådan information vid beslut om straffprocessuella tvångsmedel – inte minst om man inte är helt säker på uppgiften.

Även om det finns utrymme för olika, var för sig godtagbara, bedömningar i denna typ av ärenden, anser jag alltså slutligen för min del att ingripandet mot H.F. inte var invändningsfritt.

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

Fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende

(Dnr 1792-2007)

Anmälan

Kenneth J. framställde klagomål mot Polismyndigheten i Kalmar län för handläggning av vapenärenden (tillstånd att förvärva och inneha ammunition för samlingsändamål).

Utredning

Från polismyndigheten infordrades handlingarna i ärendena dnr --- (nedan kallat ärende A) och --- (nedan kallat ärende B). Av handlingarna framgick bl.a. följande.

I ärende A beslutade polismyndigheten den 1 juni 2006 att avslå en ansökan från Kenneth J. om tillstånd att för samlingsändamål förvärva ammunition (2 500 patroner). Beslutet överklagades av Kenneth J.

Kenneth J. kom den 26 januari 2007 in till polismyndigheten med ytterligare en ansökan om tillstånd att för samlingsändamål förvärva ammunition (100 patroner avsedda för europeiska skjutvapen), ärende B. Polismyndigheten underrättade Kenneth J. i slutet av januari 2007 om att den skulle avvakta länsrättens avgörande i ärende A innan ansökan i ärende B behandlades. I en skrivelse till polismyndigheten i mitten av februari 2007 ifrågasatte Kenneth J. detta besked med hänvisning till 7 § förvaltningslagen.

Den 23 mars 2007 upphävde Länsrätten i Kalmar län polismyndighetens beslut i ärende A och överlämnade målet till polismyndigheten för utfärdande av tillstånd för Kenneth J. att för samling inneha högst 2 500 patroner avsedda för nordamerikanska handeldvapen. Polismyndigheten överklagade länsrättens dom och Kammarrätten i Jönköping meddelade den 11 april 2007 prövningstillstånd i målet.

Enligt en ärendeanteckning den 28 mars 2007 i ärende B avvaktade polismyndigheten kammarrättens beslut i ärende A innan beslut meddelas i ärende B.

Ärendet remitterades till polismyndigheten som anmodades att lämna upplysningar om och yttra sig över vilka rättsliga överväganden som föregått myndighetens beslut att avvakta med att ta ställning till ansökan i ärende B innan ärende A är avgjort.

Polismyndigheten (länspolismästaren Olof Ersgård) kom in med ett remissvar i vilket anfördes bl.a. följande.

Polismyndigheten vill inledningsvis klargöra att man är fullt medveten om innebörden av 7 § förvaltningslagen.

Av 7 § förvaltningslagen framgår bl.a. att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt förarbetena till denna bestämmelse uttalade departementschefen att paragrafen närmast bör uppfattas vara av målsättningskaraktär (prop. 1985/86:80 s. 24). Vidare konstateras att en viktig utgångspunkt i ärendehandläggningen skall vara att myndigheten fattar materiellt riktiga beslut. I Bohlin och Warnling-Nereps bok Förvaltningsrättens grunder (s. 77) framgår vidare att handläggningstiden från anhängiggörandet till avgörandet inte kan anges generellt utan beror bl.a. på ärendets beskaffenhet.

I detta fall har polismyndigheten primärt grundat sitt beslut beträffande ärende B utifrån handläggningssmässiga aspekter.

I FAP 551-3 (RPSSF 2006:12, s. 31) framgår följande ”Tillståndsgivning för innehav av ammunition för samling bör vara frikostig så länge innehavet har en begränsad omfattning t.ex. en eller två patroner av samma kaliber inom ett visst kaliberintervall. Vid tillståndsgivning till en större samling eller samling av mindre ammunitionsförpackningar, högst 50 skottsförpackningar, bör regelmässigt krävas att sökanden anger en bestämd inriktning på samlingen och att han eller hon genom en tidigare, begränsad samling, visat ett varaktigt intresse för ammunitionssamling.”

Polismyndigheten anser att båda samlingsärendena har flera beröringspunkter och beslutade därför den 29 januari 2007 att låta ärende B vila i avvaktan på länsrättens bedömning av ärende A. Huvudskälet till detta var att polismyndigheten ville se vilken bedömning domstolen gjorde avseende mängden ammunition för samling. Detta beslut ansåg polismyndigheten vara

av väsentlig betydelse för ärende B:s fortsatta handläggning då det inte var klarlagt vad som i lagens mening varit att anse som begränsad omfattning. Polismyndigheten ansåg vid beslutstillfället att de kommande domskälen skulle vara av stor betydelse för riktigheten i myndighetens materiella prövning.

Den 23 mars 2007 meddelade länsrätten i Kalmar sin dom varvid domstolen upphävde polismyndighetens tidigare beslut. Den 28 mars 2007 överklagade polismyndigheten länsrättens dom. Den 11 april 2007 meddelade kammarrätten polismyndigheten prövningstillstånd i ärendet.

Anledning till att polismyndigheten valt att ännu inte påbörja handläggningen av ärende B är att om kammarrätten ogillar polismyndighetens yrkande i ärende A är det uppenbart onödigt att bereda ärende B. Detta skulle i så fall kunna beviljas direkt, med anledning av att sökt ammunitions mängd i ärende B endast uppgår till 100 st.

Kenneth J. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret, varvid han bl.a. anförde följande. Ärendena är helt skilda både till inriktning och till kvantitet, varför han har svårt att förstå varför polismyndigheten kopplat samman dem. Det finns inte något juridiskt hinder för polismyndigheten att, oavsett utgången av det första ärendet, behandla hans ansökan om samlingslicens för 100 patroner.

Därefter infordrades handlingar (bl.a. ärendeanteckningar i ärende – – – och kammarrättens dom i mål 1194-07) samt inhämtades muntliga upplysningar från polismyndigheten, varvid sammanfattningsvis följande kom fram. Med bifall till polismyndighetens överklagande upphävde kammarrätten i dom den 16 oktober 2008 länsrättens dom och fastställde polismyndighetens beslut den 1 juni 2006. Polismyndigheten hade den 10 november 2008 ännu inte meddelat något beslut i ärende B. Enligt vapenhandläggaren Ann-Christine Ekblad avvaktar man nu Regeringsrättens avgörande med anledning av att Kenneth J. har överklagat kammarrättens dom.

I ett beslut den 12 november 2008 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Av 2 kap. 1 och 2 §§ vapenlagen (1996:67) framgår att tillstånd krävs för att inneha skjutvapen eller ammunition och att polismyndigheten prövar frågor om sådant tillstånd. Enligt 2 kap. 8 § vapenlagen får den som har tillstånd eller rätt att inneha ett visst vapen för skjutning utan särskilt tillstånd inneha ammunition till vapnet, om ammunitionen är avsedd för samma ändamål som tillståndet eller rätten till innehav av vapnet avser. Tillstånd att i andra fall inneha ammunition får meddelas bl.a. enskilda personer, om det skäligen kan antas att ammunitionen inte kommer att missbrukas. Ytterligare bestämmelser finns i vapenförordningen (1996:70). Vidare har Rikspolisstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen (FAP 551-3).

I det nu aktuella ärendet har polismyndigheten valt att avvakta länsrättens avgörande i ett mål avseende tillstånd att förvärva 2 500 patroner (avsedda för nordamerikanska handeldvapen) innan den behandlade Kenneth J:s senare till polismyndigheten inkomna ansökan om tillstånd att förvärva 100 patroner (avsedda för europeiska skjutvapen). Myndigheten har därefter ytterligare

låt it prövningen av Kenneth J:s ansökan i det senare ärendet vila i avvaktan på först kammarrättens och nu Regeringsrättens avgörande.

Även om polismyndigheten inte uttryckligen förordnat om ärendets vilandeförklaring, kan det de facto sägas röra sig om en sådan. Innan jag kommer in på frågan om det sakligt motiverade i myndighetens förfarande, vill jag säga något om möjligheterna att över huvud tillgripa vilandeförklaring inom förvaltningsrätten.

Enligt 32 kap. 5 § rättegångsbalken får ett mål vid en allmän domstol förklaras vilande under vissa i lagrummet angivna förutsättningar. Någon motsvarande regel finns inte vare sig i förvaltningsprocesslagen (1971:291) eller förvaltningslagen (1986:223). Ingen av dessa lagar – och allra minst den kortfattade förvaltningslagen – är emellertid avsedd att på ett uttömmande sätt reglera förfarandet. En rättsutveckling genom praxis är förutsedd. I rättsfallet RÅ 2005 ref. 33 har Regeringsrätten således utan särskilt lagstöd ansett sig kunna vilandeförklara ett mål i avvaktan på att EG-domstolen meddelat ett av annan domstol (HD) begärt förhandsavgörande. Institutets existens inom förvaltningsrätten är därmed numera fastslagen.

Därav får man naturligtvis inte dra slutsatsen, att möjligheterna att fördröja avgörandena i förvaltningsärenden skulle ha vidgats. För förvaltningsmyndigheternas vidkommande gäller enligt 7 § förvaltningslagen den grundläggande principen, att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”. Det innebär att dröjsmål kan tolereras endast om det är oundgängligen nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag. Oavsett grunden för uppskovet och hur det formuleras – som vilandeförklaring, bordläggning etc. – ska parten eller parterna givetvis informeras om anledningen till fördröjningen och i görligaste mån ges en prognos om när ett slutligt ställningstagande är att vänta.

Polismyndigheten har i det nu aktuella fallet anfört bl.a. att förvaltningsdomstolarnas bedömning i ärende A var av väsentlig betydelse för den fortsatta handläggningen av ärende B. Jag kan emellertid för min del inte se att ett slutligt domstolsavgörande skulle vara av sådan vägledande betydelse för – eller annars ha ett sådant samband med – prövningen av Kenneth J:s senare ansökan att det på grund härav funnits anledning till uppskov. En sådan fördröjning bör som regel för övrigt endast godtas om det väntade avgörandet i högre instans är mycket nära förestående. Jag kan här konstatera att det nu dröjt drygt ett år och nio månader utan att polismyndigheten prövat Kenneth J:s ansökan i ärende B. Det är enligt min mening oacceptabelt att i ett ärende som det här aktuella avvakta ett avgörande från en högre instans under så lång tid.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar

(Dnr 2138-2007)

Anmälan

J.F. framförde i en anmälan klagomål mot dåvarande kammaråklagaren Marit Åkerblom, Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Östersund. Han var missnöjd med att en dator i vilken lagrades bl.a. e-postkorrespondens mellan honom och hans före detta hustru, O.O., hade tagits i beslag och med att korrespondensen därefter hade återopats som bevisning i en rättegång vid Östersunds tingsrätt där han och O.O. var tilltalade.

Utredningen

Handlingar i bl.a. Östersunds tingsrätts mål B 860-03 och åklagarkammarens i Östersund ärende C-7-703-02 inforrades och granskades.

Av den inhämtade utredningen framgick bl.a. att J.F. och O.O. var misstänkta för skattebrott och bokföringsbrott och att en husrannsakan i O.O:s bostad i syfte att eftersöka bokföringsmaterial hade verkställts den 16 februari 2007. Vid husrannsakan beslagtogs en dator i vilken bl.a. e-postkorrespondens mellan J.F. och O.O. lagrades. Denna korrespondens tillfördes förundersökningsprotokollet och återopades senare som bevisning i rättegången vid tingsrätten.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över åklagares hantering av den aktuella e-postkorrespondensen.

Åklagarmyndigheten (dåvarande riksåklagaren Fredrik Wersäll) kom in med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från vice chefsåklagaren Eva Lena Rimér (här uteslutna). Det upplystes att Marit Åkerblom hade slutat sin anställning.

Fredrik Wersäll

Bakgrund

J.F. och O.O. är misstänkta för att tillsammans och i samråd ha begått skattebrott och bokföringsbrott. Åtal har väckts mot O.O. och Östersunds tingsrätt har meddelat dom. Domen är överklagad. Förundersökningen mot J.F. pågår alltjämt eftersom denne synes hålla sig undan.

Av handlingarna framgår att J.F. och O.O. har varit gifta med varandra. Under tiden O.O. var frihetsberövad gjordes en husrannsakan hos henne den 16 februari 2007, varvid bl.a. en dator togs i beslag. Beslaget av datorn har hävts den 23 mars 2007.

Vid förhör med O.O. den 12 februari har hon uppgett att hon inte har umgåtts med J.F. på många år och efter skilsmässan år 2002 har de inte haft så mycket med varandra att göra. Vidare har O.O. vid förhör den 1 mars uppgett att hon och J.F. inte har haft någon personlig kontakt på flera år men att han har kontaktat henne per e-post. O.O. uppgav slutligen vid förhör den 11 mars att hon inte kom ihåg hur länge sedan det var hon umgåtts med J.F.

Vid undersökning av O.O:s dator har korrespondens bestående av e-postmeddelanden mellan O.O. och J.F. anträffats och skrivits ut. E-

postmeddelandena är daterade i maj 2003, augusti och september 2004, februari 2005 samt december 2006 och rör bl.a. den ekonomiska ställningen och hur betalningar skulle göras i olika bolag som var aktuella i förundersökningen. E-postmeddelandena har intagits i förundersökningsprotokollet och har även återopats som bevisning vid huvudförhandlingen i tingsrätten till styrkande av att O.O. och J.F. under delar av aktuell brottstid har varit i behov av pengar samt att de har haft ett bestämmande inflytande över bolagen. E-postmeddelandena har återopats som bevisning i hovrätten av åklagaren.

Efter att ha redogjort för den rättsliga regleringen anförde Fredrik Wersäll vidare.

Bedömning

I ärendet aktualiseras främst två frågor, nämligen dels vad som gäller vid beslag och kopiering av information som lagrats på dator, dels hur beslagsförbudsregeln ska tillämpas.

En innebörd av beslagsförbudsregeln är att skriftliga meddelanden innehållande informationsutbyte mellan misstänkt och honom eller henne närstående är skyddade mot beslag. Någon närmare vägledning hur begreppet skriftligt meddelande ska tolkas ges inte i bestämmelsen. Av förarbetena framgår endast att bestämmelsen inte bara avser skriftliga meddelanden utan även andra handlingar, t.ex. läkarjournaler (NJA II 1943 s. 360).

Enligt gällande rätt är det tillåtet att under en husrannsakan söka efter information i en dator (SOU 1995:47 s. 184). Med de informationsmängder som numera är vanliga i datorer är det dock normalt inte praktiskt genomförbart. Då fråga om beslag uppkommer med anledning av vad som påträffats eller kan komma att påträffas i en dator, torde därför i praktiken inte finnas något annat sätt än att ta denna eller del av datorn i beslag. Det är en nödvändighet för en effektiv brottsbekämpning att så kan ske. Ett beslut att ta en dator eller en del av en dator i beslag kan inte anses stå i konflikt med beslagsförbudsregeln. Åtgärden att på papper skriva ut en elektronisk handling innebär enligt min mening inte heller att en skriftlig handling tas i beslag (se om dessa frågor i *Brott och brottsutredning i IT-miljö*, Ds 2005:6 s. 303 ff.). Något lagstridigt beslag har det därför enligt min mening inte varit frågan om.

Frågan är då om det har funnits hinder att använda de aktuella e-postmeddelandena trots att beslaget av datorn i och för sig inte har varit felaktigt och den information de innehåller inte har kommit åklagaren till del i strid med gällande rätt.

Ändamålet med beslagsförbudsregeln är att skydda förtroligheten mellan vissa personkategorier, däribland den misstänkte och honom eller henne närstående personer. Vid tillkomsten av beslagsförbudsregeln var vanliga papper den huvudsakliga informationsbäraren. I dag är det troligtvis vanligast att information finns i datorer och liknande. Riksåklagaren har i ett tillsynsärende gällande skriftliga handlingar mellan en misstänkt och en advokat (ÅM-A 2006/1152, bifogas) uttalat att ändamålet med beslagsförbudsregeln måste beaktas då innehållet i en beslagtagna dator eller en kopierad hårddisk analyseras. Det finns därför åklagaretska skäl som talar mot att elektroniska dokument används inom ramen för en förundersökning om dokumenten är sådana att de i pappersform hade omfattats av beslagsförbudet. Skälen får anses vara så starka att de väger tyngre än det brottsbekämpande intresset.

I förevarande fall har det inte varit aktuellt att ta korrespondensen i beslag. Mot bakgrund av det tidigare anförda är det min uppfattning att beslagsförbudsregeln ska tillämpas på motsvarande sätt rörande elektroniska dokument som om det varit fråga om beslag av en vanlig fysisk handling. Således får elektroniska dokument inte användas vid brottsutredningen om beslagsförbudsregeln hade varit tillämplig på handlingen om den hade varit i pappersform.

Beslagsförbudsregeln gäller enligt sin ordalydelse bl.a. meddelanden mellan den misstänkte och en honom eller henne närstående. En särskild fråga är om det har någon betydelse att meddelandet – som i aktuellt fall – har lämnats mellan två närstående som är misstänkta för att ha begått brott tillsammans.

Justitiekanslern har tidigare gjort uttalanden som rör skriftliga meddelanden mellan misstänkta närstående (se JK 1983 s. 195) och har funnit att bestämmelsen i 27 kap. 2 § RB om förbud mot beslag av skriftliga meddelanden mellan närstående inte bör anses innehålla något undantag för det fall brottsmisstänkarna riktar sig mot såväl avsändaren som mottagaren.

Högsta domstolen har i två fall tagit ställning till hur beslagsförbudet ska tolkas när det gäller advokater. I NJA 1977 s. 403 begärdes tillstånd till husrannsakan hos en advokat. Syftet med husrannsakan var att söka efter och ta i beslag originalet till en handling som hade åberopats i fotokopia i en process. Högsta domstolen uttalade att varken det förhållandet att innehållet i en handling var känt eller att det inte var fråga om ett meddelande från en klient till advokat hindrade en tillämpning av beslagsförbudet. Högsta domstolen påpekade dock att beslagsförbudsregeln, enligt sin ordalydelse, hade kommit att bli mera vidsträckt än vad som motiverades av ändamålet att tillgodose behovet av sekretess mellan advokat och klient. Hinder ansågs dock föreligga mot en rättstillämpning i strid med stadgandets ordalydelse, särskilt då det gällde fråga om ett stadgande som syftade till att skydda enskilda personer mot tvångsingripande från det allmännas sida. I NJA 1990 s. 537 uttalade Högsta domstolen att det var tillräckligt med ett blygsamt mått av bevisning från advokatens sida för att man skulle kunna godta ett påstående om att en handling omfattas av beslagsförbudet. Högsta domstolens ställningstagande synes medföra att det inte är möjligt att göra en ändamålstolkning av beslagsförbudsregeln utan den ska tillämpas enligt sin ordalydelse.

Med anledning av Högsta domstolens avgörande 1977 föreslog Tvångsmedelskommittén i sitt betänkande (SOU 1984:54) att bestämmelsen i 27 kap. 2 § skulle upphävas och att beslagsfrågan skulle avgöras efter en intresseavvägning i det enskilda fallet. I prop. 1988/89:124 s. 36 uttalade departementschefen att det endast var i extrema undantagsfall som regeln gav upphov till problem och att det var svårt att konstruera en vidgad möjlighet till beslag utan att samtidigt riskera att komma i konflikt med viktiga rättssäkerhetsintressen. Det lades därför inte fram något förslag till ändrade regler i detta avseende.

Frågan har utretts på nytt i Polisrättsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:47 s. 358 ff.). Utredningen fann att det har visat sig finnas ett större behov av att kunna företa husrannsakan hos advokater och beslagta handlingar som har anförtrots advokater av klienter än vad man tidigare har antagit. Enligt utredningens mening hade beslagsförbudet kommit att bli betydligt vidsträcktare än vad som krävs för att behovet av sekretess i förhållandet mellan advokat och klient ska kunna tillgodoses. Utredningen föreslog därför vissa förändringar av beslagsförbudet. Dock föreslogs inga förändringar när det gällde de fall där t.ex. en advokat misstänks för delaktighet i sin klients brott. Även fortsättningsvis skulle beslagsförbudet därvid gälla. Inte heller föreslogs några förändringar av beslagsförbudet gällande närstående, förutom att det borde omfatta även andra informationsbärare än skriftliga meddelanden. Däremot har utredningen inte övervägt vad som ska gälla när närstående är misstänkta för att ha begått brott tillsammans. Någon ändring av lagstiftningen har inte skett med anledning av Polisrättsutredningens förslag.

I förevarande fall har åklagaren i förundersökningen och i domstol använt e-postkorrespondens mellan de före detta makarna J.F. och O.O. som båda är misstänkta för att ha begått allvarliga brott tillsammans. E-postkorrespondensen synes enbart ha rört förhållanden i olika bolag som omfattades av förundersökningen och har inte innefattat meddelanden av privat karaktär. Med hänsyn härtill och då parterna, enligt O.O., inte har haft något närmare umgänge efter skilsmässan har jag förståelse för att åklagaren har ansett sig

kunna använda sig av e-postkorrespondensen. Med hänsyn till det åklagar-etiska resonemang som har redovisats i det föregående samt att det inte synes föreligga möjligheter till en ändamålstolkning av beslagsförbudsregeln kan jag inte komma till annan slutsats än att åklagaren borde ha avstått från att använda sig av e-postkorrespondensen.

Jag kommer att vidta de åtgärder rörande handläggningen av det aktuella målet som mitt ställningstagande i yttrandet leder till.

Det går inte att komma ifrån att beslagsförbudsregelns ordalydelse träffar långt mer än vad som är motiverat med hänsyn till intresset att värna förtroeligheten mellan närstående. Som det aktuella ärendet exemplifierar underlättar regeln för makar att, utan att bli dömda för det, planera och genomföra brott tillsammans. Denna ”ventil” för brott med minimum två års fängelse i straffskalan fångar bara fullbordade riktigt grova brott. Det innebär exempelvis att beslagsförbudet träffar den stämpling till mord som två makar kan manifesteras i ett dokument emellan.

En annan situation där det är stötande att inte kunna ta meddelanden i beslag gäller då meddelandet mellan makar utgör ett brott i sig självt. Det kan exempelvis gälla kvinnomisshandlaren som i ett brev till sin hustru hotar henne med nya brott, eller brev som genom sitt innehåll utgör en överträdelse av besöksförbud. I den mån dessa meddelanden har nått mottagaren kan hon visserligen överlämna dem utan att de behöver beslagtas, men i alla andra fall – exempelvis då brevskrivaren är häktad och underkastad brevgranskning – är de oåtkomliga för beslag.

Enligt min mening är den nuvarande regleringens brister besvärade och borde föranleda en översyn av bestämmelsen.

I ett beslut den 4 december 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

Om det förekommer anledning att brott förövats på vilket fängelse kan följa får enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) i hus, rum eller slutet förvaringsställe, husrannsakan företas för eftersökande av föremål som är underkastat beslag, eller eljest till uträdnade av omständighet som kan äga betydelse för utredning om brottet.

Av 27 kap. 1 § första stycket RB följer bl.a. att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott får tas i beslag. I bestämmelsens andra stycke anges att vad som sägs om föremål också – om inte annat särskilt är föreskrivet – gäller om skriftliga handlingar.

Såvitt avser skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och någon honom eller henne närstående gäller enligt 27 kap. 2 § RB att – om det inte är fråga om brott för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år – sådana inte får tas i beslag hos den misstänkte eller den närstående.

Bedömning

Inledning

Av utredningen har sammanfattningsvis framgått följande. J.F. och O.O., som hade varit gifta med varandra, var misstänkta i en förundersökning rörande bokföringsbrott och grovt skattebrott. För inget av dessa brott är straffminimum två års fängelse. Vid en husrannsakan i O.O:s bostad togs en dator i beslag. I datorn fanns bl.a. e-postkorrespondens mellan J.F. och O.O. lagrad.

Den korrespondensen skrevs ut och fördes in i förundersökningsprotokollet och kom senare att åberopas som bevisning i rättegången där såväl J.F. som O.O. var tilltalade.

Allmänt om reglernas tillämpning såvitt avser elektroniska handlingar

Reglerna om beslag i 27 kap. RB tar sikte på fysiska föremål. Den särskilda bestämmelsen om skriftliga handlingar tillkom eftersom det vid beslag av handlingar normalt inte är handlingen som sådan, utan den information handlingen innehåller som är av intresse för brottsutredningen.

På samma sätt kan man beträffande en dator, som ju i och för sig är ett föremål, säga att det som regel inte är datorn som sådan utan den information som datorn innehåller som är av intresse för brottsutredningen. Någon reglering som särskilt tar sikte på information i elektronisk form finns emellertid inte. I departementspromemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6) beskrivs situationen på följande sätt.

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).

I promemorian, som i huvudsak behandlar frågan om svenskt tillträde till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet, 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.

Beslaget

Som Åklagarmyndigheten har angett anses det, trots avsaknad av uttryckligt lagstöd, enligt gällande rätt vara tillåtet att under en husrannsakan söka efter information i en dator (se bl.a. SOU 1995:47 s. 184). Av praktiska skäl brukar detta ske genom att datorn eller en del av datorn tas i beslag. Jag har mot denna bakgrund inga synpunkter på beslutet att ta den aktuella datorn i beslag.

Närmare om den s.k. beslagsförbudsregeln

Beslagsförbudsregeln i 27 kap. 2 § RB omfattar i här aktuellt avseende enligt sin ordalydelse skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och någon honom eller henne närstående.

Bestämmelsen måste läsas tillsammans med reglerna i 27 kap. 1 § RB, och eftersom det endast är föremål och skriftliga handlingar som i enlighet med denna bestämmelse kan bli föremål för beslag brukar det hävdas att beslagsförbudsregeln inte kan anses vara direkt tillämplig på handlingar i elektronisk form.

Åklagarmyndigheten har sammanfattningsvis anfört att det i och för sig inte kan anses att den aktuella e-postkorrespondensen har kommit i åklagarens besittning på ett lagstridigt sätt, men att beslagsförbudsregeln likväl – av

åklagaretiska skäl – bör tillämpas på motsvarande sätt för elektroniska dokument som för vanliga fysiska handlingar och att elektroniska dokument därför inte får användas i en brottsutredning om beslagsförbudsregeln hade varit tillämplig på handlingen om den varit i pappersform.

Justitiekanslern har i ett ärende rörande beslag av en dator hos en journalist i beslut den 19 december 2007 (dnr 6372-07-31 och 6373-07-31) som sin uppfattning angett att den princip som kommer till uttryck i 27 kap. 2 § RB bör gälla även för annat än skriftliga handlingar. Han anförde också att det måste ses som ett problem att det är oklart vad bestämmelsen i 27 kap. 2 § RB omfattar och att åsikterna om regelns tillämplighet på datorlagrad information därför går isär. I beslutet uttalar Justitiekanslern därför att lagstiftaren bör klargöra rättsläget.

Jag kan för egen del instämma i vad Åklagarmyndigheten och Justitiekanslern har anført. När en dator beslagtas innebär det i praktiken – på samma sätt som om beslaget skulle ha avsett en pärm med skriftliga handlingar – att all information som finns lagrad i datorn blir tillgänglig för de brottsutredande myndigheterna och på motsvarande sätt oåtkomlig för den som datorn tas i beslag från. Beslagsförbudsregeln syftar, som Åklagarmyndigheten anført, till att skydda förtroligheten mellan vissa personkategorier, däribland den misstänkte och honom eller henne närstående personer. Behovet av att bereda skydd för förtrolig korrespondens mellan bl.a. närstående är givetvis lika starkt oavsett om ett dokument lagrats elektroniskt eller i form av en utskrift. Det vore orimligt om t.ex. ett brev från den misstänkte till någon närstående som lagrats elektroniskt skulle ha ett sämre skydd än samma brev skulle ha om det i stället hade skrivits ut och lagts i en skrivbordslåda. Jag anser således att det finns starka skäl att behandla elektroniskt lagrad information på samma sätt som man skulle ha behandlat informationen om den hade återfunnits i en skriftlig handling. En annan sak är att det inte är lika lätt att avskilja information som lagrats på t.ex. en hårddisk som det är att avskilja en skriftlig handling från t.ex. en pärm.

Jag delar således Åklagarmyndighetens uppfattning att i samma mån som korrespondensen mellan J.F. och O.O. inte hade fått användas i brottsutredningen om den haft skriftlig form fick den inte heller användas i sin elektroniska form.

Meddelanden mellan misstänkta närstående

Som angetts ovan var både J.F. och O.O. misstänkta för brottslighet i den aktuella förundersökningen. Frågan är om det har någon betydelse för tillämpningen av beslagsförbudsregeln.

Justitiekanslern har i ett beslut (JK 1983 s. 195) anført att bestämmelsen om förbud mot beslag av skriftliga meddelanden mellan närstående inte gör undantag för det fall brottsmisstankarna riktar sig mot såväl avsändaren som mottagaren och att det därför måste anses föreligga hinder mot att beslagta sådana meddelanden.

Högsta domstolen har i avgörandena NJA 1977 s. 403 och 1990 s. 537 uttalat sig angående handlingar som förvaras hos advokat (vilka också omfattas

av beslagsförbudsregeln). Högsta domstolen påpekade i det förstnämnda avgörandet att det måste antas att beslagsförbudsregeln enligt sin lydelse kommit att bli betydligt vidsträcktare än som föranleddes av ändamålet att tillgodose behovet av sekretess i förhållandet mellan advokat och klient. HD:s majoritet ansåg dock att det – särskilt som det var fråga om ett stadgande givet till skydd för enskild person mot tvångsingripande från det allmännas sida – fick anses möta hinder mot en rättstillämpning i strid med stadgandets ordalydelse.

Åklagarmyndigheten har mot denna bakgrund funnit att det inte synes vara möjligt att göra en ändamålstolkning av beslagsförbudsregeln och att åklagaren därför borde ha avstått från att använda sig av e-postkorrespondensen mellan O.O. och J.F. Jag delar den uppfattningen.

Marit Åkerblom kan därför inte undgå viss kritik för det sätt på vilket hon handlagt ärendet.

Avslutande synpunkter

Frågan om hur och i vilken mån reglerna om tvångsmedel behöver anpassas till modern teknisk miljö har behandlats i ett flertal utredningar, senast i den tidigare nämnda promemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6). Frågan är komplicerad och har ännu inte lett till någon åtgärd från lagstiftarens sida.

Det måste rimligen vara allt vanligare att information som kan vara av intresse i en brottsutredning endast finns tillgänglig i elektronisk form. Det är därför mycket otillfredsställande att det saknas en tydlig författningsreglering av hur bl.a. reglerna om beslag ska tillämpas på elektroniska handlingar. Detta gäller särskilt som begränsningar i det skydd mot husrannsakan och ingrepp i förtrolig kommunikation som föreskrivs i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) enligt 2 kap. 12 § första stycket RF endast får ske genom lag. Jag instämmer således i Justitiekanslerns ovan redovisade ståndpunkt att det finns ett tydligt behov av att rättsläget klargörs. Härtill kommer att Åklagarmyndigheten i sitt yttrande hit har pekat på vad myndigheten anser vara vissa brister i den nuvarande regleringen av beslag av skriftliga meddelanden mellan närstående.

Jag finner av nyss nämnda skäl anledning att överlämna ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet och justitieutskottet.

Disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet

(Dnr 3180-2007)

Anmälan

Safdar M. gjorde i en anmälan, som kom in till JO i juli 2007, gällande att kriminalinspektören Kickis Åhré Älgamo vid Polismyndigheten i Stockholms län, Söderorts polismästardistrikt, gjort sig skyldig till ett allvarligt tjänstefel

bestående i att hon yttrat sig på ett diskriminerande och kränkande sätt mot honom i en pågående vårdnads- och umgängestvist.

Han utvecklade sitt klagomål på följande sätt. Han är uppväxt i Pakistan och kom till Sverige 1999 efter att ha gift sig. I september 2000 fick han och hans hustru en son men redan påföljande månad skilde de sig. Sedan dess har de haft pågående vårdnads- och umgängestvister i olika domstolar. Hans tidigare hustru har bl.a. försökt att ”färga situationen” med s.k. hedersrelaterad problematik. I det avseendet sökte hon hjälp av Kickis Åhré Älgamo, som i mars 2004 och i maj 2007 – i egenskap av polisman – skrev två yttranden om kulturrelaterade konflikter. I yttrandena, som var baserade på hans tidigare hustrus ensidiga beskrivning av situationen, uttryckte Kickis Åhré Älgamo sig diskriminerande och kränkande om honom på grund av hans etniska härstamning. Hon beskrev den hedersrelaterade problematiken i Mellanöstern och försökte sedan dra generella slutsatser och ”klistra dem” på honom. Kickis Åhré Älgamo vittnade också vid en domstolsförhandling i november 2005. Hon har således på ett oprofessionellt sätt hela tiden stött och bekräftat hans tidigare hustru i de pågående tvisterna som inte har något med brottslighet att göra. – Till anmälan fogades de aktuella yttrandena jämte handlingar från Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt.

Utredning

Göteborgs tingsrätts dom den 16 december 2005 och anteckningar vid huvudförhandling i mål T 8556-02 inhämtades. Av dessa och de till anmälan fogade handlingarna framgick bl.a. följande.

I en handling daterad den 16 mars 2004 upprättad med Rikskriminalpolisens namn och polisens emblem överst i vänstra hörnet, ställd till ”Berörda parter” samt rubricerad ”Brottsförebyggande dokument” uppgav sig Kickis Åhré Älgamo belysa problem rörande kulturrelaterade konflikter och beskriva samhällsstrukturen i Pakistan. Detta skedde i generella ordalag men hon uttalade sig även i det specifika fallet. Hon skrev bl.a.: ”Det finns därför god fog för [tidigare hustruns] oro att deras son skall föras ut ur landet och vårdas/tas omhand/ges bort till någon på M:s släkts sida som inte har en son” och att det torde ”finnas en risk att [sonen] förs ut ur landet för att behålla släktens anseende” eftersom ”det är en son som M. har och skall bära familjens band vidare”. Handlingen var undertecknad av Kickis Åhré Älgamo, krinsp. WCU/hedersrelaterat våld. På första sidan fanns hennes kontaktuppgifter, samtliga kopplade till hennes dåvarande tjänstgöring vid Rikskriminalpolisen.

I november 2005 hördes Kickis Åhré Älgamo som vittne på Safdar M:s tidigare hustrus begäran i den pågående vårdnads- och umgängestvisten. Enligt domen uppgav Kickis Åhré Älgamo bl.a. att hon varit polis sedan 1988 och kommit att specialisera sig på brottslighet avseende hedersrelaterat våld.

I en handling daterad den 15 maj 2007 upprättad med Söderortspolisens (Stockholms län) namn och polisens emblem överst i vänstra hörnet, angående ”Ärende [tidigare hustruns namn]” och rubricerad ”Yttrande i kulturrelaterad problembild” uttalade Kickis Åhré Älgamo inledningsvis att hon i sin roll som polis, med specialinriktning på kulturrelaterade konflikter, kommit i

kontakt med Safdar M:s tidigare hustru. Kickis Åhré Älgamo anförde därefter att hennes tidigare yttrande kvarstod och att det, enligt henne, alltså förelåg en hederskonflikt som inte fått någon slutlig lösning samt att hon på längre sikt ”ser att det finns en överhängande risk för [tidigare hustruns] fysiska och psykiska hälsa samt att deras gemensamma barn förs på ’semester’ till gamla hemlandet och blir kvar hos sin släkt på faderns sida”. Handlingen var undertecknad av Kickis Åhré Älgamo, krinsp. Spec, kulturrelaterade konflikter. Angivet telefonnummer gick till Stockholmspolisen.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson) kom in med ett remissvar enligt bl.a. följande.

Bakgrund

Kickis Åhré Älgamo är anställd av Polismyndigheten i Stockholms län och har placering vid Söderorts polismästardistrikt. Från den 18 februari 2002 till den 16 april 2006 var Kickis Åhré Älgamo tjänstledig från sin anställning vid polismyndigheten för en tillfällig anställning vid Rikskriminalpolisen (RKP). Vid tiden för upprättande av yttrandet den 16 mars 2004 samt den förhandling som hållits vid Göteborgs tingsrätt 2005 hade Kickis Åhré Älgamo en tillfällig anställning vid RKP. Den 16 april 2006 återgick Kickis Åhré Älgamo till sin anställning vid Söderorts polismästardistrikt. Vid tiden för upprättande av yttrandet den 15 maj 2007 var Kickis Åhré Älgamo anställd vid polismyndigheten med placering vid Söderorts polismästardistrikts familjevårdsgrupp. Från den 20 augusti 2007 är Kickis Åhré Älgamo tjänstledig från sin anställning vid polismyndigheten för att medverka i ett projekt kring hedersrelaterat våld som drivs av Stockholms kommun.

Söderorts polismästardistrikt har gått igenom samtliga ärenden som utretts vid Söderorts polismästardistrikts familjevårdsenhet under den tid Kickis Åhré Älgamo tjänstgjort vid enheten. Vid denna genomgång har polismyndigheten inte återfunnit något ärende som har koppling till Safdar M. eller hans före detta fru.

Kickis Åhré Älgamo har uppgivit att hon under den tid hon arbetade på RKP reste runt i Sverige och föreläste kring kulturrelaterade frågor. Vad Kickis Åhré Älgamo kan påminna sig i dag var det efter en av dessa föreläsningar som hon på sin fritid blev uppringd av Safdar M:s före detta fru. Hennes ombud var intresserad av ett yttrande kring kulturrelaterade konflikter från Kickis Åhré Älgamo, som sakkunnig på området. Kickis Åhré Älgamo uppger att yttrandet inte skrevs i tjänsten i hennes egenskap av polis. Kickis Åhré Älgamo har efter det första yttrandet upprättats vittnat via telefon i samband med en förhandling vid Göteborgs tingsrätt år 2005 mellan Safdar M. och hans före detta fru. Kickis Åhré Älgamo uppger att hon i samband med förhandlingen inför tingsrätten var tydlig med att hon vittnade i egenskap av sakkunnig på området, inte i egenskap av polis. Efter förfrågan från den före detta frun upprättade Kickis Åhré Älgamo ytterligare ett yttrande den 15 maj 2007. Kickis Åhré Älgamo uppger även i denna del att yttrandet har skrivits på fritiden i hennes egenskap av sakkunnig på området för kulturrelaterade konflikter och inte i tjänsten i hennes egenskap av polis.

Rättslig reglering

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltning-

en i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Enlig 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) skall anställda inom polisen i arbetet uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Bedömning

Safdar M. har i sin anmälan till JO riktat klagomål mot Kickis Åhré Älgamo med anledning av yttranden som upprättats den 16 mars 2004 respektive den 15 maj 2007 samt Kickis Åhré Älgamos agerande i samband med en förhandling vid Göteborgs tingsrätt under 2005. Vid tiden för det första yttrandets upprättande i mars 2004 samt den förhandling som hölls vid Göteborgs tingsrätt under 2005 tjänstgjorde Kickis Åhré Älgamo inte vid polismyndigheten. Som redovisats ovan var Kickis Åhré Älgamo tjänstledig från sin anställning hos myndigheten från februari 2002 till april 2006 för en tillfällig anställning vid RKP och var således under ledning och ansvar av denna myndighet. Polismyndigheten kan inte yttra sig över åtgärder som har vidtagits under ledning av en annan myndighet. Myndighetens yttrande kommer således att begränsa sig till den del av Safdar M:s anmälan som avser upprättande av yttrandet den 15 maj 2007.

Vid tiden för upprättande av yttrandet den 15 maj 2007 var Kickis Åhré Älgamo anställd vid polismyndigheten. Kickis Åhré Älgamo har uppgett att hon erhållit uppdraget att upprätta ett yttrande i egenskap av sakkunnig på området för kulturrelaterade konflikter, inte i hennes egenskap av polis och att yttrandet upprättats på hennes fritid. Söderorts polismästardistrikt har efter utredning inte kunnat hitta uppgift om att polismästardistriktet handlagt något ärende i vilket Safdar M. eller den före detta frun varit inblandade. Mot denna bakgrund är det polismästardistriktets bedömning att Kickis Åhré Älgamo inte skrivit yttrandet i sin funktion som polis vid polismästardistriktet utan upprättat yttrandet på sin fritid.

Söderorts polismästardistrikt har framfört att de ser allvarligt på hur Kickis Åhré Älgamo på sin fritid använt polismyndighetens brevmall i samband med upprättande av skrivelser som inte har något samband med hennes tjänsteutövning. Polismästardistriktet avser därför att gå ut med information till hela polismästardistriktet om när man får använda polismyndighetens brevmallar.

Polismyndigheten är mycket kritisk till att en anställd vid myndigheten har agerat på ett sätt som gör att myndighetens skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet och främst allas likhet inför lagen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen kan ifrågasättas. Myndigheten ser även allvarligt på uppgifter om att polismän åsidosätter de skyldigheter som åligger polismän enligt bl.a. 4 kap. 1 § polisförordningen.

Kickis Åhré Älgamo har på uppdrag av en privatperson upprättat ett yttrande som, utöver att ge en generell beskrivning av kulturrelaterade konflikter, innehåller Kickis Åhré Älgamos bedömning av omständigheterna i ett enskilt fall. Det enskilda fallet har enligt den utredning som vidtagits av Söderorts polismästardistrikt inte varit föremål för utredning vid polismästardistriktet under den tid Kickis Åhré Älgamo tjänstgjorde där. I yttrandet tar Kickis Åhré Älgamo ställning för den privatperson som har ombett henne att upprätta yttrandet. Enligt uppgift till polismyndigheten har yttrandet kommit att användas av denna privatperson i ett pågående vårdnadsärende vid Stockholms tingsrätt. Yttrandet har upprättats på Söderorts polismästardistriktets brevmall som innehåller polisväsendets grafiska profil. Kickis Åhré Älgamo har vidare undertecknat yttrandet med angivande av sin tjänstetitel.

Kickis Åhré Älgamo har genom att använda polismästardistriktets brevmall vid upprättande av yttrandet den 15 maj 2007 och samtidigt undertecknat

yttrandet med sin tjänstetitel enligt polismyndighetens uppfattning givit intryck av att skrivelsen upprättats i tjänsten och att den därmed har en officiell karaktär. Enligt myndighetens uppfattning ger yttrandet läsaren intryck av att Kickis Åhré Älgamo upprättat yttrandet i egenskap av polis och att hon företräder och även redovisar polismästardistriktets och således myndighetens inställning till den beskrivna situationen. Det förhållandet att Söderorts polismästardistrikt inte har handlagt något ärende i vilket Safdar M. eller den före detta frun är inblandade påverkar inte myndighetens uppfattning i frågan. Detta förfarande – att utforma en privat skrivelse på ett sätt som ger den karaktären av att vara officiell – är högst olämpligt. Myndighetens bedömning är, mot bakgrund av de yttre omständigheterna kring upprättandet av yttrandet och yttrandets slutliga utformning, att yttrandet måste anses ha upprättats i tjänsten eller i vart fall haft en så nära anknytning till tjänsten att det får anses ha upprättats i tjänsten.

Polismyndigheten kompletterade därefter yttrandet enligt i huvudsak följande.

Söderorts polismästardistrikts bedömning är att, för det fall yttrandet skall anses ha upprättats i tjänsten, Kickis Åhré Älgamo genom sitt agerande åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Åsidosättandet kan inte bedömas som ringa och skall därför föranleda disciplinär åtgärd.

Polismyndigheten får med hänvisning till tidigare ingivet yttrande och den information som lämnats i JO:s kompletterande skrivelse, framföra följande. Myndighetens bedömning är att det finns skäl för JO att påkalla att Kickis Åhré Älgamos agerande med anledning av upprättande av aktuellt yttrande prövas i arbetsrättslig ordning.

Safdar M. kom in med ett yttrande.

I ett beslut den 11 april 2008 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Jag vill först framhålla att JO inte bör till utredning ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om inte särskilda skäl föreligger. Vid tidpunkten för Safdar M:s anmälan till JO hade det förflutit mer än tre år sedan Kickis Åhré Älgamo skrev yttrandet i mars 2004. Mot denna bakgrund, samt med hänsyn till att disciplinpåföljd får meddelas bara om en arbetstagarare inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom (17 § lagen [1994:260] om offentlig anställning), har jag inte funnit tillräcklig anledning att närmare utreda omständigheterna kring yttrandet i mars 2004. Detta ska emellertid inte förstås så att jag anser att Kickis Åhré Älgamos handlande i denna del är invändningsfritt utan endast som ett konstaterande av att jag inte finner tillräckliga skäl att ta upp saken till prövning.

Jag övergår nu till att pröva Kickis Åhré Älgamos upprättande av yttrandet den 15 maj 2007.

Av utredningen framgår att den aktuella handlingen upprättades med polisens namn och emblem överst i vänstra hörnet; enligt Söderorts polismästardistrikt har dess brevmall använts. Handlingen avsåg ”Ärende [tidigare hust-run]” och var rubricerad ”Yttrande i kultur relaterad problembild”. Vidare var yttrandet undertecknat av Kickis Åhré Älgamo med angivande av hennes tjänstetitel. I handlingen angavs också hennes direkttelefonnummer hos Stockholmspolisen.

Som förklaring till sitt engagemang i tvisten mellan Safdar M. och hans tidigare hustru har Kickis Åhré Älgamo uppgett att hon blev kontaktad av den tidigare hustrun eftersom dennas ombud var intresserad av att få ett yttrande kring kultureller konflikter från Kickis Åhré Älgamo, som sakkunnig på området. Enligt Kickis Åhré Älgamo skrevs bl.a. det nu aktuella yttrandet på fritiden i hennes egenskap av sakkunnig på området för kultureller konflikter och inte i tjänsten i hennes egenskap av polis.

Det finns självfallet inte något förbud mot att en offentlig befattningshavare i en privat angelägenhet använder de kunskaper och erfarenheter som denne fått i sin anställning. Däremot kan lämpligheten av att använda sin tjänstetitel i sådana situationer på goda grunder diskuteras. JO har exempelvis tidigare uttalat att en domare bör vara restriktiv med att använda sin tjänstetitel när domaren som privatperson agerar i ett rättsligt sammanhang och att det inte får förekomma att en domare använder sin titel på ett sådant sätt att den kan uppfattas som ett påtryckningsmedel (se JO 2004/05 s. 54). Motsvarande resonemang kan givetvis föras beträffande en polisman.

Det är vidare av grundläggande betydelse för förtroendet för polisen att en skrivelse som en polisman avfattar i en privaträttslig angelägenhet inte är utformad på ett sådant sätt att läsaren bibringas intrycket att skrivelsen är upprättad i tjänsten och kanske t.o.m. ger uttryck för polismyndighetens uppfattning i frågan. Det är givet att t.ex. ett yttrande som uppfattas vara upprättat av en polisman i dennes tjänst tillmäts särskild vikt. Brevmallar med en polismyndighets namn och emblem ska därför naturligtvis inte användas vid upprättande av skrivelser som saknar samband med utövandet av tjänsten. Om en polisman engagerar sig i en privat angelägenhet, måste det således göras helt klart att denne inte handlar i tjänsten och uttalar sig på myndighetens vägnar.

Enligt min mening ger utformningen av Kickis Åhré Älgamos yttrande den 15 maj 2007 otvetydigt intryck av att det avgetts i hennes egenskap av polisman vid Söderortspolisen. Innehållet i handlingen är inte heller sådant att det, trots allt, måste stå klart för en läsare att det är Kickis Åhré Älgamos privata uppfattning i saken som redovisas. I likhet med polismyndigheten anser jag att ett sådant förfarande – att utforma en privat skrivelse på ett sätt som ger intryck av att den är avgiven i tjänsten – är högst olämpligt. Genom att utnyttja sin ställning som polisman i en privat angelägenhet har Kickis Åhré Älgamo, enligt min uppfattning, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som innefattar sådan tjänsteförseelse som enligt 14 § lagen om offentlig anställning bör föranleda disciplinpåföljd. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för prövning av denna fråga.

Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnds bedömning

I ett beslut den 18 juni 2008 ålade Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd Kickis Åhré Älgamo disciplinpåföljd i form av löneavdrag för fem dagar.

I sin motivering slog personalansvarsnämnden först fast att Kickis Åhré Älgamos handlande, även om det inte skett i tjänsten, hade sådan anknytning

till hennes anställning som polis att det kunde prövas i disciplinär ordning. Därefter anförde nämnden följande.

Det är av grundläggande betydelse att allmänheten och andra myndigheter kan lita på att en skrivelse som framstår som en av Polisen avgiven handling verkligen har Polisen som avsändare. En skrivelse från en polismyndighet tillmäts en särskild betydelse. Detta förtroende får inte missbrukas.

Kickis Åhré Älgamos handlande är ägnat att rubba allmänhetens och andra myndigheters förtroende för Polisen. Genom att hon i en pågående rättsprocess gällande vårdnaden av ett barn använt sig av polismyndighetens namn och emblem samt tjänstetitel har hon åsidosatt vad som ålegat henne i anställningen. Felet framstår som så allvarligt att strängare påföljd än varning är påkallad. Hon ska därför åläggas disciplinpåföljd i form av löneavdrag för fem dagar.

En läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter

(Dnr 3870-2007)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde C.I. och P.I. klagomål mot åklagares vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Västerås, handläggning av en förundersökning rörande våldtäkt mot barn samt mot läkare vid barn- och ungdomskliniken på Centrallasarettet i Västerås, Landstinget Västmanland och Rättsmedicinalverket, rättsmedicinska avdelningen i Uppsala. Vidare kritiserades Svea hovrätts handläggning av och dom i brottmålet.

Anmälarna uppgav bl.a. att det dröjde fyra veckor innan den första läkarundersökningen av barnet ägde rum. Vid denna konstaterades skador på barnet varför en undersökning skulle genomföras vid Rättsmedicinalverket. Det dröjde därefter tre veckor innan den undersökningen kom till stånd.

Utredning

Handlingar i åklagarkammarens ärende AM-2825-07 och Polismyndighetens i Västmanlands län ärende K4344-07 samt Svea hovrätts dom i målet infordrades. Vidare inhämtades muntliga upplysningar från kammaråklagaren Carin Lantorp, kriminalinspektörerna Hans Nordahl och Lise-Lott Rosberg samt en tidigare anställd psykolog vid polismyndigheten, Jenny Berglund. Av utredningen framkom bl.a. följande.

Sedan förundersökning inletts den 5 mars 2007 med anledning av en anmälan från socialtjänsten, häktades en person den 10 mars misstänkt för våldtäkt mot barn. Samma dag gav åklagaren skriftliga direktiv om att målsäganden skulle läkarundersökas.

I en s.k. flödespromemoria som upprättats över handläggningen hos polismyndigheten var antecknat att ”JB” den 9 mars hade kontakt med barnklini-

ken för att beställa tid för läkarundersökning. Det framgick att dr Birgitta Högstedt erbjöd tid den 21 mars och vidare angavs "Hon [Birgitta Högstedt] kan inte få fram någon annan tid idag, kontakt på måndag om åkl inte accepterar./JB". Därefter fanns inte antecknat att någon ytterligare kontakt förekommit i saken.

Jenny Berglund bekräftade att det var hon som hade gjort anteckningen i flödespromemorian och uppgav att hon mindes att både polis och åklagare tyckte att den erbjudna läkartiden låg för långt fram i tiden och att hon förmedlade denna synpunkt till läkaren. Hon förklarade att det rörde sig om ett barn som skulle undersökas men mindes inte säkert om hon sagt att den misstänkte var frihetsberövad. Det skulle i och för sig ha varit "konstigt" om hon inte gjorde det eftersom det är något man brukar påpeka som ett argument för att det är bråttom. Såvitt hon mindes var anledningen till att de inte fick någon tid för undersökning förrän den 21 mars dels att det var ont om personal på barnkliniken dels att läkaren ansåg att det inte hade någon betydelse om undersökningen dröjde en eller flera veckor eftersom de påstådda övergreppen redan låg ett tag tillbaka i tiden och man därför ändå inte kunde räkna med att se några "färska skador". Enligt Jenny Berglund kan det ha varit någon annan som hade kontakterna med åklagaren för hon mindes inte att hon pratat med denne.

Hans Nordahl bekräftade att åklagaren inte hade accepterat den föreslagna tiden utan ville ha undersökningen utförd tidigare.

Carin Lantorp uppgav att efter häktningsförhandlingen gavs direktiv till polisen om att en läkarundersökning skulle ske. Sjukhuset hade särskilda jourtider, dock inte varje dag, för dessa undersökningar. När det vid den första undersökningen konstaterades att det fanns vissa skador underrättade läkaren polisen och ärendet skickades, via läkaren, vidare till rättsmedicin. Hon ringde dit flera gånger och frågade när undersökningen skulle kunna bli av. Hon talade bl.a. med Håkan Sandler. Den förklaring hon fick till att det dröjde var att det krävdes tre läkare till en sådan undersökning. Hon tror dock, trots detta besked, att det bara var två läkare som var med vid undersökningen. När undersökningen var utförd ringde hon även då till rättsmedicin eftersom det dröjde innan protokollet skrevs ut. Till slut bad Håkan Sandler henne att sluta ringa. På grund av dröjsmålet var hon tvungen att flera gånger begära anstånd med att väcka åtal.

Landstingsstyrelsen, Landstinget Västmanland och Rättsmedicinalverket anmodades att lämna upplysningar om handläggningen av polismyndighetens begäran om läkarundersökning av målsäganden. Till respektive begäran fogades bl.a. flödespromemorian och de tjänsteanteckningar som upprättats med anledning av de ovan nämnda inhämtade upplysningarna från polis och åklagare.

Landstingsstyrelsen (ordförande Magnus Edlund) kom in med ett remissvar i vilket det angavs att upplysningarna grundade sig på klinikchefen Mårten Hallbergs vid barn- och ungdomskliniken samtal med ansvarig överläkare samt journaldokumentation. I yttrandet anfördes vidare följande.

Vid barn- och ungdomskliniken utförs på begäran av socialtjänst eller polis undersökningar av barn som utsatts för misshandel eller övergrepp. För att

kvaliteten på undersökningen ska vara så hög som möjligt har kliniken i förväg inplanerade mottagningstider med erfaren barnläkare och vid behov gemensamt med gynekolog. I de fall behovet av undersökning inte bedöms vara akut, görs undersökningarna på dessa planerade tider. I vissa fall eller efter särskild anmodan görs undersökningen av rättsmedicinare.

Den aktuella undersökningen begärdes i brev daterat den 7 mars 2007 av socialsekreterare i Surahammars kommun. Brevet ankomstregistrerades vid barnkliniken den 9 mars 2007. Samma dag, den 9 mars, kontaktade polisen ansvarig överläkare för att få en tid för undersökning av målsäganden. Tid bokades in den 21 mars vid en i förväg inplanerad mottagningstid med erfaren barnläkare. Något behov av akut undersökning bedömdes inte föreligga [...]. Om åklagaren bedömde att tiden inte var acceptabel skulle polisen återkomma. Någon kontakt med begäran om tidigare undersökningstid togs enligt uppgift inte.

Undersökningen ägde rum den 21 mars. Undersökningsfynden var sådana att en rättsmedicinsk undersökning ansågs nödvändig. Efter samråd med ansvarig överläkare kontaktade därför barnläkaren omgående per telefon den rättsmedicinska juren i Uppsala, som skulle återkomma med besked om tid för rättsmedicinsk undersökning.

Landstingsstyrelsen bedömer att undersökningen av målsäganden har skett enligt de rutiner som finns vid barn- och ungdomskliniken. Någon begäran om att få en tidigare undersökningstid har inte inkommit från polismyndigheten.

Rättsmedicinalverket (generaldirektören Erna Zelmin) kom in med ett yttrande i vilket angavs att upplysningar och yttrande inhämtats från den rättsmedicinska avdelningen i Uppsala genom tf. avdelningschefen Ingemar Thiblin som angett i huvudsak följande.

Begäran från Polismyndigheten i Västmanlands län om rättsmedicinsk undersökning av målsäganden kom in till rättsmedicinska avdelningen i Uppsala den 22 mars 2007. Målsäganden undersöktes den 10 april 2007 på Kirurgiska kliniken på Akademiska sjukhuset i Uppsala. Undersökningen utfördes av överläkarna Wilhelm Graf, specialist i kirurgi, och Håkan Sandler, specialist i rättsmedicin. Den 11 april 2007 kompletterades utredningshandlingarna med ett polisförhör. Den 12 april 2007 inkom en journalkopia från Akademiska sjukhuset avseende ultraljudsundersökning som gjorts den 10 april 2007.

Målsäganden hade tidigare, den 21 mars 2007, undersökts på Barn- och Ungdomskliniken på Västerås lasarett.

I journalanteckningarna från Västerås lasarett fanns inga tecken på akut skada. Att det dröjde nästan tre veckor mellan begäran om rättsmedicinsk undersökning och tidpunkten för undersökningen hade därför med stor sannolikhet ingen betydelse för den medicinska bedömningen. Undersökande rättsläkare har i detta fall prioriterat undersökningens kvalitet genom att ordna med rektoskopi och anorektalt ultraljud, något som endast görs undantagsvis vid rättsmedicinska undersökningar, även vid misstänkta sexuella övergrepp. Dröjsmålet har sannolikt berott på svårighet att hitta en tidpunkt för undersökningen som passade alla inblandade. Tidsutdräkten i denna del av handlingen förklaras således av en strävan att utföra den aktuella undersökningen på en nivå som överstiger den i dag etablerade.

Därefter gjorde verket följande bedömning.

I lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott och tillhörande förordning (2005:1063) om rättsintyg i anledning av brott föreskrivs om sådana

undersökningar och medicinska utlåtanden (rättsintyg) som avses i detta ärende. Författningarna innehåller inte några föreskrifter i fråga om den tid som kan tillåtas förflyta mellan en begäran om rättsintyg och en läkarundersökning i syfte att utfärda ett sådant intyg. Begäran från Polismyndigheten i Västmanlands län om rättsmedicinsk undersökning kom in till rättsmedicinska avdelningen i Uppsala den 22 mars 2007. Undersökningen ägde rum den 10 april 2007. Av yttrandet från den rättsmedicinska avdelningen framgår att ambitionen på grund av omständigheterna i det aktuella fallet var att utföra en noggrannare undersökning än vad som är normalt i liknande fall och att detta, liksom att hitta en tid som passade alla, bidrog till att undersökningen drog ut på tiden. Rättsmedicinalverket strävar efter så korta handläggningstider som möjligt men verket kan konstatera att en undersökning ibland, med hänsyn till bl.a. skadans art och tillgången på läkare, kan dra ut på tiden. I det nu aktuella fallet har Rättsmedicinalverket den uppfattningen att den medicinska bedömningen med stor sannolikhet inte påverkades av den längre handläggningstiden.

Polismyndigheten bereddes därefter tillfälle att komplettera de upplysningar som lämnats muntligen beträffande kontakterna mellan de olika myndigheterna i ärendet, särskilt beträffande frågan om begärda undersökningar vidtogs skyndsamt med tanke på att den misstänkte var häktad och målsäganden underårig. Myndigheten anmodades att yttra sig över handläggningen i berört avseende.

Ett remissvar kom in från polismyndigheten (länspolismästaren Lars Hallberg) till vilket fogats upplysningar från Hans Nordahl.

Hans Nordahl, som inledningsvis upplyste att han under den aktuella tiden var chef för barngruppen i Västmanland, uppgav bl.a. följande.

Samma dag eller dagen efter som förundersökningen inleddes planerades det in ett videoförhör med målsägande. Förhöret hölls på polisstationen i Västerås den 9 mars. Efter förhöret beslutade Carin Lantorp om läkarundersökning. Kontakt togs med barnkliniken på centrallasarettet i Västerås. Vid kontakt med barnkliniken fick vi inte någon tid innan den 21 mars. De som skötte kontakten med barnkliniken var kriminalinspektör Lise-Lott Rosberg och psykolog Jenny Berglund. Jag själv hade inte den kontakten. Jag vet däremot att vi och åklagarkammaren önskade att vi fick en tidigare tid. Barnkliniken svarade att det fanns ingen tidigare tid, anledningen var personalbrist. De var vid den tidpunkten, vad jag påminner mig, underbemannade. Det fanns inga läkare att tillgå. Jag vet att vi inom barngruppen förde diskussioner om detta. Från polismyndighetens sida hade vi förnyad kontakt med barnkliniken och framförde att vi måste ha en tidigare tid, men detta var den tid som fanns. Åklagarkammaren var av samma åsikt vilket vi också tydligt framförde till barnkliniken.

När en tjänsteman på JO-ämbetet hörde av sig till mig ang. detta ärende hade jag kontakt med inspektör Rosberg och dåvarande psykolog Jenny Berglund om handläggningen. Rosberg hade bytt polismyndighet och Jenny Berglund lämnat polisen för annat arbete. Rosberg och Berglund hade samma uppfattning som jag att det svar vi fick var att det fanns ingen annan tid. Detta framförde jag också till tjänstemannen på JO.

Efter att läkarundersökningen var klar åkte inspektör Rosberg och hämtade journalanteckningen. Den 22 mars faxades en begäran om rättsmedicinsk undersökning till Rättsmedicinska avdelningen i Uppsala. Målsägande genomgick en rättsmedicinsk kroppsundersökning på Akademiska sjukhuset i Uppsala den 10 april. Den 19 april inkom rättsintyget från Rättsmedicinska

avdelningen i Uppsala, på begäran från polismyndigheten skickades rättsintyget per fax.

Lars Hallberg gjorde följande bedömning.

Barn- och ungdomskliniken erbjöd en tid först den 21 mars 2007. Då både åklagare och polis ansåg att undersökningen borde ske tidigare togs ånyo en kontakt med barn- och ungdomskliniken som meddelade att någon tidigare undersökningstid inte kunde erbjudas på grund av personalbrist.

Polismyndigheten bedömer att polismyndighetens handläggning av ärendet har följt gällande rutiner. Polismyndigheten kan dock konstatera och beklaga att läkarundersökningen, trots förnyad förfrågan till barn- och ungdomskliniken, Centrallasarettet, Västerås, inte kunde ske inom rimlig tid. Polismyndigheten har förändrat och utvecklat rutinerna genom Barnhusets införande vilket har skapat bättre samverkan och rutiner i ärenden av aktuell typ.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten som anmodades att lämna upplysningar och yttrande om handläggningen av begäran om läkarundersökningar. Av upplysningarna skulle det framgå om företrädare för barn- och ungdomskliniken respektive Rättsmedicinalverket informerades om att den misstänkte var häktad.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Guntra Åhlund) kom in med ett remissyttrande till vilket var fogat upplysningar från chefsåklagaren Anders Jakobsson och Carin Lantorp.

Carin Lantorp upplyste bl.a. om följande.

Förundersökning inleddes den 5 mars 2007 för sexuellt utnyttjande av underårig. Detta baserades på anmälan från socialtjänsten i Surahammars kommun. Efter förhör med målsäganden den 9 mars 2007 ändrades misstanken till våldtäkt mot barn. Efter förhöret gavs direktiv per telefon till polis om att omedelbart kontakta Centrallasarettet i Västerås och boka tid för läkarundersökning. Under tiden begärdes den misstänkte G. häktad och häktades den 10 mars 2007 av Västmanlands tingsrätt misstänkt för våldtäkt mot barn. Skriftliga direktiv om läkarundersökning gavs den 10 mars 2007 av den åklagare som hade haft häktningsförhandlingen (under jourtid). Polisen hade dock redan den 9 mars kontaktat Centrallasarettet för att boka en tid. Normalt sett är det alltid polisen som kontaktar Centrallasarettet för bokande av läkartider. Så skedde även i detta ärende. Jag vet inte vem av polisinspektörerna på polisens barngrupp (SUB) som faktiskt ringde till Centrallasarettet, det kan ha varit insp Liselott Rosberg. Jag fick besked av polis – troligtvis insp Hans Nordahl tillika dåvarande chef för polisen barngrupp – om att de fått en tid för läkarundersökning. Enligt min uppfattning då var den tid som erbjöds alltför långt fram i tiden och jag bad polisen att ordna en tidigare tid. Jag fick sedan besked från polisen, som enligt uppgift tagit förnyad kontakt med lasarettet i enlighet med mina direktiv, att detta inte var möjligt. Jag vet inte vilken polis som ringde till centrallasarettet på nytt – det kan ha varit insp Liselott Rosberg eller psykologen Jenny Berglund, som var de båda utredarna i ärendet.

En läkarundersökning genomfördes den 21 mars 2007 och den visade på skador i analen. Polisen underrettades om detta och jag gav direktiv om fortsatt rättsmedicinsk undersökning. Det framgick även av journalbladet att undersökande läkaren förordade en fördjupad undersökning – en sk retroskopi. Via läkaren skickades ärendet vidare till Rättsmedicinska avdelningen i Uppsala, som dagen efter även fick en formell skriftlig begäran från polisen om en rättsmedicinsk undersökning av analen.

Jag ringde upprepade gånger till rättsmedicinska avdelningen för att kontrollera när denna undersökning kunde göras eftersom jag tyckte att det tog för lång tid. Jag fick till svar att undersökningen var komplicerad och att det

krävdes tre läkare för att genomföra undersökningen – därav dröjsmålet. När jag fick besked om att undersökningen var utförd, vilket skedde den 10 april 2007, dröjde det ytterligare tid innan protokollet skrevs ut, vilket föranledde begäran om förlängd tid för åtals väckande. Jag ringde så många gånger till rättsmedicinska avdelningen att jag till slut blev ombedd att sluta ringa dit.

Anders Jakobsson uppgav bl.a. att en brist i utredningen var att de omfattande muntliga kontakter som förevarit mellan berörda myndigheter inte hade dokumenterats och att det i ärendet inte framgick om barn- och ungdomskliniken och rättsmedicinska avdelningen underrättats om att den misstänkte var häktad.

Guntra Åhlund redovisade inledningsvis bl.a. följande bakgrund.

Västerås tingsrätt (jourdomstolen) har lördagen den 10 mars förklarat den misstänkte häktad samt beslutat att åtal skulle vara väckt den 23 mars.

Efter häktningsförhandlingen har en jourhavande åklagare meddelat polisen omfattande skriftliga direktiv, som ”prioritet 1” har angetts vara att målsäganden snarast skulle läkarundersökas av kvalificerad personal.

I handlingarna i polisakten finns ett e-postmeddelande från utredningsmannen L-LR till åklagaren. Meddelandet har skickats den 13 mars. Av e-postmeddelandet framgår att polisen tagit del av jouråklagarens direktiv och med anledning härav har utredningsmannen ställt några frågor i punktform. I den första punkten står följande ”tror Hasse har pratat med dig om det, att vi fått en preltid den 21:e, om det räcker så?”

Åklagaren har besvarat e-postmeddelandet den 15 mars, dock berör åklagaren inte tiden för läkarundersökningen.

Målsäganden har undersökts av läkare den 21 mars varvid läkaren fann att målsäganden hade vissa angivna skador. Åklagaren har samma dag gett direktiv om rättsmedicinsk undersökning.

Polisen har den 22 mars faxat en skriftlig begäran om rättsmedicinsk undersökning till Rättsmedicinalverket, Rättsmedicinska avdelningen i Uppsala. Av begäran, som finns i polisakten, framgår det att polisen har angett att begäran avsåg ett ”häktningsärende” [---].

Åklagaren har den 23 mars hos tingsrätten framställt om förlängd tid för åtals väckande till den 5 april under följande motivering. Förundersökningen kan inte slutföras inom föreskriven tid. Målsäganden ska genomgå ytterligare en undersökning, rättsintyg ska skrivas, kompletterande förhör med misstänkt, ytterligare ett vittnesförhör ska hållas och därefter behövs tid för slutdelgivning skäligen rådrum och för åtals väckande.

Tingsrätten har bifallit framställan.

Åklagaren har den 30 mars hos tingsrätten framställt om förlängd tid för åtals väckande till den 13 april under följande motivering. Förundersökningen kan inte slutföras inom föreskriven tid. Vid en undersökning av målsäganden på centrallasarettet i Västerås, barn och ungdomskliniken, hittade undersökande läkare fynd [...]. Då dessa fynd var svårbedömda bestämdes att en rättsmedicinsk undersökning skulle göras i Uppsala. Tidpunkten för denna undersökning är tisdagen den 10 april 2007. Denna undersökning, som utförs av en specialist i kirurgi (vuxen och barn) en barnkirurg och en rättsläkare [...]. Efter undersökningen ska ett rättsutlåtande skrivas och den misstänkte ska höras mot detta.

Tingsrätten har efter ny förhandling i häktningsfrågan bifallit framställan.

Åklagaren har den 12 april hos tingsrätten framställt om förlängd tid för åtals väckande till den 23 april under bl.a. följande motivering. Förundersökningen kan inte slutföras inom föreskriven tid. Ett nytt målsägandeförhör med rekonstruktion ska hållas, den medicinska undersökningen ska analyseras av de tre medverkande läkarna, rapport därom ska skrivas och den misstänkte ska höras mot dessa uppgifter.

Efter att det bestämts att en rättsmedicinsk undersökning skulle göras har åklagaren vid flera tillfällen kontaktat Rättsmedicinska avdelningen för att påskynda deras handläggning.

Åklagaren har den 23 april väckt åtal för grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grov våldtäkt mot barn.

Guntra Åhlund gjorde avslutningsvis bl.a. följande bedömning.

Åklagaren har i sina upplysningar uppgett att hon ansett att den föreslagna undersökningstiden den 21 mars inte var acceptabel och att hon därför bad polisen att ordna ett tidigare datum för undersökningen. Det är oklart om åklagaren uttryckligen bett polisen göra klart för sjukhuset att den misstänkte var häktad. Det måste dock under alla förhållanden ha stått klart att detta var det centrala skälet till att försöka påskynda att undersökningen genomfördes. Polisen har därefter till åklagaren lämnat besked om att man trots förnyad kontakt med sjukhuset inte kunnat få en annan tid. Enligt min mening har åklagaren då inte haft anledning att göra ytterligare försök för att påskynda sjukhusets handläggning, särskilt med tanke på att polisens minnesbild är att ingen annan tid har kunnat erbjudas bl.a. på grund av personalbrist vid barnkliniken.

Efter att målsäganden den 21 mars undersöktes vid barnkliniken bedömde läkaren att undersökningsfynden var sådana att en rättsmedicinsk undersökning var nödvändig. Barnläkaren har därför omgående per telefon kontaktat den rättsmedicinska jousen i Uppsala. Efter åklagarens direktiv har polisen dagen därpå faxat en skriftlig begäran om läkarundersökning till Rättsmedicinalverket, Rättsmedicinska avdelningen i Uppsala. Av begäran framgick det bl.a. att det rörde sig om ett "häktningssärende".

Efter det att begäran inkom till Rättsmedicinalverket tog det nästan tre veckor tills dess att målsäganden undersöktes. Då åklagaren ansåg att ärendet drog ut på tiden har hon vid upprepade tillfällen kontaktat rättsmedicinska avdelningen för att kontrollera när undersökningen kunde göras. Som förklaring till dröjsmålet sades det att undersökningen var komplicerad och att det krävdes tre läkare för att genomföra undersökningen. Av Rättsmedicinalverkets upplysningar framgår det också att rättsläkaren har prioriterat undersökningens kvalitet genom att ordna med vissa särskilda undersökningar, vilka endast görs undantagsvis vid rättsmedicinska undersökningar, även vid misstänkta sexuella övergrepp. Efter att målsäganden undersöktes den 10 april har åklagaren på nytt kontaktat rättsläkaren då upprättandet av rättsintyg drog ut på tiden. Tydligt har åklagaren har ringt så ofta att hon blivit ombedd att sluta ringa till Rättsmedicinska avdelningen. Med anledning av dröjsmålet med den rättsmedicinska undersökningen och färdigställandet av rättsintyget har åklagaren varit tvungen att begära förlängd tid för åtals väckande vid två tillfällen.

Med hänsyn till att polisen i begäran om läkarundersökning informerat att det rörde sig om ett häktningssärende och då åklagaren med all sannolikhet även påtalat detta vid alla sina samtal med rättsmedicinska avdelningen torde det ha stått klart för företrädare för den rättsmedicinska avdelningen att den misstänkte var häktad. I vart fall måste det ha stått klart att åklagaren var oerhört angelägen om att ärendet behandlades ytterst skyndsamt.

Enligt min mening har åklagaren gjort allt som kan krävas för att påskynda läkarundersökningarna. Undersökningarna har även haft stor betydelse för bedömningen av bevisningens styrka och därmed om det fanns skäl för åtal. Det har därför varit fråga om högst adekvata utredningsåtgärder. Den rättsmedicinska undersökningen har varit komplicerad och omfattande. Med hänsyn till de misstänkta gärningarnas beskaffenhet och utredningens omfattning kan den totala utredningstiden inte anses vara anmärkningsvärt lång. Jag noterar också att åklagaren, när hon begärt förlängd tid för åtals väckande, har redogjort för anledningen härför och att tingsrätten uppenbarligen inte ansett

att tidsutdräkten varit oproportionellt lång eftersom tingsrätten medgett förlängd tid för åtals väckande.

I ett beslut den 3 april 2009 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Inledning

Av utredningen i ärendet har framkommit att en person häktades den 10 mars 2007 på sannolika skäl misstänkt för våldtäkt mot barn m.m. Åtal skulle vara väckt senast den 23 mars. Dagen före häktningsförhandlingen hade åklagare gett polisen muntliga direktiv om att målsäganden skulle läkarundersökas. I skriftliga direktiv den 10 mars angavs att ”prioritet 1” var att målsäganden snarast skulle läkarundersökas eftersom de skador som eventuellt uppstått har en tendens att läka fort och väl. Läkarundersökningar av målsäganden kom sedan att genomföras vid barn- och ungdomskliniken på Centrallasarettet i Västerås den 21 mars och vid Rättsmedicinalverket den 10 april. Åtal väcktes den 23 april för grov våldtäkt mot barn m.m. Den misstänkte dömdes vid tingsrätten och frikändes sedermera i hovrätten.

En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Om en förundersökning, som i det aktuella ärendet, rör brott mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och denne är under 18 år föreligger dessutom ett krav på särskild skyndsamhet och i en sådan förundersökning ska beslut i åtalsfrågan vara fattat så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet (se 2 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]).

I de fall då den misstänkte är frihetsberövad gäller särskilda tidsfrister. Av 24 kap. 18 § RB framgår att då rätten beslutar om häktning ska, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal ska väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Om den utsatta tiden är otillräcklig får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Väcks inte åtal inom två veckor, ska rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt.

Läkarundersökningen vid barn- och ungdomskliniken

När det först gäller undersökningen vid barn- och ungdomskliniken kan jag konstatera att det dröjde 12 dagar från det att polis den 9 mars 2007 tog kontakt med läkare vid kliniken till dess att undersökningen genomfördes.

När det gäller en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning går det inte att generellt ange en viss tid inom vilken en sådan ska genomföras. Enligt min uppfattning ligger det, även om ett akut behov inte föreligger, i sakens natur att en undersökning av en målsägande bör genomföras snarast så att eventuella skador kan dokumenteras. Såvitt

gäller undersökningar av barn framgår dessutom av bl.a. de uppgifter som barnläkaren Christina Lockely lämnat vid förhör i målet i tingsrätten att läkningsförmågan hos barn är bättre än hos vuxna. Det är således särskilt angeläget att läkarundersökningar genomförs skyndsamt när målsäganden är ett barn.

Som framgått av redogörelsen ovan ställs också i lag krav på särskilt skyndsamt handläggning när en målsägande som är under 18 år utsatts för brott mot person och det ställs även särskilda krav på att en utredning ska bedrivas med stor skyndsamt när en misstänkt är häktad. Det är i sådana fall viktigt att även de myndigheter som biträder de brottsutredande myndigheterna i utredningen agerar snabbt.

Det är således, såvitt gäller insatser från hälso- och sjukvårdens sida, generellt av stor vikt att resurser fördelas så att en undersökning kan genomföras snarast, såväl för att bevisning om en misstänkt brottslig gärning ska kunna säkras som för att driva en förundersökning framåt och t.ex. säkerställa att en misstänkt inte hålls frihetsberövad längre än nödvändigt.

I det aktuella ärendet har landstingsstyrelsen anfört att något behov av akut undersökning inte bedömdes föreligga varför man, i enlighet med gällande rutiner, bokade tid en dag när det fanns i förväg inplanerade mottagningstider med en erfaren barnläkare. Vidare har angetts att man, när den aktuella tiden bokades, kom överens om att polisen skulle återkomma om tiden inte var acceptabel. Styrelsen har uppgett att någon sådan kontakt sedan inte togs.

Enligt såväl polismyndigheten som Åklagarmyndigheten togs emellertid en förnyad kontakt med barn- och ungdomskliniken som meddelade att någon tidigare undersökningstid inte kunde erbjudas på grund av personalbrist. Carin Lantorp har i denna fråga uppgett att hon inte var nöjd med den tid som erbjöds, att hon därför bad polisen att ordna med en tidigare tid för undersökningen samt att hon därefter fick besked om att polisen tagit en förnyad kontakt med barn- och ungdomskliniken och att det då framkommit att en tidigare undersökning inte var möjlig. Hans Nordahl och Jenny Berglund har bekräftat Carin Lantorps uppgifter. Jenny Berglund har dock inte kunnat erinra sig om hon vid kontakt med läkare vid kliniken nämnde att den misstänkte var häktad, men tror att hon gjorde det.

Uppgifterna i frågan om huruvida polisen återkom och begärde att undersökningen skulle genomföras tidigare än den 21 mars 2007 är således motstridiga. Dokumentationen av vilka åtgärder som polis och åklagare vidtagit under förundersökningen är i stora stycken föredömlig, men på denna punkt saknas dokumentation och polisen kan inte undgå viss kritik för denna brist.

Jag har visserligen inte anledning att betvivla de uppgifter som såväl Carin Lantorp som Hans Nordahl och Jenny Berglund lämnat om att kliniken kontaktats för att försöka få en tidigare undersökning till stånd. Eftersom denna förnyade kontakt inte kommit att dokumenteras har föreliggande utredning emellertid inte kunnat ge besked i t.ex. frågan när kontakten togs eller vem på kliniken som kan ha lämnat besked om att undersökningen inte kunde tidigareläggas. Jag har inte funnit det meningsfullt att utreda den saken vidare.

Även om utredningen inte gett mig underlag för att rikta kritik mot någon befattningshavare för den tidsutdräkt som uppkommit, konstaterar jag likväl

att ett dröjsmål om 12 dagar innan en läkarundersökning genomförs enligt min uppfattning inte står i överensstämmelse med de krav som i ett sådant här fall bör ställas på skyndsamt dokumentation av eventuella skador hos den som misstänks ha varit utsatt för brott.

Läkarundersökningen vid Rättsmedicinalverket

När det sedan gäller den undersökning vid Rättsmedicinalverket som genomfördes den 10 april 2007, 19 dagar efter det att polismyndighetens begäran kommit in, har Rättsmedicinalverket anfört att det av journalanteckningarna från barn- och ungdomskliniken inte fanns tecken på akut skada och att den medicinska bedömningen med stor sannolikhet inte påverkades av handläggningstiden.

Av tingsrättens dom framgår att Christina Lockely vid huvudförhandlingen uppgav att hon och en kollega iakttog vissa avvikelser innanför målsägandens ändtarmsöppning som ledde till att de remitterade barnet till Rättsmedicinalverket. Dessa fynd iaktogs sedan inte vid undersökningen i Uppsala. Att barn har bättre läkningsförmåga än vuxna skulle, enligt Christina Lockely, kunna förklara varför de fynd som gjordes i Västerås inte iaktogs vid undersökningen i Uppsala. Hon uppgav också beträffande de gjorda iakttagelserna att sådana fynd normalt inte görs men pekade på att fynden också kunde bero på svår förstoppning.

Redan det förhållandet att läkare vid barn- och ungdomskliniken ansåg att det, beroende på vissa iakttagelser som gjorts, fanns skäl att remittera barnet till Rättsmedicinalverket, talar enligt min uppfattning för att det var angeläget att en rättsmedicinsk undersökning genomfördes snarast. För läkarna på Rättsmedicinalverket måste det också, av de skäl som Åklagarmyndigheten anfört, ha framgått att den misstänkte var häktad och att det även av det skälet var viktigt att en undersökning snarast kom till stånd. Mot denna bakgrund tog det, som jag ser det, alldeles för lång tid innan undersökningen genomfördes. Det borde, även om det som Rättsmedicinalverket anfört var fråga om en noggrannare undersökning än vad som är normalt i liknande fall, ha gjorts försök att betydligt tidigare få till stånd en sådan.

Jag konstaterar vidare att det framgått att rättsintyget faxades till polismyndigheten den 19 april, således nio dagar efter det att undersökningen genomfördes. Av 9 § lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott framgår att ett rättsintyg så snart som möjligt ska utfärdas och expedieras till den myndighet som har beslutat att inhämta intyget. Det är särskilt angeläget med en skyndsamt handläggning bl.a. i ärenden där den misstänkte är frihetsberövad (prop. 2004/05:64 s. 63). En handläggningstid om nio dagar i ett fall som det aktuella är inte acceptabel.

Det kom sammantaget att dröja i det närmaste en månad från det att undersökningen vid Rättsmedicinalverket begärdes till dess att polisen erhöll rättsintyget. Av utredningen har framkommit att Carin Lantorp vid flera tillfällen begärde förlängd tid för att väcka åtal och att det huvudsakliga skälet till detta, vid de två sista tillfällena, synes ha varit att hon avvaktade först att undersökningen vid Rättsmedicinalverket skulle genomföras och sedan att

hon skulle få tillgång till rättsintyget. Detta är givetvis mycket otillfredsställande. Det är naturligtvis också otillfredsställande att det tog så lång tid mellan undersökningarna att det, såvitt framkommit i rättegången, inte kunnat uteslutas att detta påverkat rättegångens resultat. Jag är mot den nu angivna bakgrunden mycket kritisk till Rättsmedicinalverkets handläggning.

När det gäller den rättsmedicinska läkarundersökningen vill jag dock framhålla att utredningen även här visar att Carin Lantorp gjort vad som på henne ankom för att påskynda undersökningen och utfärdandet av intyget. Hennes dokumentation i saken är dock, som Anders Jakobsson påtalat, bristfällig och hon kan därför inte undgå viss kritik.

Avslutande synpunkter

Mina iakttagelser i detta ärende ger mig anledning att betona vikten av ett nära samarbete mellan de brottsutredande myndigheterna och hälso- och sjukvården, särskilt när det finns misstankar om brott begångna mot barn. Det är från utredningssynpunkt oacceptabelt att det dröjer 32 dagar från det att polisen begär en läkarundersökning av ett barn som kan ha utsatts för brott till dess att den slutliga medicinska bedömningen sker. Det är likaså oacceptabelt, när en misstänkt är häktad, att det därefter dröjer ytterligare nio dagar innan åklagare får del av det rättsintyg som ska ingå i underlaget för dennes beslut i åtalsfrågan.

Polismyndigheten har i sitt remissvar pekat på att införandet av Barnahus Västmanland, vilket är en knutpunkt för samverkan mellan bl.a. polis, åklagare, socialtjänsten, barn- och ungdomskliniken och barn- och ungdomspsykiatriska kliniken, har skapat bättre samverkan och rutiner i dessa typer av ärenden.

I den del ärendet gäller landstinget och Rättsmedicinalverket har jag samrått med justitieombudsmannen Kerstin André under vars tillsyn hälso- och sjukvården samt det rättsmedicinska undersökningsväsendet står.

Kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken

(Dnr 4908-2007 och 2264-2008)

Bakgrund

R.L. och C.L. har tillsammans sonen J., född i januari 2001. Frågan om vårdnad, boende och umgänge beträffande J. har varit föremål för domstolsprövning under många år. Genom dom av Helsingborgs tingsrätt den 21 juni 2007 (mål T 5652-05) förordnades att vårdnaden om J., som tidigare varit gemensam, skulle anförtros fadern R.L. ensam. Vidare förordnades att detta skulle gälla även interimistiskt, dvs. utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft. Domen överklagades av C.L. Genom dom den 19 februari 2008 fastställde Hovrätten över Skåne och Blekinge tingsrättens dom (T 1582-07). Hovrätten

hade dessförinnan avslagit yrkanden från C.L. om att verkställighet av tingsrättens beslut inte skulle få ske, s.k. inhibition, och om ändring av tingsrättens interimistiska beslut. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.

R.L. ansökte under sommaren 2007 om verkställighet av tingsrättens vårdnadsavgörande. I beslut den 11 september 2007 biföll tingsrätten hans ansökan (Å 3103-07). Tingsrätten förordnade i beslutet vidare bl.a. att J. genom polismyndighetens försorg skulle hämtas från C.L. för att överlämnas till R.L. C.L. överklagade beslutet till hovrätten som den 9 oktober 2007 lämnade hennes överklagande utan bifall (ÖÄ 2093-07). Sedan Högsta domstolen den 2 november 2007 beslutat att inte meddela prövningstillstånd vann hovrättens beslut laga kraft (Ö 4215-07).

Ett första försök från polisen att genomföra hämtning av J. enligt tingsrättens beslut den 11 september 2007 gjordes den 12 september 2007. J. anträffades då inte i hemmet. Ett nytt försök att hämta J. gjordes efter det att hovrätten hade meddelat sin dom i februari 2008. Inte heller då anträffades han i hemmet. Sedan R.L. anmält C.L. för grov egenmäktighet med barn beslutade en åklagare den 8 april 2008 att anhålla C.L. i sin frånvaro. Den 18 april 2008 verkställdes såväl anhållningsbeslutet som beslutet att hämta J.

Anmälningar

Jonas L., som är gift med C.L., framförde i anmälningar klagomål mot bl.a. Polismyndigheten i Skåne. Han var missnöjd med polisens agerande i samband med försöket att hämta J. den 12 september 2007 och i samband med gripandet av C.L. och hämtningen av J. den 18 april 2008.

Utredning

Tingsrättens verkställighetsbeslut och hämtningsförsöket den 12 september 2007 (dnr 4908-2007)

Tingsrättens beslut den 11 september 2007 i ärende Å 3103-07 och polismyndighetens dokumentation beträffande hämtningsförsöket den 12 september 2007 hämtades in och granskades. I huvudsak framkom följande.

I tingsrättens beslut förordnades att J. genom polismyndighetens försorg skulle hämtas från C.L. för att överlämnas till vårdnadshavaren R.L. Vidare gavs, med stöd av 21 kap. 2 och 4 §§ föräldrabalken (FB), en viss person i uppdrag att verka för att C.L. frivilligt skulle fullgöra vad som ålåg henne (s.k. medling). – Något förordnande om inom vilken tid som medlarens uppdrag skulle vara slutfört alternativt att verkställighet inte fick ske innan medlaren redovisat resultatet av sitt uppdrag gavs inte i beslutet.

Tingsrättens beslut översändes till polismyndigheten som dagen därpå, dvs. den 12 september 2007, gjorde ett försök att verkställa hämtningen av J. Polismyndigheten hade inte dessförinnan underrättat vare sig medlaren eller C.L. om tidpunkten för hämtningen. Hämtningsförsöket misslyckades eftersom J. inte var hemma vid tillfället. Först den 13 september 2007 kontaktade polisen medlaren.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över vilka rättsliga överväganden som hade gjorts vid utformningen av hämtningsbeslutet i fråga om beslutets verkställbarhet, särskilt med beaktande av att tingsrätten i beslutet även förordnat om medling.

Tingsrätten (genom Sigurd Heuman, f.d. lagman vid Helsingborgs tingsrätt) uppgav i huvudsak följande.

Av 21 kap. 4 § föräldrabalken framgår att rätten som huvudregel – om beslut har fattats att ett barn ska hämtas genom polismyndighetens försorg – ska lämna ett uppdrag åt en ledamot eller suppleant i socialnämnden eller en tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt ska fullgöra vad som åligger honom eller henne (medling). Tingsrätten fattade ett beslut om sådan medling, vilket framgår av punkt 3 i beslutet.

Tanken med lagstiftningen är att, om möjligt, genomföra en överflyttning av ett barn på frivillig väg. Enligt min mening framgår det klart av tingsrättens beslut att frivillig fullgörande först skulle prövas.

Enligt remisshandlingarna förekom ingen medling innan polisen försökte verkställa tingsrättens beslut. Jag känner inte till bakgrunden till detta, men menar alltså att det av tingsrättens beslut klart framgick att medling skulle föregå eventuell verkställighet.

Polismyndigheten anmodades därefter att komma in med upplysningar och yttrande över hämtningsförsöket den 12 september 2007.

Polismyndigheten (länspolismästaren Eva Årestad Radner) gjorde följande bedömning.

Vad avser verkställighet av domar enligt föräldrabalken regleras polisens uppdrag i 21 kap. 3–4 och 9–11 §§ föräldrabalken samt 12–16 §§ förordningen om verkställighet av vårdnadsavgöranden (2006:467).

Av polisområdets interna delegationsordning framgår att beslut i ärenden avseende hämtning enligt 21 kap. föräldrabalken ska fattas av lägst polisintendent med undantag för beslut enligt 21 kap. 10 § 2 st föräldrabalken om omedelbart omhändertagande p.g.a. fara för att barnet förs ut ur landet, där beslutet kan fattas av lägst funktionen inre befäl.

Rättens beslut om verkställighet enligt föräldrabalken ska således underställas polisintendent vid polisområdet som enligt 21 kap. 9 § samma lag har att besluta om de åtgärder som ska vidtas i samband med verkställigheten. Det åligger polismyndigheten i enlighet med 12 § förordningen om verkställighet av vårdnadsavgöranden att underrätta den som har fått uppdrag enligt 21 kap. 4 § 1 st föräldrabalken om tidpunkten för åtgärden. Vidare ska polismyndigheten tillse att både den som har hand om barnet och den som är sökande underrättas om åtgärden och att underrättelse lämnas till socialnämnden, se 12 § förordningen om verkställighet av vårdnadsavgöranden.

Av de redogörelser som lämnats i ärendet framgår att rättens beslut inte underställts behörig beslutsfattare vid polisområdet före hämtningsförsöket den 12 september 2007. Vidare framgår att en kontakt med uppdragstagaren företogs först dagen efter hämtningsförsöket. Därutöver framgår att barnets moder, hos vilken åtgärden skulle vidtas, inte underrättades om tidpunkten för åtgärden före hämtningsförsöket.

Hämtning av en underårig med stöd i föräldrabalken är en åtgärd som i allmänhet är mycket känslig och förtjänar alltid särskilda överväganden och kräver ett mycket gott omdöme. Det är naturligtvis självklart att den som beslutar om en sådan åtgärd förvissas sig om att gällande bestämmelser följs. Det står klart att polismyndigheten brustit genom att inte ha underrättat den person som tingsrätten gett i uppdrag att verka för att ett frivilligt fullgörande skulle komma till stånd och inte heller har underrättat modern som hade hand om barnet. Brister har sålunda funnits i tillämpningen av gällande bestämmel-

ser. Tingsrättens beslut föranleder ingen tvekan om att polismyndigheten borde ha kommunicerat frågan om hämtning med uppdragstagaren för att efterhöra dennes bedömning i fråga om det förelåg förutsättningar för ett frivilligt fullgörande. Det förefaller dock vara en brist i tingsrättens beslut på så sätt att tingsrätten inte angivit inom vilken tid som Hultman skulle lämna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits (jfr 21 kap. 2 § 2 st föräldrabalken). Den omständigheten att barnet inte anträffades i samband med hämtningsförsöket innebar visserligen att hämtningen inte verkställdes och att skadan av den felaktiga handläggningen i någon mån begränsades. Likväl förtjänar den felaktiga handläggningen kritik. De brister om gällande bestämmelser som här har uppenbarat sig föranleder polismyndigheten att genomföra åtgärder vid polisområdet för att tydliggöra rutiner och tillse att erforderlig kunskap om handläggning av hämtningsbeslut föreligger.

Myndigheten konstaterar vidare att det föreligger klara brister avseende dokumentationen kring hämtningsförsöket. Det finns t.ex. inte dokumenterat vilka uppgifter som polismännen fick av den person som de mötte på platsen. Det är djupt otillfredsställande att omständigheterna inte närmare dokumenterades och detta förtjänar kritik i sig. På grund av dessa brister går det inte i efterhand med säkerhet att klargöra hur poliserna agerat i förhållande till anmälaren. I sin granskningsverksamhet kommer myndigheten särskilt tillse att dokumentationen av åtgärder i framtiden utförs på ett korrekt sätt.

Den omständigheten att polisområdets interna delegationsordning har frångåtts har sannolikt varit en starkt bidragande orsak till att handläggningen av ärendet inte skett i enlighet med gällande författning. Det åvilar naturligtvis ett ansvar på myndigheten att tillse att all personal har kunskap om vilka befogenheter som vederbörande har i sin befattning men det ligger naturligtvis även ett individuellt ansvar på den enskilde att tillse att han eller hon agerar inom ramen för sin befogenhet. Inom myndigheten pågår ett arbete med att omarbeta och förenkla delegationsordningen och att skapa en myndighetsgemensam delegationsordning. Detta arbete kommer att bli klart under våren 2008 och i väsentlig mån förenkla för var och en i myndigheten att utläsa vilken befogenhet som följer av den funktion eller tjänst som man innehar. Förändringarna kommer att kombineras med informations- och utbildningsinsatser. Därigenom kan liknande felaktigheter som ägt rum i förevarande ärende i någon mån undvikas.

Jonas L. yttrade sig.

Hämtningen av J. den 18 april 2008 (dnr 2264-2008)

Dom och dagboksblad i Hovrätten över Skåne och Blekinges mål T 1582-07 hämtades in och granskades. Vidare inhämtades polisens dokumentation beträffande hämtningen av J. och gripandet av C.L.

Det framkom därvid att såväl gripandet av C.L. som den efterföljande hämtningen av J. hade skett under tumultartade former. Bland annat hade J. tillsammans med sin storasyster lämnat hemmet genom ett badrumsfönster och tagit sin tillflykt till en granne. Vidare framgick att hämtningen hade påbörjats utan att någon företrädare för socialtjänsten eller någon barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog funnits på plats.

Polismyndigheten anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över hämtningen av J. den 18 april 2008.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Hans Nordin) gjorde följande bedömning.

I det nu aktuella fallet har C.L. underlåtit att efterkomma domstolarnas beslut att överlämna J. till R.L. Hon har aktivt verkat för att förhindra verkställigheten genom att hålla J. gömd. Familjevåldshotels personal hade sökt henne och genom kontakter med henne genom Jonas L. försökt få henne att träda fram och överlämna sonen. C.L. var vid tillfället för den nu aktuella verkställigheten anhållen i sin frånvaro misstänkt för grov egenmäktighet med barn.

Då det den 18 april 2008 konstaterades att C.L. befann sig i sin bostad bedömdes det som angeläget att verkställigheten av anhållningsbeslutet gjordes så snabbt som möjligt eftersom det befarades att hon skulle bege sig därifrån. Eftersom det fanns anledning att tro att även J. befann sig i bostaden tillsammans med C.L., var det fråga om verkställighet av två tvångsåtgärder, dels verkställighet av ett anhållningsbeslut, dels hämtning av barnet. Nytt beslut om verkställighet inhämtades från behörig befattningshavare och sociala jouren underrättades och ombads att närvara. Myndigheten anser att det mot bakgrund av den befarade flyktfaran fanns det synnerliga skäl att inte underätta C.L. om den förestående hämtningen. Ett skyndsamt agerande var påkallat. Likväl kan beslutet att inte avvakta till dess personal från sociala jouren kunde medverka ifrågasättas. Mot bakgrund av utformningen av 21 kap. 11 § FB som uppställer ett absolut krav på närvaro av någon som kan ge barnet stöd, borde insatsen fått anstå till dess personal från socialtjänsten kunde närvara.

Det bör dock framhållas att det inte är sannolikt att händelseförloppet blivit annorlunda även om personal från sociala jouren varit närvarande redan från början, eftersom C.L. omedelbart satte sig till motvärn och genom sitt agerande i övrigt på ett högst påtagligt sätt bidrog till att försvåra hämtningen.

De polismän som medverkade vid ingripandet innehar ordinarie tjänst på familjevåldshoteln och har samtliga mångårig erfarenhet av barnutredningar och annan familjerelaterad brottslighet. Myndigheten anser att samtliga varit väl lämpade för det känsliga och svåra uppdraget.

Utöver den ovan riktade kritiken mot att personal från socialtjänsten inte var närvarande från början anser myndigheten att det saknas skäl att i övrigt rikta kritik mot handläggningen av detta ärende.

Jonas L. yttrade sig.

I ett beslut den 20 maj 2009 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser om hämtning av barn genom polismyndighetens försorg finns i 21 kap. FB och i förordningen (2006:467) om verkställighet av vårdnadsavgöranden (verkställighetsförordningen).

Om det är fråga om en dom om vårdnad får rätten besluta om hämtning av barnet, om verkställighet annars inte kan ske eller om hämtning är nödvändig för att undvika att barnet lider allvarlig skada (21 kap. 3 § FB). Det förutsätts dock att innan det blir aktuellt att tillgripa tvångsmedel ska alla ansträngningar ha gjorts för att nå en frivillig lösning och i de ytterst få fall då hämtning kan vara aktuell bör dessa försök pågå ända fram till den tidpunkt då åtgärden är oundviklig (prop. 2005/06:99 s. 74).

Av 21 kap. 2 § första stycket FB följer att innan rätten beslutar om verkställighet, får den uppdra åt någon att verka för att den som har hand om barnet frivilligt ska fullgöra vad som åligger honom eller henne. Den som ges ett sådant uppdrag brukar, som framgått inledningsvis, kallas medlare. I bestämmelsens andra stycke anges att den som har fått ett medlingsuppdrag ska,

inom den tid som rätten bestämmer, lämna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits och vad som i övrigt har kommit fram. Tiden får inte sättas längre än två veckor, men rätten får förlänga tiden, om det finns förutsättningar att nå en frivillig fullgörelse. I redogörelsen ska anges vad den som har hand om barnet har anfört som skäl för sin vägran att överlämna barnet och om det kan antas att det finns något sådant förhållande som enligt 21 kap. 5 eller 6 eller 7 § andra stycket FB kan hindra ett överlämnande (6 § verkställighetsförordningen).

Om rätten har beslutat om verkställighet och förordnat att barnet ska hämtas genom polismyndighetens försorg, ska ett medlingsuppdrag enligt 21 kap. 2 § FB lämnas, om inte särskilda skäl talar mot det, 21 kap. 4 § första stycket FB.

Om alla andra möjligheter är uttömda och hämtning måste ske ska hämtningen utföras på ett sätt som är så skonsamt som möjligt för barnet (21 kap. 9 § FB). – Vid hämtningen ska någon som kan vara till stöd barnet närvara. Finns det en sådan kontaktperson för barnet som avses i socialtjänstlagen, bör hon eller han anlitas. I brådskande fall får en åtgärd som krävs för skydd av barnet vidtas utan att en person till stöd för barnet är närvarande. Om det är möjligt ska en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverka (21 kap. 11 § FB).

Polismyndigheten bestämmer tidpunkten för hämtning som får verkställas genom polismyndighetens försorg och kallar dem som enligt 21 kap. 11 § FB ska närvara när åtgärden vidtas. Den som har hand om barnet ska underrättas om tidpunkten för åtgärden, om inte synnerliga skäl föranleder annat. En sådan underrättelse ska även lämnas till socialnämnden och till den som utsetts till medlare enligt 21 kap. 4 § första stycket FB (12 § verkställighetsförordningen). Hämtning ska genomföras på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar dem som berörs av den större olägenhet än vad som är oundvikligt. En polisman som deltar i åtgärden ska om möjligt vara civilklädd och använda ett fordon som inte är särskilt utmärkt som polisfordon (16 § verkställighetsförordningen).

Bedömning

Tingsrättens verkställighetsbeslut

Tingsrätten har i samband med att den förordnade om verkställighet och polishämtning även gett en viss person ett medlingsuppdrag enligt 21 kap. 2 och 4 §§ FB. Någon tid inom vilken uppdraget skulle vara avslutat angavs inte i beslutet.

Jag vill inledningsvis säga att jag inte har några synpunkter på vare sig att tingsrätten förordnade om verkställighet och hämtning genom polismyndighetens försorg eller att den i samband därmed gav ett medlingsuppdrag. Tingsrättens formulering av beslutet ger emellertid anledning till följande synpunkter.

När ett uppdrag enligt 21 kap. 2 § FB lämnas *innan* rätten beslutar om verkställighet kan det sägas ha en dubbel funktion. I första hand ges en möj-

lighet att få verkställighetsfrågan löst på ett smidigt sätt i samförstånd mellan parterna. I andra hand – om överlämnande av barnet inte kommer till stånd – kan medlarens redogörelse berika utredningsmaterialet och därigenom komma till nytta vid rättens senare prövning. I enlighet härmed har medlaren en rapporteringsskyldighet till rätten (se Walin och Vängby, Föräldrasken, En kommentar på Internet, 21 kap. 2 §).

När emellertid en medlare med stöd av 21 kap. 4 § FB fått sitt uppdrag *i samband med* att rätten beslutar om verkställighet, har rätten redan ansett sig ha tillgång till den utredning som fordras och avgjort ärendet slutligt. Medlaruppdraget har då knappast längre en sådan dubbel funktion som då det lämnas i ett tidigare skede av rättegången utan blir närmast uteslutande att se som ett sista försök till fullgörelse på frivillig väg innan polisen hämtar barnet. Det är naturligtvis även i denna situation angeläget såväl att möjligheterna till en samförstånds lösning helt töms ut innan hämtning sker som att medlingsförfarandet inte drar ut på tiden.

Enligt min uppfattning ligger det därför i tydlighetens intresse att rätten i beslut om hämtning genom polismyndighetens försorg uttryckligen anger att verkställigheten ska föregås av medling. Det förefaller vidare lämpligt att i beslutet ange när medlingsuppdraget senast ska vara avslutat.

Även om medlaren i denna situation inte kan anses ha en formlig rapporteringsskyldighet måste denne självfallet informera polisen eller rätten om sådana omständigheter som kan påverka verkställighetens genomförande eller om sådana förhållanden som kan hindra ett överlämnande. I det senare fallet har rätten att ta ställning till om förutsättningar föreligger att pröva verkställighetsfrågan på nytt, se 21 kap. 15 § FB.

Jag anser således att tingsrätten kunnat formulera sig tydligare i sitt beslut i verkställighetsärendet. Jag finner emellertid att domstolens avgörande likväl inte kan anses ha gett upphov till något tvivel i frågan om huruvida hämtningen skulle föregås av medling. Mot denna bakgrund anser jag mig inte ha anledning att kritisera tingsrätten för det sätt på vilket den utformade sitt beslut.

Hämtningsförsöket den 12 september 2007

Av utredningen har framgått att polisen inför försöket att verkställa tingsrättens beslut den 11 september 2007 varken underrättade C.L., som hade hand om barnet, eller den av tingsrätten utsedde medlaren. Däremot togs kontakt med socialnämnden. Vidare har, av myndighetens eget yttrande, kommit fram att beslut i ärendet har fattats med frångående av polisområdets interna delegationsordning. Polismyndigheten har också nämnt att det fanns vissa brister i dokumentationen.

Jag har i föregående avsnitt konstaterat att tingsrättens avgörande den 11 september 2007 måste förstås så, att hämtning av J. skulle föregås av medling. Det innebär att det knappast kan ha funnits något utrymme för polisen att redan dagen därpå försöka verkställa hämtningen. Självfallet skulle polismyndigheten ha underrättat medlaren innan hämtningsförsöket påbörjades. Skyldigheten att underrätta medlaren är undantagslös och syftar till att det ska

råda fullständig klarhet om att möjligheterna till ett frivilligt överlämnande är uteslutna innan ett hämningsbeslut verkställs.

Vidare var, som polismyndigheten också angett, förhållandena inte sådana att det fanns skäl att underlåta att i förväg underrätta C.L., som var den som hade hand om J., om tidpunkten för hämtningen. Det är endast i undantagsfall man kan underlåta detta, t.ex. om det finns en objektivt grundad anledning att befara att den som har barnet hos sig kommer att avvika med barnet eller på annat sätt omöjliggöra en hämtning.

Vid hämningsförsöket var en företrädare för socialtjänsten närvarande. – Utgångspunkten vid hämtning är att en person som kan vara till stöd för barnet ska närvara. Det kan vara en tjänsteman inom socialtjänsten, en släkting eller någon annan lämplig person. Den som ska närvara bör ha goda relationer även till den från vilken barnet ska hämtas eller i allt fall inte stå i ett sådant förhållande att stödpersonens närvaro väcker särskild irritation. Polismyndigheten bör före sitt val av person inhämta uppgifter från socialnämnden och den till vilket barnet ska överlämnas. Nämnden bör över huvud taget alltid underrättas inför en förestående hämningsförrättning. Det kan vara av värde att den som fått ett medlingsuppdrag men inte lyckats ena föräldrarna är med vid hämtningen eller omhändertagandet. Undantag från kravet på närvaro av en person till stöd för barnet kan bara göras om det behövs en åtgärd till skydd för barnet och saken brådskar. I övriga fall måste åtgärden planeras så att en stödperson och – om det är möjligt – en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog kan vara närvarande (Walín och Vängby, a.a., 21 kap. 11 §).

Av tingsrättens beslut i verkställighetsfrågan framgick bl.a. att J., som då var drygt sex och ett halvt år gammal, inte hade haft något umgänge med R.L. och hans närmaste sedan april 2005 och att den senaste gången han över huvud taget träffade sin pappa var i samband med en barn- och ungdomspsykiatrisk utredning i maj och juni 2006. Förutom att – som polismyndigheten själv angett i sitt yttrande – hämtning av ett barn i allmänhet är en mycket känslig åtgärd som förtjänar särskilda överväganden och kräver ett mycket gott omdöme, fanns det således i detta fall ytterligare omständigheter som borde ha föranlett polisen att dra slutsatsen att J. genom hämtningen riskerade att utsättas för en stor psykologisk påfrestning och att han därför kunde vara i extra stort behov av stöd i samband med hämtningen. Enligt min mening borde därför även en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog ha medverkat vid hämningsförsöket. Det finns inte heller något som tyder på att ärendet var så brådskande att man inte skulle ha hunnit finna en person med sådan kompetens utan att äventyra verkställigheten.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att polismyndighetens handläggning av hämningsförsöket den 12 september 2007 blottlagt grundläggande brister vad gäller tillämpningen av bestämmelserna om hämtning. Som myndigheten framhållit kan detta sannolikt till viss del förklaras med att delegationsordningen frångicks. Det är emellertid en allvarlig brist i sig att en åtgärd av detta ingripande och känsliga slag kunnat beslutas av någon som saknat behörighet därtill. Polismyndigheten förtjänar kritik för sin bristfälliga handläggning av hämningsförsöket.

Jag noterar att polismyndigheten har för avsikt att vidta åtgärder för att tydliggöra rutinerna samt för att se till att dess befattningshavare ges erforderliga kunskaper om handläggningen av hämtningsbeslut.

Hämtningen den 18 april 2008

Av utredningen har framkommit bl.a. att hämtningen påbörjades utan att någon företrädare för socialtjänsten närvarade och att en läkare kallades till platsen först efter det att personal från socialtjänsten hade kommit dit. Vidare har framgått att hämtningen påbörjades strax efter klockan fem på eftermiddagen och att J. fördes från platsen först omkring tre timmar senare.

Även om Jonas L. och polismyndigheten i vissa delar har olika uppfattningar om händelseförloppet den aktuella kvällen är det utan tvivel så att hämtningen kom att ske under tumultartade former och på ett sätt som J. måste ha upplevt som traumatiskt.

Vid hämtningen var det känt för polismyndigheten att konflikten mellan J:s föräldrar sedan lång tid tillbaka hade varit ovanligt infekterad och att C.L. var anhållen i sin utevaro som misstänkt för egenmäktighet med barn. Polismyndigheten kände också till att J. hade sin invanda miljö hos sin mamma och att han inte hade haft något umgänge med sin pappa sedan tre år tillbaka. Polismyndigheten hade alltså i ännu högre utsträckning än vid hämtningsförsöket i september 2007 anledning att räkna med att hämtningsuppdraget skulle kunna bli besvärligt och att det fanns en uppenbar risk för att det skulle innebära stora påfrestningar för J. I ett sådant fall är det naturligtvis av allra största vikt att hämtningen föregås av noggrann planering och samarbete med de sociala myndigheterna, allt i syfte att hämtningen sker på ett sätt som innebär en så liten påfrestning som möjligt för barnet.

Mot denna bakgrund – och då huvudregeln enligt 21 kap. 11 § FB enligt vad jag ovan redogjort för är att såväl en stödperson som en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog ska närvara vid hämtning – är jag mycket kritisk till att polisen valde att inleda hämtningen och gripandet av J:s mamma utan att någon av de nyssnämnda var närvarande. Denna bedömning förändras inte av det förhållandet att polismyndigheten uppgett att det var angeläget att verkställigheten av anhållningsbeslutet gjordes så snabbt som möjligt eftersom det befarades att C.L. skulle avvika från hemmet. Om det fanns fog för denna bedömning hade det rimligen varit tillräckligt att bevaka området.

Det är förvisso, som polismyndigheten angett, möjligt att närvaron av en stödperson och en läkare inte hade ändrat det inledande händelseförloppet, dvs. att C.L. motsatte sig gripandet. Det förefaller däremot som en självklarhet att förutsättningarna för att det efterföljande händelseförloppet skulle ha blivit mindre påfrestande för J. och inte lika långvarigt hade ökat väsentligt om personer med för situationen relevant utbildning hade närvarat redan från början.

Sammanfattningsvis anser jag således att polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för att den inledde hämtningen utan att invänta personal från socialförvaltningen och utan att över huvud taget ha försökt att tillkalla en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog.

Kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet

(Dnr 5585-2007)

Anmälan

T.Å. framförde i en anmälan klagomål mot bl.a. Polismyndigheten i Skåne, polisområde Nordvästra Skåne, för handläggningen av en förundersökning om mordbrand m.m. Han var bl.a. missnöjd med att han först i samband med huvudförhandlingen i tingsrätten fick reda på att en fotokonfrontation hade hållits med ett vittne under förundersökningen.

Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet infordrades och granskades. Av handlingarna framkom bl.a. följande.

I oktober 2007 upprättades en anmälan om mordbrand i Torekovs hamn. Enligt anmälan hade en motorbåt, värd 200 000 kronor, av oklar anledning börjat brinna. Troligtvis var branden anlagd. Båten var helt utbränd men den flöt fortfarande. – I anslutning till händelsen upprättades också anmälningar om tillgreppsbrott i hamnen, liksom andra anmälningar om brott i varierande tids- och rumsmässig närhet till mordbranden, vilka samtliga misstänktes ha samband med varandra. – Polisens spanings- och utredningsarbete ledde till att två personer, däribland T.Å., kunde gripas redan senare samma dag.

Den 12 oktober 2007 hölls vittnesförhör med T.D. som gjort vissa iakttagelser av betydelse i sammanhanget. Förhöret avslutades med att T.D. uppgav att han trodde att han skulle känna igen männen om han såg dem på nytt. Förhöret redovisades i förundersökningsprotokollet.

Av protokollet framgick också att vice chefsåklagaren Eva-Marie Persson var förundersökningsledare i ärendet samt inspektören Ulf Svensson handläggare och inspektören Krister Jönsson biträdande handläggare.

I slutet av november 2007 väcktes åtal mot T.Å. och en annan person. Huvudförhandlingen påbörjades den 5 december 2007 vid Helsingborgs tingsrätt. Denna dag hölls vittnesförhör med T.D. Under förhöret framkom att en fotokonfrontation hade hållits med honom under utredningen (någon sådan fanns dock inte redovisad i förundersökningsprotokollet), vilken han hänförde sig till då han i rätten uppgav att han kände igen de tilltalade.

Eva-Marie Persson uppgav muntligen i januari 2008 till JO bl.a. att uppgiften i tingsrätten om fotokonfrontationen hade varit en nyhet för henne. Hon hade inte gett direktiv om att en sådan konfrontation skulle hållas, och hon hade inte heller i efterhand av polisen informerats om konfrontationen. Dagen efter förhöret i tingsrätten ringde hon upp polismännen som hållit fotokonfrontationen, och det visade sig att de hade gjort det på eget bevåg. – Enligt åklagarkammarens diarium inkom dokumentation över fotokonfrontationen till kammaren först den 7 december 2007, och Eva-Marie Persson ingav därefter dokumentationen till tingsrätten inför den fortsatta huvudförhandlingen.

Denna dokumentation, som alltså inte togs med i förundersökningsprotokollet, hade upprättats av Ulf Svensson. Enligt handlingarna hade en fotokonfrontation hållits med vittnet T.D. den 2 november 2007. Som förhørsresultat noterade Ulf Svensson i huvudsak att T.D. inte kunde känna igen någon direkt men att en av de avbildade hade någon likhet med en av de berörda personerna.

Helsingborgs tingsrätt dömde T.Å. den 19 december 2007 för stöld m.m. till ett kortare fängelsestraff. Åtalet för mordbrand ogillades. Av domen framgår att resultatet av fotokonfrontationen hade viss betydelse för rättens prövning i målet. T.Å. överklagade inte domen.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över bl.a. anledningen till att fotokonfrontationen hölls utan att man dessförinnan hade talat med åklagaren, som var förundersökningsledare, och varför åklagaren inte i efterhand informerades om saken samt även orsaken till att det inte av förundersökningsprotokollet framgick att en fotokonfrontation hållits.

Polismyndigheten (länspolismästaren Eva Årestad Radner) kom in med ett remissvar i vilket det anfördes följande beträffande fotokonfrontationen.

Upplysningar

Beträffande den i utredningen genomförda fotokonfrontationen har utredaren i ärendet, inspektören Ulf Svensson, sagt sig sakna en tydlig minnesbild av händelseförloppet. Eventuellt kan en begäran om fotokonfrontation funnits i ett direktiv från den åklagare som först kontaktades i ärendet, men det kan enligt Svensson även vara så att beslut fattats vid en av flera diskussioner med den nuvarande åklagaren. Svensson hävdar att det saknats anledning att rekvidrera foton i det fall en sådan begäran inte hade funnits. Grunden för fotokonfrontationen var att binda eventuella gärningsmän till tillgreppen av husbilarna.

Fotokonfrontationen medförde inget utpekande av tänkbara gärningsmän och lades därför åt sidan i den fortsatta utredningen. Åtgärden dokumenterades inte i förundersökningsprotokollet.

Yttrande

Vad avser fotokonfrontationen vill myndigheten anföra följande.

Vittneskonfrontationer genomförs för att undersöka om målsägande eller vittne kan känna igen (identifiera) en viss person, ett föremål eller någon annan särskiljande faktor från ett visst tillfälle. Värdet av en vittneskonfrontation är hur den genomförs och dokumenteras. Rätt genomförd kan en vittneskonfrontation vara en ovärderlig tillgång i en rättsprocess och är av stor betydelse när domstolen bedömer värdet av bevisningen i brottmål. En bristfällig vittneskonfrontation kan däremot helt sakna värde eller till och med försvåra en brottsutredning.

En vittneskonfrontation är att betrakta som ett förhör. Det framgår av 6 § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK, att hämtning till förhör av den som skall höras som vittne, får ske om vittnet behöver inställa sig på viss plats för konfrontation. Reglerna om förhör i rättegångsbalken (RB) och i FUK ska alltså i tillämpliga delar även gälla vid en vittneskonfrontation. Exempelvis får förhör enligt 23 kap. 6 § RB hållas med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. Det som framkommit av betydelse för utredningen vid förundersökningen ska enligt 23 kap. 21 § RB protokolleras.

När det under en brottsutredning blir aktuellt att använda sig av en vittneskonfrontation finns det oftast en misstänkt person. Det rör sig vanligtvis om en utredning av ett brott där bevisläget är sådant att vittneskonfrontationen kan förväntas få stor betydelse för en framtida bedömning av skuldfrågan. Av denna anledning är det undersökningsledaren som beslutar om en vittneskonfrontation ska genomföras. Av 2 § FUK framgår att undersökningsledaren ska hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång, om den leds av annan än åklagare, i den mån det behövs med hänsyn till brottets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt. När gärningsmannen är okänd leds förundersökningen vanligtvis av polismyndigheten. Vid minsta tveksamhet om det är lämpligt med en vittneskonfrontation, val av metod eller dylikt bör en åklagare kontaktas för att få dennes bedömning eftersom det är denne som längre fram ska föra talan i domstol.

I det nu aktuella fallet leddes förundersökningen av åklagare.

Myndigheten konstaterar att det föreligger klara brister avseende dokumentationen kring fotokonfrontationen. Det finns således inte dokumenterat vem som beslutat om åtgärden och inte heller har det dokumenterats vilket resultat åtgärden fick. Det är tveklöst så att oavsett resultatet eller betydelsen för utredningen så borde åtgärden ha redovisats i förundersökningsprotokollet. Det är djupt otillfredsställande att så inte skett och detta förtjänar kritik. På grund av dessa brister går det inte i efterhand med säkerhet klargöra på vems initiativ som konfrontationen genomfördes. Utredningsmannens minnesbild av händelseförloppet är vag och överensstämmer inte med åklagarens och det låter sig inte klargöras hur det faktiskt förhåller sig. Myndigheten vill dock tydligt klargöra att det är högst anmärkningsvärt om fotokonfrontationen genomfördes utan föregående beslut av förundersökningsledaren. I sin granskningsverksamhet kommer myndigheten särskilt tillse att dokumentationen av åtgärder i framtiden utförs på ett korrekt sätt.

T.Å. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

Kompletterande upplysningar inhämtades därefter från Eva-Marie Persson som uppgav bl.a. följande. Hon kan nu inte utesluta möjligheten att det var någon annan åklagare som först handlade ärendet som gav direktiv om fotokonfrontationen med T.D. – Hon har också funderat på hur det kom sig att den aktuella fotokonfrontationen inte togs med i förundersökningsprotokollet utan hamnade i den s.k. slasken. Den 15 oktober 2007 gav hon direktiv om att fotokonfrontation skulle hållas med tre personer men ingen av dessa var T.D. Frågan i direktiven var om de kunde peka ut den man som iakttagits i Torekov. Vid denna tidpunkt vidgick inte T.Å. att han varit i Torekov. Senare berättade T.Å. att han varit i Torekov, varför dessa fotokonfrontationer inte togs in i förundersökningsprotokollet. Möjligen kan hon ha haft en diskussion med utredningsmännen om huruvida dessa fotokonfrontationer skulle tas med i förundersökningsprotokollet eller inte. I vart fall reagerade hon inte när fotokonfrontationerna inte ingick i förundersökningsprotokollet. Frågan var då överspelad. Polisen kan ha behandlat alla fotokonfrontationer på samma sätt och inte tänkt på att fotokonfrontationen med T.D. gällde en annan plats och andra omständigheter.

Muntliga upplysningar inhämtades vidare från kammaråklagaren Malin Granström (nu tjänstledig), som var den åklagare som först handlade ärendet. Hon uppgav i huvudsak följande. Vid den aktuella tiden tjänstgjorde hon tillsammans med två andra åklagare vid kammarens tvångsmedelsgrupp. Hon bör ensam ha handlagt det aktuella ärendet fram till dess att Eva-Marie Pers-

son tog över handläggningen. Hon har inget minne av att hon gav direktiv om en fotokonfrontation. Hon sammanfattade, enligt den rutin hon brukar tillämpa, skriftligen de direktiv hon gav (i direktiven står inget om någon fotokonfrontation). Har hon gett några ytterligare direktiv än de som framkommer av nämnda handling bör dessa i så fall framgå av baksidorna på tvångsmedelsblanketterna.

De aktuella tvångsmedelsblanketterna införades, men något direktiv om den aktuella fotokonfrontationen fanns inte noterat på dessa.

I ett beslut den 19 januari 2008 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

I början av november 2007 utförde Ulf Svensson en fotokonfrontation med ett vittne, T.D. Utredningen ger emellertid vid handen att det vid huvudförhandlingen i tingsrätten en dryg månad senare kom som en total överraskning för Eva-Marie Persson att denna fotokonfrontation hade hållits under den förundersökning som hon lett.

Frågor uppkommer därför om vem som beslutade om fotokonfrontationen samt om varför denna inte omgående redovisades till Eva-Marie Persson och togs med i förundersökningsprotokollet.

Enligt polismyndigheten har Ulf Svensson inte någon klar minnesbild av händelsen men anser att en begäran bör ha gjorts av någon av de båda åklagare som var engagerade i utredningen. Ulf Svensson har hävdat att det utan en sådan begäran saknats anledning att rekvirera fotografier för en konfrontation.

Jag har inte någon anledning att betvivla Eva-Marie Perssons uppgift om att hon inte beslutade om fotokonfrontationen utan i stället blev överraskad vid rättegången då saken kom upp till diskussion. Den åklagare som var inkopplad i början av utredningen, Malin Granström, har till JO uppgett att hon inte har något minne av att hon gav direktiv om fotokonfrontationen. Något skriftligt direktiv med sådant innehåll har inte påträffats. Det kan inte heller bortses från att Eva-Marie Persson i januari 2008 uppgav att hon dagen efter förhöret i tingsrätten hade ringt polisen och att det då visat sig att polisen hade hållit fotokonfrontationen på eget bevåg. Sammantaget talar det mesta för att åklagare inte beslutade om fotokonfrontationen. En sådan åtgärd ska naturligtvis beslutas av förundersökningsledaren. Vidare borde Ulf Svensson ha antecknat i dokumentationen över fotokonfrontationen vem som hade beslutat om åtgärden.

Det står i vart fall klart att Eva-Marie Persson, som var förundersökningsledare när fotokonfrontationen ägde rum i november 2007, inte i efterhand informerades om åtgärden. Det är helt oacceptabelt. Det är naturligtvis av stor betydelse att samarbetet mellan en åklagare och en polisiär utredningsman fungerar väl och att de har kontinuerliga kontakter om utredningen och om de åtgärder som vidtas i denna – inte minst eftersom det är förundersökningsledaren som är ytterst ansvarig för utredningen. Efter genomförandet av fotokonfrontationen skulle Ulf Svensson alltså omedelbart ha redovisat resultatet till Eva-Marie Persson och även översänt en kopia av dokumentationen till henne.

Jag vill även understryka att fotokonfrontationen självfallet också skulle ha redovisats i förundersökningsprotokollet. – I 23 kap. 21 § RB föreskrivs att vid en förundersökning ska protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. Protokollet ska avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § förundersökningskungörelsen, 1947:948). Enligt den objektivitetsprincip som gäller vid förundersökning (23 kap. 4 § första stycket RB) ska vid en sådan inte endast de omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom, beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratas (se t.ex. ”Fallet Ulf” JO 2007/08 s. 87). Det innebär att i förundersökningsprotokollet ska givetvis antecknas inte endast det som är till nackdel för en viss tilltalad utan även det som är till hans fördel (Fitger, a.a., kommentaren till 23 kap. 21 § RB).

Det nyss sagda innebär bl.a. att även en utredningsåtgärd som ur polisens synvinkel inte lett till något resultat kan, sedd från den misstänktes och försvarets synpunkt, vara av betydelse för utredningen (se också Fitger, a.a., kommentaren till 23 kap. 21 § RB). Polisen, och givetvis i förekommande fall åklagaren, måste vinnlägga sig om att se saken på detta sätt och i protokollet redovisa även åtgärder av nu nämnt slag. Om resultatet av en utredningsåtgärd även med en efter bästa förmåga gjord objektiv bedömning anses vara betydelselös behöver den förstås inte redovisas i protokollet. Den misstänkte och försvaret måste emellertid även i detta fall underrättas om att ytterligare utredningsmaterial finns.

Att resultatet av den nu aktuella fotokonfrontationen hade betydelse för utredningen – framför allt för försvaret – är uppenbart. Vittnet kunde ju inte vid konfrontationen med säkerhet peka ut de misstänkta, vilket tingsrätten också anmärkte i domen. Utredarna hos polisen, Ulf Svensson och Krister Jönsson, borde givetvis ha förstått detta när förundersökningsprotokollet sammanställdes.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för sin bristfälliga handläggning i samband med fotokonfrontationen.

Åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning

(Dnr 1821-2008)

Anmälan

Hans B. framförde i en anmälan klagomål mot en åklagares vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Gävle, handläggning av en förundersökning rörande stöld. Han uppgav bl.a. att han – trots att han i polisanmälan uppgett att han lidit ekonomisk skada – först någon dag före huvudförhandlingen i tingsrätten fick ett brev från åklagaren rörande eventuella skadestånds-

språk. Då han var bortrest kunde han ta del av brevet först sedan huvudförhandlingen ägt rum.

Utredning

Handlingar i Polismyndighetens i Gävleborgs län ärende K22230-07, åklagarkammarens ärende 506A-1716-07 samt Hudiksvalls tingsrätts dom i mål B 782-07 infordrades och granskades. Vidare inhämtades vissa muntliga uppgifter från kammaråklagaren Birgitta Fernlund och polisassistenten Hans Nordqvist. Följande framkom.

Den 9 september 2007 anmälde Hans B., som företrädare för ett bolag, att en stöld ägt rum på företaget. Gärningsmannen skulle bl.a. ha ”slangat” bensin ur fordon och tillgripit ett antal verktyg. En kompletterande godsförteckning gavs in den 1 oktober. Sammanlagt upptogs då gods under 38 punkter till ett värde av 78 945 kronor. Anmälan inkom till åklagarkammaren den 26 september 2007. En misstänkt anhölls dagen därpå och var efter anhållandet häktad fram till tingsrättens huvudförhandling den 12 oktober 2007, samt även därefter. I förhör den 27 september och den 5 oktober 2007 berättade den misstänkte att han ”slangat” diesel ur två traktorer samt bensin ur en snöskoter. Han ville inte vidgå brott beträffande det övriga gods som anmälts stulet. Birgitta Fernlund väckte den 9 oktober 2007 åtal för den aktuella stölden – i enlighet med vad som erkänts – jämte ytterligare bl.a. tre stölder och ett snatteri. En underrättelse rörande enskilt anspråk expedierades samma dag till bolaget.

Hans Nordqvist uppgav att den normala rutinen är att utredningsmannen per telefon eller brev kontaktar målsäganden för att ge denne tillfälle att ange eventuella skadeståndsanspråk. Den rutinen hade dessvärre inte följts. Han mindes inte om han varit i kontakt med åklagaren rörande handläggningen av eventuella enskilda anspråk.

Åklagarmyndigheten anmodades att lämna upplysningar och yttrande över om Birgitta Fernlund i den uppkomna situationen vidtog eller övervägde att vidta några ytterligare åtgärder i syfte att få klarhet i att målsäganden fick del av underrättelsen innan förhandlingen. Myndigheten (vice riksåklagaren Guntra Åhlund) kom in med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från Birgitta Fernlund.

Av Birgitta Fernlunds upplysningar framgick att hon skickade en underrättelse till målsäganden om att åtal endast väcktes i en begränsad del och bifogade en blankett på vilken ett enskilt anspråk kunde anges. Hon tydliggjorde i underrättelsen, genom användande av fet stil, att den bifogade blanketten behövde skickas till tingsrätten omgående och att förhandlingen skulle äga rum den 12 oktober. Hon uppgav även att hon inte vidtog andra åtgärder och sannolikt inte heller övervägde att vidta sådana.

Guntra Åhlund anförde, efter en redogörelse för bakgrunden, bl.a. följande under rubrikerna rättslig reglering och bedömning.

Reglerna om enskilt anspråk i anledning av brott finns i 22 kap. rättegångsbalken (RB).

Enligt 1 § får talan om enskilt anspråk i anledning av brott föras i samband med åtal för brottet. Om anspråket inte upptas i samband med åtalet ska talan

föras i den för tvistemål stadgade ordningen. Av 2 § framgår att om enskilt anspråk grundas på ett brott som hör under allmänt åtal, är åklagaren på målsägandens begäran skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra även målsägandens talan, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och hans anspråk inte är uppenbart obefogat. Vill målsäganden att anspråket ska tas upp i samband med åtalet, ska han anmäla anspråket till undersökningsledaren eller åklagaren och lämna uppgift om de omständigheter på vilka det grundas. Finns undersökningsledaren eller åklagaren vid utredning angående brott, att enskilt anspråk kan grundas på brottet, ska han eller hon, om det kan ske, i god tid före åtalet underrätta målsäganden om detta.

Enligt 13 a § första stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) ska målsäganden underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott och om möjligheterna att få ersättning enligt brottskadelagen. Det behöver dock inte ske om det är uppenbart att det inte behövs eller om det är förenat med betydande svårigheter att vidta åtgärden. I 20 § stadgas bl.a. att i förundersökningsprotokoll ska antecknas uppgift huruvida målsäganden eller den som övertagit målsägandens anspråk ämnar föra ersättningstalan i anledning av brottet, erforderliga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder även talan därom och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk.

Åklagare har långtgående skyldigheter att förbereda och utföra målsägandens skadeståndstalan i anledning av brott. En målsägandes anspråk ska i möjligaste mån utredas under förundersökningen.

I det aktuella ärendet har företrädaren för målsäganden under förundersökningen inte angett om han yrkade skadestånd av den misstänkte eller framfört önskemål om att åklagaren skulle föra en sådan talan. Enligt uppgift från polisen har man, i strid med gällande rutiner, inte kontaktat målsäganden i denna fråga, vilket är beklagligt.

När åklagaren skulle väcka åtal, samma dag som förundersökningsprotokollet inkom till åklagarkammaren, fanns det således ingen uttrycklig uppgift om att målsäganden yrkade skadestånd. Med anledning härav har åklagare till målsäganden skickat en underrättelse om åtalet samt bifogat Åklagarmyndighetens blankett om enskilt anspråk. Åklagaren har även tydligt angett att eventuella anspråk skulle inges till tingsrätten omgående och att huvudförhandling skulle hållas tre dagar senare. I skrivelsen har åklagaren också framhållit att åtalet endast omfattade viss tillgripen egendom. Enligt min mening har åklagaren på ett förtjänstfullt sätt gjort klart för målsäganden hur denne skulle förfara om han ville framställa ett enskilt anspråk.

Det är naturligtvis beklagligt att målsäganden p.g.a. att han varit bortrest först efter förhandlingen fått del av underrättelsen. Åklagaren har emellertid följt de rutiner som Åklagarmyndigheten har för hur underrättelser rörande enskilda anspråk ska ske. Frågan är om åklagare i ett fall som det aktuella också bör förvissa sig om att målsäganden innan huvudförhandlingen har fått del av underrättelsen. Om en sådan ordning skulle gälla generellt skulle det självfallet ta stora resurser i anspråk med de konsekvenser som detta för med sig. Underrättelser till målsäganden behöver inte delges den berörde utan kan skickas i lösbrev. Det finns inte heller någon författningsreglerad skyldighet för åklagaren att kontrollera att underrättelser kommit fram.

För det fall åklagaren ändå skulle anses ha en sådan skyldighet förefaller en naturlig konsekvens vara att en huvudförhandling normalt bör ställas in för det fall åklagaren inte har kunnat få klarhet i om en underrättelse har nått målsäganden. En sådan ordning kan antas leda till längre handläggningstider i domstol. Den aktuella situationen kan antas uppkomma främst i mål där den misstänkte är frihetsberövad, men även i ungdomsmål och mål där det av annat skäl är särskilt angeläget med en snabb förhandling. Det vore olyckligt att etablera en ordning som riskerar att förlänga handläggningstiden i sådana mål. Även om åklagaren har långtgående skyldigheter att bistå målsäganden när det gäller skadeståndsfrågor skulle det enligt min mening i avvägningen

mot andra intressen föra för långt att åklagaren ska vara skyldig att kontrollera att målsäganden nåtts av åklagarens skriftliga underrättelser i frågan om enskilt anspråk.

Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över myndighetens hantering av skadeståndsfrågan.

Polismyndigheten (länspolismästaren Christina Forsberg) kom in med ett remissvar i vilket anfördes bl.a. följande.

Polismyndigheten konstaterar att åklagarmyndigheten var förundersökningsledare för det aktuella ärendet och således ytterst ansvarig för att ärendet hanterades korrekt. Normal handlägningsrutin avseende enskilt anspråk är att polisens utredare inforrdar dessa uppgifter från målsäganden. I detta fall har det brustit i rutinerna och dessa uppgifter var således inte inforrdade av polisen. Förundersökningsledaren i ärendet har dock uppmärksammat bristen och innan huvudförhandlingen gett möjlighet för målsägaren att inkomma med skadeståndsyrkande. Av olika anledningar inkom inte målsägaren med något skadeståndsyrkande. Som polismyndigheten ser det har det brustit i den polisiära handläggningen. Åtgärder har i denna del redan vidtagits för att gällande rutiner fortsättningsvis ska fungera. I likhet med åklagarmyndigheten är polismyndighetens uppfattning att det inte är godtagbart att skicka en begäran om kompletterande upplysningar utan att det finns en rimlig tid för målsägaren att kunna hörsamma begäran om komplettering. Förundersökningsledaren är ytterst ansvarig för utredningen och huvudförhandlingen borde således inte ha genomförts på det sätt som skedde eftersom det fanns handlägningsbrister avseende det enskilda anspråket. I den delen åvilar ansvaret åklagarmyndigheten som förundersökningsledare.

I ett beslut den 12 mars 2009 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

För att underlätta för en målsägande att få sitt enskilda anspråk prövat i samband med åtalet framgår av 22 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken (RB) att en åklagare eller en undersökningsledare som under en förundersökning finner att ett enskilt anspråk kan grundas på brottet ska, om det kan ske, i god tid före åtalet underrätta målsäganden om detta. I praktiken brukar uppgiften utföras av utredningsmannen (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 22:16). Dessutom framgår av 13 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) bl.a. att målsäganden ska underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott.

En åklagare har, som Åklagarmyndigheten framhållit, långtgående skyldigheter att förbereda och utföra en målsägandes skadeståndstalan i anledning av brott. Att denna skyldighet fullgörs är av stor betydelse för enskilda som drabbats av brott. Om åklagaren för den enskildes talan i brottmålet behöver denne inte ansöka om stämning med krav på skadestånd, anlita ombud för att utföra talan, avvakta utgången av en separat tvistemålsprocess och stå risken för att den skadevållande visar sig sakna förmåga att betala den berättigades rättegångskostnader. Det är emellertid självfallet så, som Åklagarmyndigheten också påpekat, att intresset av att en målsägande får hjälp med att få sina ersättningsanspråk prövade i brottmålet kan behöva vägas mot intresset av att en huvudförhandling kommer till stånd så snabbt som möjligt. Om polis och åklagare ägnar tillbörlig uppmärksamhet åt eventuella skadeståndsanspråk bör

dessa intressen emellertid endast sällan komma i konflikt med varandra. Hur avvägningen då bör utfalla beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Polismyndigheten har upplyst att den normala rutinen är att utredningsmannen under utredningen kontaktar målsäganden, som får inkomma med eventuella skadeståndsanspråk, och att den rutinen inte följdes. Det finns anledning att kritisera polismyndigheten för att rutinen frångicks och målsägandens anspråk på skadestånd inte kom att utredas.

Birgitta Fernlund väckte den 9 oktober 2007, såvitt avsåg den aktuella anmälan, åtal för stöld av en okänd mängd diesel och bensin som ”slangats” från olika fordon. Någon möjlighet att inom ramen för brottmålet föra talan om skadestånd avseende de verktyg som målsäganden blivit av med har således inte funnits. Samma dag som Birgitta Fernlund väckte åtal, skickade hon en underrättelse till bolaget rörande enskilt anspråk. Hennes åtgärd får förstås som ett försök att läka bristen i utredningen.

Nyss nämnda bestämmelse i 22 kap. 2 § RB föreskriver att målsäganden, om det kan ske, i god tid före åtalet ska underrättas om att enskilt anspråk kan grundas på brottet, och det är ytterst åklagaren som ansvarar för att så sker. Mot bakgrund av att frågan inte hanterats korrekt hos polisen och med beaktande av att huvudförhandlingen skulle äga rum endast tre dagar senare borde därför, som jag ser det, Birgitta Fernlund dessutom i vart fall ha gjort ett försök att säkerställa att målsäganden fick del av underrättelsen. Det kunde t.ex. ha skett genom att ge den utredningsman som förbisett skadeståndsfrågan i uppdrag ringa upp målsäganden. Birgitta Fernlund kan därför inte undgå kritik för att hon i den uppkomna situationen inte vidtog någon ytterligare åtgärd i syfte att försöka informera målsäganden om den förestående huvudförhandlingen för att på så sätt säkerställa dennes rätt.

En åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas

(Dnr 3448-2008)

Initiativet

I ett avslutat klagomålsärende gällande en tjänstemans vid Försäkringskassan handläggning av ett ärende om sjukersättning (dnr 2654-2006) upplyste Försäkringskassans personalansvarsnämnd bl.a. om följande. Försäkringskassan fick i mitten av maj 2008 en underrättelse från åklagarkammaren i Norrköping om att den förundersökning som bedrivits gällande misstänkt tjänstefel lagts ned med motiveringen att det som tjänstemannen låtit komma sig till last inte föranledde ansvar för sådant brott. Saken skulle därefter behandlas på ett sammanträde i ansvarsnämnden men eftersom det hade gått mer än två år sedan de händelser som föranledde åtalsanmälan inträffade, var det inte möjligt att meddela tjänstemannen disciplinpåföljd.

Mot bakgrund av dessa uppgifter beslutade jag att till utredning i ett särskilt ärende ta upp bl.a. åklagares vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Norrköping, handläggning av den aktuella förundersökningen.

Utredning

Handlingar i åklagarkammarens ärende 204-751-07 och polismyndighetens ärende K8949-07 infordrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande.

Sedan Försäkringskassans personalansvarsnämnd beslutat att göra en åtalsanmälan om misstänkt tjänstefel begånget under första kvartalet 2006 inkom anmälan till åklagarkammaren den 26 februari 2007. Den 1 mars inledde kammaråklagaren Ingemar Welander förundersökning och gav samma dag polisen skriftliga direktiv. Ett förhör hölls den 11 april. Den 1 augusti lämnades nya direktiv till polisen. I slutet av augusti och början av oktober genomfördes sedan förhör med två vittnen och med tjänstemannen, som delgavs misstanke om brott. Polisen redovisade utredningen till åklagarkammaren den 9 oktober. I början av år 2008 begärdes kompletterande handlingar från Försäkringskassan och i slutet av februari påmindes försäkringskassan om detta. Den 9 maj 2008 lade extra åklagaren Roland Selhammar ned förundersökningen.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av förundersökningen.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Guntra Åhlund) inkom med yttrande. Till detta hade fogats upplysningar från chefsåklagaren Torsten Angervåg och Roland Selhammar (här utelämnade).

Guntra Åhlund anförde, efter inledande avsnitt under rubrikerna bakgrund och rättslig reglering, följande.

Bedömning

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Att en personalansvarsnämnd måste pröva frågan om disciplinansvar inom viss tid är en av många omständigheter som bör beaktas i det sammanhanget.

I det aktuella ärendet har Personalansvarsnämnden vid Försäkringskassan i slutet av februari 2007 gjort en åtalsanmälan avseende en viss tjänsteman. Av anmälan framgår att de händelser åtalsanmälan rör har ägt rum omkring årskiftet 2005/2006 t.o.m. mars 2006, dvs. cirka ett år har förflutit från det att händelserna inträffat till dess anmälan inkom till åklagarkammaren. I anmälan har inte särskilt angivits att Personalansvarsnämnden måste agera inom två år avseende det disciplinära förfarandet. Det är inte känt huruvida åklagaren A, som lottats på ärendet, har observerat att det för Personalansvarsnämnden funnits en tidsfrist. Då det vid de allmänna kamrarna inte torde vara särskilt vanligt att hantera anmälningar där disciplinansvar kan aktualiseras om ett straffrättsligt ingripande inte sker har jag viss förståelse för det fall A har förbisett denna omständighet.

Av Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakning och uppföljning vid Åklagarmyndigheten av pågående förundersökningar (ÅFS 2007:5), som trädde i kraft den 2 april 2007, framgår bl.a. att påminnelser måste skickas senast tre månader efter att en utredningsåtgärd senast vidtogs. Om två sådana påminnelser inte har lett till något resultat ska kammarchefen

informerar. I föreskrifterna har riksåklagaren gett uttryck för att åklagare alltid ska bedriva ett aktivt förundersökningsledarskap, ytterst med hjälp av kammarchefen, även om polisen kan ha svårigheter med att lämna åklagaren det bistånd som begärts.

Åklagaren A har den 1 mars 2007 lämnat direktiv till polisen. Han har därefter vid besök hos polisen den 1 augusti 2007 lämnat nya direktiv i ärendet. Det är inte känt om A däremellan haft ytterligare kontakter med polisen som inte har dokumenterats. Det kan således konstateras att A synes ha dröjt något med att hos polisen påminna om ärendet eller på annat sätt försöka driva utredningen framåt på det sätt som följer av nämnda föreskrifter och allmänna råd.

Polisen har den 9 oktober 2007 redovisat handlingar ”för beslut” till åklagaren. Åklagaren A har vid denna tidpunkt slutat sin tjänstgöring vid kammaren. Ärendet har därför den 23 oktober 2007 lottats om till åklagaren B. Det är inte känt om B vidtagit någon åtgärd i ärendet. I vart fall har inga åtgärder dokumenterats.

Efter att B den 1 januari 2008 slutat sin anställning vid kammaren har ärendet handlagts av extra åklagaren C. C har därefter tämligen omgående gått igenom ärendet och funnit att vissa kompletterande uppgifter var nödvändiga. I syfte att skynda på handläggningen har C därför den 21 januari 2008 tagit direktkontakt med en enhetschef vid Försäkringskassan och begärt att få vissa handlingar. Efter att C påmint om handlingarna vid åtminstone ett tillfälle har Försäkringskassan slutligen under våren 2008 meddelat att man inte kunnat finna de efterfrågade handlingarna. C har den 9 maj 2008 beslutat att lägga ned förundersökningen. Eftersom det då gått mer än två år sedan händelserna ägt rum har Personalsvarsnämnden inte kunnat vidta någon åtgärd med anledning av det inträffade. Enligt min mening har dock åklagare C vidtagit de åtgärder som kan krävas för att driva ärendet framåt.

Den tid som stått till åklagarens förfogande för utredning och beslut har klart understigit ett år om det i praktiken skulle ha funnits förutsättningar för Personalsvarsnämnden att pröva frågan om disciplinansvar. Den totala handläggningstiden av ärendet har uppgått till ett år och två månader. Det är en något lång handläggningstid för denna typ av ärende, vilket synes ha sin grund bl.a. i den ansträngda arbetssituationen vid kammaren, att åklagarna A och B har slutat sina anställningar vilket medfört att ärendet har fått handläggas av tre olika åklagare och att Försäkringskassan inte kunnat hitta de handlingar som åklagaren C har begärt och ansett vara nödvändiga för utredningen. Sammanfattningsvis tycks det alltså vara flera olyckliga omständigheter som har bidragit till att handläggningen har dragit ut på tiden.

Kammaråklagaren Ingemar Welander och numera rådmannen Katrin Persson bereddes därefter tillfälle att yttra sig över handläggningen.

Ingemar Welander bekräftade uppgifter som Torsten Angervåg lämnat om en stor arbetsbelastning vid kammaren och uppgav att hans minnesbild därutöver är att han också hade muntliga kontakter, som inte dokumenterats, med den civila utredaren hos polisen vid vilka bl.a. ytterligare utredningsåtgärder diskuterades. Han hade dock inget minne av att han specifikt påtalade den frist om två år som en ansvarsnämnd har att beakta.

Katrin Persson hänvisade till vad som har anförts i ingivna yttranden till JO samt tillade följande.

Jag började min hittills enda anställning inom Åklagarmyndigheten som extra åklagare på Åklagarkammaren i Norrköping den 13 februari 2007. Den 29 november 2007 utnämndes jag att vara rådmann och gjorde därför sista arbetsdagen på Åklagarkammaren i Norrköping den 20 december 2007.

Som framgår av yttranden från Riksåklagarens kansli och Åklagarkammaren i Norrköping övertog jag under oktober 2007 ärenden från Ingemar We-

lander, då denne tillträtt en annan anställning inom Åklagarmyndigheten. Enligt min minnesbild arbetade Ingemar Welanders med att avveckla ärenden på åklagartjänsten i Norrköping även efter det att han hade tillträtt den nya anställningen. Jag har idag inget minne av just det aktuella ärendet och när jag övertog det. Inför att jag skulle sluta och därför överlämna ärenden diskuterades både arbetsläget allmänt och vissa ärenden på åklagartjänsten särskilt.

I ett beslut den 29 april 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Hon eller han ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara samt ge dem som biträder henne eller honom behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]).

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns bestämmelser om disciplinansvar. Enligt 14 § får en arbetstagare, som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljd får emellertid, enligt 17 §, meddelas bara om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot henne eller honom.

Vidare gäller, enligt 18 § LOA, att när en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot en arbetstagare, får arbetsgivaren inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av vad som har föranlett åtgärden. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott.

Av utredningen framgår att Försäkringskassans personalansvarsnämnd beslutade att göra anmälan om misstänkt tjänstefel och att en sådan anmälan inkom till åklagarkammaren i februari 2007. Drygt ett år senare, i maj 2008, lades förundersökningen ned med motiveringen att det som tjänstemannen låtit komma sig till last inte var av beskaffenhet att böra föranleda ansvar för tjänstefel. Eftersom den ifrågasatta handläggningen avsåg händelser under första kvartalet 2006 var det då inte möjligt för ansvarsnämnden att pröva frågan om disciplinansvar.

Som framgått av den redovisade regleringen i lagen om offentlig anställning kan, sedan en gärning av annan orsak än bristande bevisning inte ansetts vara något brott, ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas. De straff- och disciplinrättsliga förfarandena står således i ett sådant samband med varandra att en befattningshavare som gjort sig skyldig till ett felhandlande som ansetts inte utgöra en straffbar gärning likväl kan komma att åläggas en disciplinpåföljd. Mot denna bakgrund anser jag för min del att det bör kunna krävas även av en åklagare vid en allmän kammare, som har att hantera en förundersökning rörande misstanke om tjänstefel, att denne sätter sig in i de regler som gäller om ärendet senare skulle komma att hanteras i disciplinrättslig ordning.

Det förhållandet att en åklagare således måste beakta tidsfristen i lagen om offentlig anställning kan medföra att särskilda åtgärder behöver vidtas för att förundersökningen ska drivas framåt med tillräcklig skyndsamhet. En åklagare bör därför t.ex. i sina direktiv till polisen informera om vad som gäller. Det kan emellertid även självfallet inträffa att anmälan om brott görs så sent att tidsfristen för utkrävande av disciplinansvar tämligen snart löper ut eller redan har överskridits. I det aktuella fallet synes emellertid ingen av de åklagare som handlagt förundersökningen ha uppmärksammat att tidsfristen gällt och det förefaller således som om polisen inte informerats om fristen.

När det först gäller Ingemar Welanders handläggning konstaterar jag att inga andra utredningsåtgärder än ett förhör som hölls i april vidtogs från det att han gav direktiv den 1 mars till dess att nya direktiv gavs den 1 augusti 2007. Jag har i och för sig inte anledning att betvivla hans uppgifter om att han därutöver haft muntliga kontakter med utredaren. Mot bakgrund av den särskilda frist som gällde i ärendet borde förundersökningen emellertid ha drivits på med större aktivitet, vilket också givetvis skulle ha dokumenterats. Ingemar Welanders kan inte undgå kritik för dessa brister. Av utredningen har vidare framkommit att han den 1 september togs i anspråk för att handlägga ett större ärende och att han sedan slutade sin anställning vid kammaren den 1 oktober.

Katrin Persson har uppgett att hon inte har någon minnesbild av det aktuella ärendet och således inte vet när hon övertog det. Torsten Angervåg har dock angett att hon strax innan Ingemar Welanders slutade övertog förundersökningsledarskapet. Under tiden fram till dess att hon slutade sin tjänstgöring vid kammaren i slutet av december 2007 har inte några handlägningsåtgärder vidtagits, trots att utredningen redovisades i början av oktober. Eftersom den ovan angivna tidsfristen gällde fanns det, när så skedde, anledning för Katrin Persson att med viss skyndsamhet vidta de åtgärder som erfordrades. Även med beaktande av att hon vid tillfället inte hade stor erfarenhet som åklagare kan inte heller hon undgå viss kritik.

Roland Selhammar övertog ansvaret för ärendet vid årsskiftet 2007/2008. Det har framkommit att han tämligen omgående därefter begärde in vissa handlingar från Försäkringskassan och i februari påminde i saken. När han efter, såvitt han minns, flera påminnelser fick beskedet från Försäkringskassan att det inte var möjligt att efterkomma hans begäran lades förundersökningen ned. Utöver det förhållandet att Roland Selhammars muntliga kontakter med företrädare för Försäkringskassan även efter februari borde ha dokumenterats, finner jag inte anledning att kritisera hans handläggning.

Kriminalvård

Placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet m.m.

(Dnr 173-2007)

Anmälningar m.m.

G.A. anförde i två anmälningar mot Kriminalvården, vilka kom in till JO den 12 respektive den 16 januari 2007, bl.a. följande. Den 4 januari 2007 placerades samtliga 32 intagna på avdelning C i anstalten Norrtälje i avskildhet enligt 50 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) med hänvisning till att det fanns misstanke om otillåten telefonutrustning på avdelningen. Under den tid G.A. var avskildhetsplacerad med stöd av denna bestämmelse hölls inte något förhör med honom. Avskildhetsplaceringen hävdades den 8 januari 2007, och samtliga intagna placerades i avskildhet enligt 20 § kriminalvårdslagen. Kriminalvården hänvisar i det beslutet om avskildhet till ”utredningsåtgärder som styrker misstankar om otillåten tel.utrustning finns inom anstalten”. Under avskildhetsplaceringens första dag visiterades G.A:s bostadsrum flera gånger och han kroppsvisiterades, utan att någon otillåten utrustning påträffades. Under den tid han var placerad i avskildhet enligt 50 § kriminalvårdslagen förvägrades han vistelse utomhus. G.A. bifogade tre beslut rörande avskildheten till sin anmälan.

I detta ärende har också handlagts två anmälningar till Justitiekanslern (JK) rörande bl.a. besluten om avskildhet, vilka anmälningar överlämnats hit med hänvisning till det pågående ärendet här. Det gäller anmälningar dels från M.K. (J.K:s dnr 238-07-21), dels från P.M. (J.K:s dnr 1788-07-21). I M.K:s anmälan till JK togs klagomål upp rörande bl.a. samma förhållanden som G.A. anmält till JO. Med anledning av att JO hade påbörjat en utredning beträffande G.A:s klagomål fann JK inte anledning att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av M.K:s anmälan. I P.M:s ärende överlämnade JK tillsammans med anmälan Kriminalvårdens yttrande över PM:s anmälan till JK. Inga särskilda utredningsåtgärder har företagits hos JO i något av ärendena.

Utredning

Delar av G.A:s behandlingsjournal inhämtades och granskades. Anmälningarna remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (huvudkontoret), genom stf generaldirektören Ulf Jonson, bl.a. följande.

Sakförhållanden m.m.

Kriminalvården har inhämtat utredning från anstalten Norrtälje och Region Stockholm. Av utredningen har följande framkommit.

Försvarligheten av ett så omfattande ingripande bygger helt på att åtgärden står i proportion till faran som undanröjs. När det gäller innehav av otillåten kommunikationsutrustning finns historiskt ett styrkt samband med väpnade fritagningar, narkotikahandel, beställning av mord och annan planering av grov brottslighet. Således måste Kriminalvårdens och det allmännas intresse av att brottslighet hindras, i vart fall under verkställighet av fängelsestraff, väga tyngre än intagnas intresse av att undergå temporär avskildhetsplacering. Dessutom är en säker verkställighetsmiljö, fri från narkotika och brottsplanering, till gagn även för den som verkställer sitt fängelsestraff med en önskan om återanpassning.

Av varandra oberoende uppgifter (bl.a. teknisk spaning) indikerade att mobiltelefoner fanns inom anstaltsområdet. Tidpunkter och andra iakttagelser gjorde att den misstänkta kretsen kunde begränsas till avdelning C, en s.k. normalavdelning bestående av 32 platser som bygger på att hela gruppen skall kunna vistas i gemensamhet.

Erfarenhetsmässigt vet man att otillåtet mobiltelefoninnehav hanteras så att en större krets delar på en telefon; i vissa fall förekommer att intagna har eget telefonkort som sedan används i den gemensamma telefonen. Det fanns i här aktuellt fall inte skäl att anta att saken skulle förhålla sig på annat sätt än det vanligen förekommande sättet. Bedömningen initialt blev därför att samtliga intagna på avdelningen behövde placeras i avskildhet enligt 50 § KvaL för utredning. Sådant beslut fattades den 4 januari. Förhör påbörjades i anslutning till att placeringsbesluten fattades, men sattes inte ned i skrift förrän i ett senare skede. För en av de intagna hävdades avskildhetsplaceringen omedelbart sedan det klarlagts att han inte direkt kunde bindas till otillåtet bruk av mobiltelefon. Under pågående utredning framkom även fortsättningsvis indikationer på otillåten utrustning, bl.a. förekom mobifinderutslag som indikerade att illegal telefonutrustning fanns.

Vistelsen enligt 50 § KvaL fortgick till den 8 januari 2007. P.g.a. anstaltens byggnadstekniska utformning och av logistiska skäl var det inte möjligt att under den tiden medge utevistelse i enlighet med 13 § KvaL, då detta skulle ha omöjliggjort den begränsning av kommunikationsmöjligheten mellan de intagna som var nödvändig.

Den 8 januari hade man ännu inte säkerställt att det inte fanns någon otillåten telefoniutrustning kvar. Anstalten bedömde därför att det var nödvändigt att även fortsättningsvis avskilja berörda kvarvarande intagna på avdelning C. Placeringarna övergick därför till placeringar enligt 20 § 1 st 1 p KvaL.

När placeringarna övergick till placeringar enligt 20 § 1 st 1 p KvaL medgavs promenader för de berörda i så snabb takt som detta var möjligt. För att kunna bereda så många intagna som möjligt så stor lättnad som möjligt (21 § KvaL) bestämdes promenadtiden till 30 minuter.

Den 10 januari 2007, då man var förhållandevis säker på att det inte fanns någon otillåten telefoniutrustning, hävdades avskildhetsplaceringarna.

I kompletterande skrivelse från kriminalvårdsinspektören Runar Hellström framgår följande.

Avskildheten inleddes i anslutning till normalöppningstid på morgonen den 4 januari. Efter att sedvanliga morgonrutiner avklarats inleddes arbetet med visitationer av personer och celler. Med avbrott för lunch och middag pågick visitationerna och förhören fram till dess att kvällsrutinerna inleddes vid 19-tiden. Arbetet organiserades med utgångspunkten att visitationsarbetet skulle utföras av den mest skickade personalen och att övertid inte skulle tas ut. Avsikten var att säkerställa att otillåten kommunikationsutrustning hittades eller att det kunde fastställas att sådan inte längre fanns. Samtidigt bedrevs spaning med mobifinder, som ger utslag vid telefonikommunikation. Visitationsarbetet och förhör fortsatte den 5 januari. Samma dag indikerade mobifinderutslag telefoniaktivitet i någon av cellerna. Under trettonhelgen den 6–7 januari påträffades ett SIM-kort i en av cellerna. Då utredningen dittills visade att otillåten telefoniutrustning fortfarande sannolikt fanns kvar inom C-

avdelningen förlängdes besluten om placering i avskildhet, men då enligt 20 § KvaL.

Författningsbestämmelser

Enligt 13 § KvaL skall intagen ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme om inte synnerligt hinder möter däremot.

Enligt 20 § första stycket 1 KvaL får en intagen 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. Ett beslut om avskiljande skall enligt tredje stycket omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag. Den som med stöd av bestämmelsen hålls avskild från andra intagna skall enligt 21 § få den lättnad i avskildheten som är möjlig. Innan beslut om avskildhet enligt 20 § meddelas och vid omprövning av sådant beslut skall enligt 22 § de omständigheter utredas som inverkar på frågans avgörande. Protokoll skall föras över vad som kommit fram vid sådan utredning.

I 49 § KvaL finns en erinran om att bestämmelser om att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp finns i 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken. Enligt samma bestämmelse får en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten tilldelas en varning. Under utredningen av frågor som avses i 49 § får en intagen enligt 50 § tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn. Kan den intagne inte hållas avskild på anstalten, får han placeras i allmänt häkte, om detta är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt. Den intagne skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig. Frågor enligt 49 § skall enligt 51 § avgöras skyndsamt. Innan beslut om varning meddelas skall förhör hållas med den intagne. Över vad som förekommit vid förhör och annan undersökning skall föras protokoll.

Enligt 4 kap. 24 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:26, *numera 2008:3, JO:s anm.*) skall rapport upprättas vid misstanke om att den intagne brutit mot vad som gäller för verkställigheten om det inte anses uppenbart obehövligt. Enligt de allmänna råden härtill skall av rapporten framgå bland annat tidpunkt och plats för händelsen, en utförlig beskrivning av händelsen/händelseförloppet, vilken/vilka som varit närvarande, eventuella iakttagelser/upplevelser av den/de inblandade, bakgrundsfakta som till exempel tidpunkt för senaste visitation av ett utrymme och vidtagna åtgärder med anledning av händelsen.

Av 4 kap. 25 § anstaltsföreskrifterna följer att förhör skall hållas med den intagne vid misstanke om att den intagne brutit mot vad som gäller för verkställigheten. Vid förhöret skall vittne närvara om inte ärendet är brådskande och något vittne inte finns att tillgå. Anledningen till att vittne saknas skall dokumenteras. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att förhör skall hållas skyndsamt i samband med att intagen har placerats i avskildhet på grund av misstanke om eller konstaterad misskötsamhet. Detta gäller oavsett följderna av den eventuella misskötsamheten. I samband med förhöret skall den intagne om möjligt få ta del av den rapport som ligger till grund för beslut om avskildhet. Om innehållet inte bedöms kunna lämnas ut till den intagne bör man i allmänna ordalag redogöra för orsakerna till avskildheten.

Enligt 8 kap. 2 § anstaltsföreskrifterna skall frågan om meddelande av varning enligt 49 § KvaL prövas i anslutning till misskötsamheten. Enligt de allmänna råden härtill bör bland annat innehav av otillåten telefonutrustning föranleda att varning meddelas.

Enligt 8 kap. 3 § anstaltsföreskrifterna skall anstalten, vid misstanke om misskötsamhet, skyndsamt utreda det inträffade. Vid det förhör som enligt 51 § KvaL skall hållas med den intagne skall vittne närvara, om det inte

brådskar och vittne inte finns att tillgå. För det fall vittne inte är närvarande skall orsaken därtill dokumenteras. Enligt de allmänna råden skall utredningen vara så fullständig som möjligt. Eventuella oklarheter skall redas ut. Utredningen skall bedrivas noggrant och objektivt, och omständigheter som talar till den intagnes förmån skall noga redovisas. Den intagne bör få ta del av utredningsmaterialet senast vid förhöret. Om materialet inte kan lämnas ut på grund av sekretess bör innehållet redogöras för i allmänna ordalag.

Efter utredning skall enligt 8 kap. 4 § anstaltsföreskrifterna beslut fattas i saken. Beslutet får endast grundas på omständigheter som den intagne hörts om.

Enligt 20 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal (KVFS 2006:14, *numera 2008:11, JO:s anm.*) skall anteckningar föras löpande. I journalen skall införas alla beslut som har fattats, viktiga händelser samt väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om klienten. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i häkte eller under verkställigheten skall antecknas.

Kriminalvårdens bedömning

Innehav av otillåten kommunikationsutrustning utgör ett sådant brott mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten att det i sig kan aktualisera bestämmelserna i 49–51 §§ KvaL. En första fråga är då om bestämmelsen går att tillämpa på det sätt som skett i förevarande fall, dvs. att en intagen som inte kan uteslutas från delaktighet i misskötsamheten avskiljs, eller om det krävs konkret misstanke riktad direkt mot en eller flera intagna för att kunna avskilja dessa.

I förarbetena till 50 § KvaL anfördes att bestämmelsen skulle kunna tillämpas om sprängmedel eller narkotika påträffats inom anstalten och det för utredningens skull är nödvändigt att hindra de intagna som kan misstänkas vara inblandade att kommunicera med varandra (prop. 1975/76:165 sid. 20).

I ett beslut den 21 augusti 1979 (refererat i JO:s ämbetsberättelse 1980/81 sid. 253) anförde JO att en förutsättning för en tillämpning av 20 och 50 §§ KvaL är att föreliggande omständigheter pekar i riktning mot en viss eller vissa intagna. JO ansåg att även om det kunde befaras att ett flertal intagna på avdelningen var inblandade i de rymningsförberedelser som där var fråga om kunde misstanke om inblandning knappast avse samtliga intagna på avdelningen, som då var fler än 50. I beslut den 16 maj 1997 (dnr 1794-1996) delade JO dåvarande Kriminalvårdsstyrelsens bedömning att 50 § KvaL kunde tillämpas för att avskilja samtliga intagna på en avdelning med ett tiotal intagna där ingen kunde uteslutas från misstanke om delaktighet i det i ärendet aktuella sabotaget (utlösande av ett larm). I beslut den 23 september 2004 (dnr 2751-2003) fann JO att beslut om att avskilja samtliga intagna på en avdelning efter att ett larm utlösts två gånger samma dag möjligen skulle kunna beslutas med stöd av 50 § KvaL.

Kriminalvårdskommittén anför i sitt betänkande (SOU 2005:54) att 50 § KvaL är restriktivt utformad och menar att en förutsättning för att ett avskiljande skall få ske med stöd av bestämmelsen är att omständigheterna pekar mot en viss eller vissa intagna. Kommittén anför vidare att det är tveksamt om bestämmelsen kan användas för att avskilja fler intagna än i 1997 års JO-beslut (sid. 477).

Av det anförda framgår att rättsläget inte är helt entydigt. Det torde vara klart att det krävs någon form av misstanke mot en intagen för att denne skall kunna avskiljas med stöd av 50 § KvaL. Hur konkret denna misstanke skall vara är dock oklart och det måste rimligen bero på bland annat hur många intagna och vilken typ av misstanke det är fråga om. JO:s beslut från 1979 rörde ett rymningsförsök från en stor avdelning där det skett överkan på ett galler och där ett bågfilmsblad hittats vid visitation, medan beslutet från 1997 rörde en liten avdelning där samtliga intagna kunde tänkas vara inblandade. I

det nu aktuella fallet är det fråga om en avdelning som storleksmässigt ligger emellan de båda andra och fråga är om förekomsten av en mobiltelefon som enligt Kriminalvårdens erfarenhet normalt används av flera intagna. Kriminalvården gör mot denna bakgrund bedömningen att omständigheterna pekade på att samtliga inblandade kunde misstänkas för inblandning och att anstalten således torde ha haft grund för sin tillämpning av 50 § KvaL. I sammanhanget bör noteras att fråga inte är om något kollektivt beslut. Individuella beslut har fattats för samtliga intagna. Att dessa är utformade på ett likartat sätt beror på att de grundar sig på samma lagrum och samma omständigheter. Det bör vidare noteras att för en av de intagna hävdades avskildhetsplaceringen i princip omgående då det kunde konstateras att denne inte hade någon beröring med det otillåtna innehavet.

Fråga är härefter om 20 § första stycket 1 kan tillämpas på det sätt den gjordes vid beslutet om avskildhet den 8 januari 2007. Först kan noteras att bestämmelsen i och för sig kan tillämpas på en grupp intagna under förutsättning att det fattas beslut på individuell basis (JO:s beslut den 14 november 2006, dnr 3503-2005). För att avskildhet med stöd av denna bestämmelse – och här torde det vara momentet om föreliggande fara för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa som är aktuellt – skall kunna beslutas torde emellertid krävas att det föreligger en konkret risk för våld eller hot baserat på tillförlitliga uppgifter (prop. 1975/76:165 sid. 21 jfr med prop. 1980/81:1 sid. 17). Det framgår vare sig av anstaltens beslut eller av utredningen i övrigt att det har förelegat någon sådan risk. Beslutet att placera G.A. i avskildhet med stöd av 20 § KvaL torde således vara felaktigt. Anstalten kan inte undgå kritik härför. I sammanhanget bör dock noteras att regeringen i lagrådsremissen Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen den 10 maj 2007 föreslår att 17 § KvaL skall ändras på så sätt att det blir möjligt att avskilja samtliga eller vissa intagna från varandra om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i anstalten.

Kriminalvården har ingen anledning att ifrågasätta anstaltens uppgifter om möjlighet för de intagna att vistas utomhus.

Vad slutligen gäller förhöret av G.A. uppger anstalten att de intagna började förhöras i anslutning till att besluten om avskildhet fattades men inte sattes ned i skrift förrän i ett senare skede. Kriminalvården kan inte se att detta förfaringsätt i sig strider mot bestämmelserna i KvaL, anstaltsföreskrifterna eller journalföreskrifterna. Av G.A:s behandlingsjournal framgår emellertid inte annat än att han förhördes den 9 januari, det vill säga då avskildheten hade pågått i fem dagar. Detta är inte förenligt med det skyndsamhetskrav som gäller. Förhöret hölls dessutom efter den tid då förutsättningar för avskildhetsplacering av G.A. enligt vad som anförts torde föreligga. Inte heller för detta kan anstalten undgå kritik.

Upplysningsvis meddelas att bland annat den här aktuella händelsen, efter klagomål av en annan intagen på avdelningen, är under granskning av JK i JK:s ärende 1788-07-21. Kriminalvården skall yttra sig till JK senast den 15 juni 2007 (Kriminalvårdens dnr 05-2007-8357).

G.A. yttrade sig över remissvaret.

P.M., som också var intagen i anstalten Norrtälje, klagade till JK över att anstalten systematiskt beslutar om kollektiva isoleringar med stöd av 20 och 50 §§ kriminalvårdslagen. Enligt P.M. ignorerar anstalten Norrtälje bestämmelser om bl.a. utredning, protokollföring, journalföring och individuell prövning. Trots att han skött sin anstaltsvistelse hade han gång på gång placerats i avskildhet enbart på den grunden att han inte kunde uteslutas från misstanke. P.M. redogjorde för fyra tillfällen där hela avdelningen placerats i

avskildhet: den 4 februari 2006 då det fanns misstanke om otillåten telefonutrustning, den 10 september 2006 då en misshandel ägde rum på promenadgården, den 5 december 2006 då en intagen misshandlades inne på avdelningen och den 4 januari 2007 då det fanns misstanke om otillåten telefonutrustning. I samtliga dessa fall borde anstalten, enligt P.M., genom enkla åtgärder ha kunnat utesluta intagna från misstanke i stället för att placera samtliga intagna i avskildhet.

Kriminalvården (huvudkontoret), genom stf generaldirektören Ulf Jonson, anförde i sitt yttrande beträffande P.M:s klagomål bl.a. följande.

Sakförhållanden m.m.

P.M. har anfört att anstalten Norrtälje systematiskt och kollektivt isolerat intagna och därvid ignorerat gällande bestämmelser om protokollföring, utredning, förhör, journalföring, objektivitet, proportionalitet och individuell prövning.

Huvudkontoret har inhämtat utredning från anstalten Norrtälje och Region Stockholm. Av utredningen framgår att beslut om att placera P.M. i avskildhet har fattats vid fem tillfällen under perioden den 4 februari 2006–den 8 januari 2007. Vid de fyra första tillfällena grundades besluten på 50 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) och vid det sista tillfället – som fattades i anslutning till att avskildheten enligt beslutet den 4 januari 2007 upphörde – enligt 20 § första stycket 1 KvaL. För respektive tillfälle framgår följande.

Avskiljandet den 4–8 februari 2006

Beslut om avskiljande fattades efter att det framkommit en tydlig misstanke om innehav av otillåten telefonutrustning på den avdelning P.M. var intagen. Vid tidpunkten för beslutet kunde ingen intagen uteslutas från misstanke om innehav. Rapport skrevs den 4 februari och förhör hölls den 5 februari 2006. P.M. uppgav i förhöret att han ansåg att det var omotiverat att besluta om avskildhet för samtliga intagna.

Avskiljandet den 10–13 september 2006

Beslut om avskiljande fattades på grund av att en intagen, som förmåtts gå fram till staketet mellan paviljongerna B och C, fick upphettad olja kastad över sig av andra intagna och att anstalten bedömde att ett antal intagna var direkt eller indirekt inblandade i händelsen. Ingen intagen på de berörda avdelningarna kunde vid beslutstillfället uteslutas från misstanke om delaktighet. Rapport skrevs den 10 september och förhör hölls den 13 september. Vid förhöret avböjde P.M. att uttala sig utan närvaro av advokat.

Avskiljandet den 5–7 december 2006

Beslut om avskiljande fattades efter att en intagen på avdelningen blivit misshandlad. Ingen av de intagna kunde uteslutas från direkt eller indirekt medverkan i händelsen. Rapport skrevs den 5 december och förhör hölls den 7 december 2006. P.M. ville inte delta i förhöret. Av rapporten framgår att, som P.M. uppger, det är riktigt att två vårdare såg att en viss intagen slog en annan intagen. Vidare framgår att själva slagsmålet hade föregåtts av en händelse på avdelning C1 där misshälligheter mellan intagna uttrycktes. Anstalten gjorde mot den bakgrunden bedömningen att ingen på avdelningen kunde uteslutas från direkt eller indirekt medverkan.

Avskiljandet den 4–8 januari 2007

Beslut om avskiljande fattades efter att det framkommit misstanke om innehav av otillåten telefonutrustning på den avdelning P.M. var intagen. Vid tidpunkten för beslutet kunde ingen intagen uteslutas från misstanke om hantering eller innehav av utrustningen. Rapport skrevs den 4 januari och förhör hölls den 10 januari. Vid förhöret hade P.M. inget att säga. – Rapporten innehöll bland annat följande formulering: ”Placeringen kommer att kvarstå så länge som behövs för att säkerställa att ingen otillåten telefonutrustning finns kvar. Således kan tiden bli såväl längre som kortare än fyra dagar. Denna metod kommer vi att använda oss av fr.o.m. nu vid misstanke om otillåtet innehav som inte kan utredas med enklare medel.”

Avskiljandet den 8–10 januari 2007

Beslut om avskiljande fattades samtidigt som beslut om att upphäva föregående avskiljande fattades. Beslutet grundades på att starka misstankar fanns om att otillåten telefonutrustning fanns inom den avdelning där P.M. var placerad och att den använts av intagna knutna till avdelningen. Vid tidpunkten för beslutet hade endast en intagen kunnat uteslutas från inblandning i handhavandet av den otillåtna utrustningen. Rapport och förhör var desamma som vid föregående avskiljande.

Anstalten uppger vidare följande. Påståendet om bristande saklighet och objektivitet tillbakavisas, liksom påståendet om att det bland de intagna utvecklas ”poliser” som vaktar och straffar andra intagna. Det är inte något som personalen har uppmärksammat. Däremot är den avdelning där P.M. är intagen en tung avdelning där det – vilket framgår av ärendet – inte sällan förekommer incidenter. Det kan dock inte uteslutas att det mellan intagna finns personliga relationer där det kan uppstå olika former av krav. – Rapporten den 4 januari 2007 innehåller en olycklig formulering som skulle kunna tolkas som ett hot men som dock är formellt betydelselös. Något behov av åtgärder utöver fortsatt kompetensutveckling för de som har att författa rapporter eller arbeta med klientadministration behöver inte vidtas.

Händelsen den 4–den 10 januari 2007 är, efter klagomål av annan intagen på samma avdelning, under granskning av JO i dennes ärende 173-2007.

Författningsbestämmelse

Se det bilagda yttrandet till JO under samma rubrik.

Kriminalvårdens bedömning

Vad gäller förutsättningarna för tillämpning av 50 och 20 §§ KvaL och händelsen den 4–10 januari 2007 gör Kriminalvården den bedömning som framgår av bifogat yttrande till JO. Kriminalvården finner således att anstalten när det gäller de två tillfällen det var fråga om att utreda förekomsten av otillåten telefoniutrustning haft fog för sina beslut enligt 50 § KvaL men inte för beslutet enligt 20 § KvaL den 8 januari 2007.

Även våld eller hot mot medintagen utgör sådan misskötsamhet som kan medföra att varning meddelas (jfr de allmänna råden till 8 kap. 2 § anstaltsföreskrifterna). Under förutsättning att misstanke kan riktas mot samtliga intagna för delaktighet i en sådan händelse föreligger således förutsättningar för sådan tillämpning av 50 § KvaL som har skett.

Bråk och andra incidenter på anstalterna beror många gånger på förhållanden mellan fler än de direkt inblandade intagna. Händelser kan vara initierade av andra än de konkreta gärningsmännen och även påverkas av saker som sker utanför anstalterna. Att analysera orsakerna bakom en incident, och därigenom få beslutsunderlag för bland annat disciplinpåföljder och omplaceringar, kan kräva mycket arbete. I synnerhet omplaceringar kan vara en grann-

laga uppgift eftersom man måste undvika att skapa problem på den nya anstalten. En sådan analys kan kräva en omfattande samverkan mellan olika enheter inom Kriminalvården. Allt detta är en följd av de allt mer komplicerade nätverksförhållandena bland kriminella.

Anstalten uppger att det inte vid något av de två aktuella tillfällena gått att utesluta någon intagen på avdelningen från direkt eller indirekt inblandning i händelserna. Det är svårt att i efterhand, mot den bakgrund som tecknats ovan, ifrågasätta anstaltens bedömning av hur många och vilka intagna som behövt avskiljas under utredningarna.

Kriminalvården kan därför inte se att det finns anledning att kritisera anstalten Norrtälje för tillämpningen av 50 § KvaL. Det kan här noteras att avskildhet enligt denna bestämmelse är ett utredningsverktyg och inte en bestraffning; Att vissa intagna som varit avskilda slutligen inte meddelas varning, senareläggning eller blir föremål för annan åtgärd betyder således i sig inte att beslutet varit omotiverat.

Om de lagliga förutsättningarna härför är uppfyllda – vilket Kriminalvården anser såvitt avser tillämpningen av 50 § Kval – ger lagstiftningen möjlighet att avskilja en intagen. Denna möjlighet är oavhängig hur många gånger den intagne tidigare har avskilts. Kriminalvården kan inte se att åtgärderna varit oproportionerliga. Vad gäller de här aktuella tillfällena har det vidare inte någon gång varit fråga om ett kollektivt beslut, utan individuella beslut har fattats för varje berörd intagen. Att besluten är utformade på ett likartat sätt beror på att de grundar sig på samma lagrum och samma omständigheter (jfr här rapporten den 4 januari 2007 som, med bortseende från att avskildhet med stöd av 50 § KvaL inte får vara längre än fyra dagar, mot denna bakgrund i och för sig kan anses vara olyckligt formulerad men inte lagstridig). Kriminalvården tillbakavisar således P.M:s påstående om att Kriminalvården kollektivt och systematiskt isolerat intagna.

Vid samtliga tillfällen har rapport skrivits samma dag som avskiljandena har skett. Förhör har, vid sidan av händelsen den 4–10 januari 2007, hållits mellan en och tre dagar efter beslut om avskiljande. Det får, med hänsyn taget till att fråga är om en avdelning med plats för 32 intagna av vilka flertalet avskilts från varandra, anses rymmas inom vad som kan anses vara skyndsamt handläggning. P.M:s övriga synpunkter på att anstalten Norrtälje ignorerar gällande bestämmelser är alltför svepande för att kunna bemötas av Kriminalvården.

I fråga om vad P.M. i övrigt anfört om ordningen på avdelningen hänvisar Kriminalvården till vad anstalten uppgett.

I beslut den 24 oktober 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Beslut om placering i avskildhet m.m.

En intagen har enligt 17 § kriminalvårdslagen normalt rätt till gemenskap med andra intagna under den tid då han eller hon är skyldig att ha sysselsättning. En intagens rätt till gemenskap får dock inskränkas bl.a. med stöd av bestämmelserna i 20 och 50 §§ samma lag.

Av 50 § kriminalvårdslagen framgår att en intagen under utredning av allvarliga förseelser tillfälligt får hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn.

Jag vill inledningsvis understryka att en placering av en intagen i avskildhet är en mycket ingripande åtgärd, som enligt min mening bör användas med restriktivitet. Jag är dock väl medveten om att det för att säkerställa ordning och säkerhet inom anstalten kan krävas att en eller flera intagna placeras i avskildhet. Ärenden om placering i avskildhet måste handläggas med största noggrannhet, och bedömningar ska göras i varje enskilt fall.

Av utredningen framgår att det den 4 januari 2007 fanns indikationer på att otillåten telefonutrustning fanns i anstalten och att den misstänkta kretsen kunde begränsas till de 32 intagna på avdelning C. Anstalten bedömde att samtliga 32 intagna behövdes placeras i avskildhet enligt 50 § kriminalvårdslagen och beslut fattades härom.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheten 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 finner jag inte anledning att närmare kommentera besluten om att avskildhetsplacera de intagna. När det gäller den omständigheten att anstalten beslutade att avskildhetsplacera avdelningens samtliga intagna kan dock anmärkas att en tillämpning av bestämmelsen i 50 § kriminalvårdslagen förutsätter att misstanken eller omständigheterna pekar mot en viss eller vissa intagna. I detta fall har Kriminalvården uppgett att misstanken pekade mot samtliga intagna och att således ingen kunde direkt uteslutas från misstankar. Jag finner inte anledning att rikta kritik mot myndigheten.

Av utredningen framgår att besluten om placering av de intagna enligt 50 § kriminalvårdslagen upphävdes den 8 januari 2007, det vill säga efter de maximalt tillåtna fyra dygnen, och ersattes med beslut om placering enligt 20 § kriminalvårdslagen. Kriminalvården har redogjort för när avskildhetsplaceringar får ske enligt denna bestämmelse. Som Kriminalvården framhållit i sitt yttrande måste det föreligga en konkret risk för någon av de omständigheter som anges i paragrafen. Någon sådan konkret risk har inte kommit till uttryck i anstaltens beslut. Den har inte heller dokumenterats i utredningen på annat sätt, och anstalten synes därför ha saknat underlag för besluten. Jag är synnerligen kritisk till anstaltens beslut att placera de intagna, bl.a. G.A., i avskildhet enligt 20 § kriminalvårdslagen.

Som Kriminalvården framhållit får intagna numera, genom en ändring av 17 § kriminalvårdslagen som trätt i kraft den 1 april 2008 (SFS 2008:35), tillfälligt hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i anstalten.

Förhör

Kriminalvården har redogjort för bestämmelserna om förhör och utredning. Jag finner därför inte anledning att närmare redogöra för dessa. Av utredningen framgår beträffande G.A. att han förhördes först den 9 januari 2007. Jag delar Kriminalvårdens bedömning att det inte är förenligt med de krav på skyndsamhet som gäller för förhör. Syftet med en avskildhetsplacering enligt 50 § kriminalvårdslagen är bl.a. att ge möjligheter att utreda den misstänkta misskötsamheten. I bl.a. G.A:s fall ägde förhöret rum efter det att avskild-

hetsplaceringen enligt denna bestämmelse upphört. Jag är mycket kritisk till det inträffade. Såvitt avser P.M:s klagomål framgår att han förhördes inom fyra dygn från avskiljandet. Anledning att rikta kritik mot Kriminalvården i den delen föreligger därför inte.

Utevistelser

Enligt 13 § kriminalvårdslagen ska en intagen ha rätt att dagligen vistas utomhus minst en timme om inte synnerligt hinder möter däremot. Av utredningen framgår att det i den uppkomna situationen inte var möjligt att medge utevistelse i enlighet med denna bestämmelse. Jag finner inte anledning att rikta någon kritik mot Kriminalvården i denna del. Jag vill dock erinra om att det krävs synnerligt hinder för att inskränka utevistelserna och att åtgärder bör vidtas för att intagna i största möjliga mån ska få möjlighet till daglig utevistelse.

Övrigt

P.M. har hävdad att anstalten slentrianmässigt avskildhetsplacerar de intagna. Som exempel har han lämnat fyra exempel. Avskildhetsplaceringarna som pågick den 4–10 januari 2007 har jag kommenterat ovan. Jag finner inte anledning att närmare kommentera de övriga tillfällen han har nämnt.

Brevgranskning och fråga om intagens innehav av ett privat klädesplagg

(Dnr 341-2007)

Anmälningar

I en anmälan, som kom in till JO den 19 januari 2007, mot Kriminalvården klagade A.O. på att personal i häktet Kronoberg hade öppnat ett brev från Linköpings tingsrätt till honom. Han uppgav att brevet inte hade försetts med någon granskningsstämpel och att han inte heller hade fått någon muntlig information om att granskning skett.

I en annan anmälan, som kom in samma dag, uppgav A.O. att personal i häktet hade nekat hans flickvän att lämna in ett skärp. Spännet till skärpet var försett med texten ”Bandidos MC”. Enligt A.O. hade han avsett att använda skärpet och diverse andra civila kläder vid rättegången mot honom. A.O. ifrågasatte om ett häkte får ”censurera en intagens klädsel vid hans rättegång baserat på hans kläders uttryck för hans medlemskap i en fullständigt laglig och tillåten förening”.

Utredning

A.O:s behandlingsjournal begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad A.O. hade framfört i sina anmälningar.

I remissvaret anförde Kriminalvården (Region Stockholm), genom regionchefen Inga Mellgren, bl.a. följande.

Brevgranskningen

Av Lag (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. 9 § framgår att brev från den häktade till svenska myndigheter, internationella organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller den häktades offentlige försvarare skall vidarebefordras utan föregående granskning.

Utöver vad som gäller enligt första stycket får den häktade sända eller ta emot brev, om det kan ske utan fara från säkerhetssynpunkt och, för den som är häktad på grund av misstanke om brott, utan fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras.

Vägras den häktade att sända eller ta emot brev utan föregående granskning av dess innehåll, skall brevet hållas kvar men får inte öppnas utan den häktades medgivande.

Kopior och översättningar av brev som har granskats skall förstöras så snart de inte längre behövs.

Bestämmelserna i paragrafen om brev gäller även andra skriftliga handlingar.

10 §: Bestämmelserna i 9 § andra, tredje och fjärde styckena gäller även försändelser av annat slag än brev eller andra skriftliga handlingar. Den häktade får dock inte ta emot en sådan försändelse om den kan äventyra ordningen eller annars medföra olägenhet.

Om det behövs för att hindra att otillåtna varor förs in i en förvaringslokal, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att häktade inte utan särskilt medgivande får ta emot andra försändelser än brev eller andra meddelanden.

Av Förordning (1976:376) om behandling av häktade och anhållna m.fl. 4 a § framgår att egendom som tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning skall förtecknas. Förteckningen skall skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet av egendomen. Vägrar den intagne att skriva under skall, om det är möjligt, ytterligare en tjänsteman skriva under förteckningen. Den myndighet som svarar för omhändertagandet av egendomen skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, se till att den förvaras på ett betryggande sätt.

8 §: Kvarhålls enligt 9 § tredje stycket eller 10 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. brev eller annan försändelse, skall den intagne underrättas härom, om ej särskilda skäl föranleder annat. Medger den intagne att försändelsens innehåll granskas, får den intagne ej vägras att avsända eller mottaga försändelsen, om granskningen ger vid handen att det kan ske utan fara eller olägenhet som avses i 9 § andra stycket och 10 § första stycket samma lag. Innehåller ankommande försändelse delar som kan medföra fara eller olägenhet som nyss har nämnts, skall övriga delar eller upplysning om innehållet i dessa lämnas till den intagne.

Första stycket har motsvarande tillämpning på försändelse som kvarhålls på grund av föreskrift enligt 10 § andra stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., om annat ej följer av föreskriften.

Av Kriminalvårdens häktesföreskrifter under rubriken *Granskning av försändelser m.m.* framgår att granskning till och från den intagne endast får utföras av därtill utsedd tjänsteman.

I det enskilda fallet och om det bedöms nödvändigt får granskning av försändelse ske medelst genomlysning av försändelsen i öppet skick, öppnande utan genomlysning eller öppnande och genomlysning av innehållet. Har en försändelse öppnats enbart för att söka efter otillåtet föremål, får innehållet

inte läsas. Efter granskning skall försändelsen förseglas och den intagne underrättas om åtgärden.

Är den intagne inte närvarande vid granskningen, skall granskningen utföras av minst två tjänstemän. Den tjänsteman som har utfört granskningen skall underrätta den intagne därom. Kan en försändelse från den intagne skickas efter ändring, skall den intagne få tillbaka försändelsen med besked om detta.

Bedöms innehållet i försändelse vara straffbart eller lämna upplysningar om brott, skall polis snarast underrättas.

Innan en försändelse till en intagen som har meddelats restriktioner av åklagaren översänds för granskning skall den öppnas för eftersökande av föremål som inte omfattas av åklagarens granskning, om den intagne medger detta.

Om en försändelse kvarhålls, skall den läggas i den intagnes akt och i förekommande fall förseglas. Anteckning om kvarhållningsbeslutet och dagen för beslutet skall fästas vid försändelsen. Beslut att en försändelse skall kvarhållas skall antecknas i en särskild handling där det skall framgå vem som meddelat beslutet, beslutets dag och innehåll samt uppgift om delgivning.

Kvarhållen försändelse skall utlämnas till den intagne så snart det är möjligt och senast när den intagne frigges.

Av utredningen framkommer att brevet till A.O. från tingsrätten i Linköping, av misstag öppnats. Det har inte gått att utreda om misstaget begåtts på kansliet eller på avdelningen. Vidare framgår ingenting som talar för att A.O. underrättats på sätt som föreskrivs. Häktet har inte följt gällande lagstiftning och de föreskrifter om brevgranskning som gäller inom kriminalvården.

Klädsel och tillhörigheter vid vistelse utanför häktet

Av Lag (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl., Förordning (1976:376) om behandling av häktade och anhållna m.fl., Kriminalvårdens Säkerhetshandbok 2000:5 och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. 2006:11 framgår hur transport av häktade utanför häktet skall hanteras. Av Lag (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. 7 § framgår att en häktad 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. Närmare föreskrifter avseende innehav finns i Kriminalvårdens häktesföreskrifter KVFS 2006:3 (*numera 2007:1, JO:s anm.*). Häktet Kronoberg har Instruktioner för inlämnande av tillhörigheter till häktade. Nuvarande instruktion är under omarbeting. Tillhörigheter, artiklar eller varor som uppenbarligen bedöms utgöra en säkerhetsrisk, bedöms försvåra visitation eller bedöms kunna utgöra en sanitär olägenhet får enligt instruktionerna inte införas i häktet. Det åligger alltid personal att försöka förhindra eller försvåra att en frihetsberövad person rymmer eller på annat sätt missköter sig. Detta gäller även när en intagen befinner sig med personal utanför anstalt eller häkte. Hur långt detta åliggande sträcker sig och hur medföljande personal skall agera i olika situationer måste anpassas efter situationen. En individuell säkerhetsbedömning skall föregå vistelse utanför häktet. Om utfallet av säkerhetsbedömningen visar att det föreligger hög eller extremt hög risk för fritagningsförsök, återfall i brott, allvarlig misskötsamhet eller hot om våld riktat mot den häktade, personal eller annan vidtas särskilda åtgärder som t.ex. bevakning av polis.

Av utredningen framkommer att den säkerhetsbedömning som häktet Kronoberg gjorde med anledning av A.O:s utevistelse i samband med rättegång föranledde häktet att vidtaga extraordinära säkerhetsåtgärder. När A.O:s fästmö lämnade in de kläder som A.O. avsåg att bära vid en kommande rättegång upplystes hon av tjänstemannen i receptionen om att A.O. inte skulle få upp skärpet på sitt bostadsrum. Skärpet skulle, om det lämnades in, komma att

2009/10:JO1

läggas i A.O:s förvaringsskåp. Häktade får inte innehava skärp på sina bostadsrum och tjänstemannen gjorde bedömningen att skärpet p.g.a. ett ”knytnävsstort” spänne i metall kunde användas som vapen. Skärpet lämnades inte in.

Kriminalvården gör följande bedömning:

Brevgranskningen

Mot gällande lagstiftning och rutiner har p.g.a. av ett misstag A.O:s brev från tingsrätten i Linköping öppnats. A.O. synes inte ha underrättats om åtgärden. Häktet Kronoberg bör säkerställa att gällande lagstiftning och rutiner avseende hantering av post följs. Region Stockholm avser att vid kommande rättsvårdsmöten vid häktet Kronoberg särskilt fokusera på frågor rörande hantering av häktades post. Kriminalvården ser allvarligt på det inträffade.

Klädsel och tillhörigheter vid vistelse utanför häktet

Region Stockholm ser inte skäl att ifrågasätta häktet Kronobergs bedömning av att A.O:s skärp var utformat på ett sätt som gjorde att det skulle kunna användas som vapen. De säkerhetsåtgärder som vidtogs vid A.O:s rättegång var extraordinära och häktet får därmed anses ha haft skäl att neka A.O. att bära skärpet vid rättegången. Enligt underlag till utredning framkommer att häktet Kronoberg vid säkerhetsbedömningen inte fäst avseende vid skärpets emblem; storleken och materialet i skärpets spänne utgjorde grunden för häktets bedömning. En häktad kan alltid, genom att lämna in en anhållan om innehav, få frågan om att få innehava viss egendom prövad. Häktet Kronoberg bör i sina nya rutiner avseende Instruktioner för inlämnande av tillhörigheter särskilt uppmärksamma att skilja på säkerhetsbedömningar som innebär att tillhörigheter inte skall införas i häktet och säkerhetsbedömningar som innebär att den häktade inte i sitt bostadsrum får inneha vissa tillhörigheter.

A.O. yttrade sig över remissvaret. Han tillbakavisade därvid bl.a. Kriminalvårdens påstående om att spännet på bältet var ”knytnävsstort”.

I beslut den 4 juli 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Brevgranskning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Fri- och rättigheterna får under vissa förhållanden begränsas genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF). För häktade och anhållna finns sådana begränsningar i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen).

Enligt 9 § första stycket häkteslagen ska brev från den häktade till svenska myndigheter, internationella organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller den häktades offentlige försvarare vidarebefordras utan föregående granskning. Härutöver får den häktade sända eller ta emot brev, om det kan ske utan fara från säkerhetssynpunkt och, för den som är häktad på grund av misstanke om brott, utan fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försåras. Vägras den häktade

att sända eller ta emot brev utan föregående granskning av dess innehåll, ska brevet hållas kvar men får inte öppnas utan den häktades medgivande.

Häkteslagens reglering om brevgranskning kompletterades vid den aktuella tidpunkten av 38–44 §§ i Kriminalvårdens häktesföreskrifter (KVFS 2006:3). Av 39 § framgick följande. I det enskilda fallet och om det bedöms nödvändigt får granskning av försändelse ske medelst genomlysning av försändelsen i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning eller öppnande och genomläsning av innehållet. Har en försändelse öppnats enbart för att söka efter otillåtet föremål, får innehållet inte läsas. Efter granskning ska försändelsen förseglas och den intagne underrättas om åtgärden.

Sedan den 1 april 2007 gäller Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1). Bestämmelser och allmänna råd om brevgranskning, som i huvudsak motsvarar tidigare gällande bestämmelser, finns i 4 kap. 1–2 §§.

Till skillnad mot vad som gäller för intagna i kriminalvårdsanstalt finns det i häkteslagen inte något uttryckligt förbud mot att granska myndighetspost *till* den häktade. Av en vid häktet Kronoberg upprättad promemoria framgår dock att granskning av sådan post endast ska ske vid misstanke om att avsändaren inte är den angivna.

Av utredningen framgår att personal i häktet öppnade ett brev från Linköpings tingsrätt till A.O. Vad som framkommit i ärendet ger inte stöd för något annat än att detta skedde av misstag. Trots detta är jag kritisk till det inträffade.

Innehav av skärp

Jag har vid flera tidigare tillfällen påpekat att en häktad som huvudregel har rätt att bära egna kläder (se t.ex. mitt beslut den 19 februari 2007, dnr 3180-2006). Frågan om en häktad ska få bära egna kläder reglerades vid den aktuella tidpunkten ytterst genom 15 § häktesföreskrifterna (jfr 7 § andra stycket häkteslagen), numera 5 kap. 2 §. Dessa regler – som i sak är oförändrade – kan, efter en bedömning i ett enskilt fall, medföra att t.ex. ett skärp av säkerhetsskäl inte får bäras. Bestämmelserna gäller enligt ordalydelsen innehav i bostadsrummet i häktet, men kan enligt min mening tillämpas analogt i andra situationer, t.ex. vid transport till ett domstolssammanträde och vid närvaron där. Av 5 kap. 9 § rättegångsbalken framgår dock att det vid domstolssammanträdet ankommer på rättens ordförande att upprätthålla ordningen och att meddela de föreskrifter som behövs.

I det aktuella fallet var det egentligen inte fråga om innehav på nyss nämnda sätt utan om att A.O:s flickvän ville lämna in vissa av dennes personliga tillhörigheter till förvaring i häktet. Även i dessa fall blir det emellertid fråga om en prövning av om innehav av tillhörigheterna kan tillåtas. Enligt 49 § i de tidigare gällande häktesföreskrifterna skulle nämligen personliga tillhörigheter som var *tillåtna* i häktet och som en besökande önskade lämna till en häktad tas emot och undersökas av häktets personal. Att det i sådana fall ska ske en innehavsprövning framgår än tydligare av nu gällande regler. I 4 kap. 10 § KVFS 2007:1 anges således att personliga tillhörigheter, som en be-

2009/10:JO1

sökande önskar lämna till en häktad och som den häktade önskar inneha i häktet, ska överlämnas till häktets personal för prövning av om innehav kan medges. Om innehavet inte kan medges ska tillhörigheterna återlämnas till den besökande. Som jag ser det agerade häktet alltså inte felaktigt när man, med hänvisning till att innehav inte skulle komma att tillåtas, nekade A.O:s flickvän att lämna in skärpet. A.O. borde dock omgående ha underrättats om det inträffade och därmed givits möjlighet att få ett formligt beslut i frågan. Så synes inte ha skett.

Fråga om kriminalvårdspersonals agerande vid akuta sjukfall bland intagna m.m.

(Dnr 2545-2007)

Anmälan

Intagna på paviljong B-E, anstalten Norrtälje, framförde i en anmälan klagomål mot anstalten och anförde i huvudsak följande. En intagen drabbades av ett astmaanfall, och trots allvaret i situationen motarbetade säkerhetsgruppen avdelningspersonalens och de andra intagnas begäran om snabb läkarundersökning. I efterhand förringade säkerhetsgruppen för sjukvårdspersonal anfallens karaktär. Denna händelse var kulmen på en lång rad händelser där säkerhetsgruppen förhindrat intagna att få åka till sjukhus trots allvarliga problem. Intagna har också ett flertal gånger blivit placerade i isoleringscell för problem med hjärtat. En stor mängd intagna känner stor rädsla för att bli sjuka då de inser att chansen att få läkarvård minskar på grund av säkerhetsgruppens agerande. Vidare har ett stort antal av de intagna uppgett sig blivit utsatta för hot, våld och trakasserier av säkerhetsgruppen.

De intagna bifogade en rapport som, med anledning av händelsen kring den intagnes astmaanfall, upprättades av vårdaren Jane Engman. De intagna bifogade också en handling benämnd "Rättelse", i vilken de anförde att datumen i rapporten var felaktiga. De anförde att incidenten inträffade den 16 maj 2007 och att vakthavande befäl uppmanade den intagne att ta kontakt med sjukvårdsavdelningen den 18 maj 2007, dvs. efter Kristi himmelfärdsdag. Rapporten hade följande lydelse.

2007-05-27 kl. 17.40 befann sig vårdare Jane Engman och vårdare Mia Karlsson i vaktrummet då intagne W. kom in i vaktrummet, han hade tränat fotboll och fått ett astmaanfall. W. uppgav att han hade glömt sin astmamedicin i häktet och sagt till om det då han kom hit till anstalten, men han hade inte fått någon ny medicin. W. hade väldigt svårt att andas och vi letade i medicinskåpet om det fanns någon medicin där (ibland kan det ligga sån medicin i skåpet) men det fanns inte någon astmamedicin så vårdare Jane Engman fick ta fram sin egen Bricanyl och ge honom, (inhalator) samtidigt ringde vårdare Mia Karlsson till vaktchef Josephson och bad om hjälp och talade om situationen, men han tyckte att den intagne skulle gå och vila och ta kontakt med sjukan på fredagen 07-05-20 för han hade ett ärende på pav. B. Mia Karlsson frågade om det var akut men fick inget svar på detta, hon sade åt vaktchefen att det här var akut och då svarade han att han inte kunde något om astma,

Mia Karlsson talade om för honom att det här är akut, den intagne måste få läkarvård. Efter en liten stund tyckte W. att det kändes lite bättre och han gick in på avdelningen. Efter en stund gick vårdare Engman in på avdelningen för att se hur W. mårde och då hade han blivit sämre igen, vårdare Engman gav honom en dos Bricanyl till och hjälpte honom med andningen (jag är utbildad på detta) då kom även vårdare Karlsson in på avdelningen och såg hur läget var hon ringde igen till vaktchefen, men det blev ingen reaktion därifrån W. blev allt sämre han fick kramp i händerna dom blev helt stela och förvridna. Det kom några intagna och såg läget och en av dom hade Ventoline (inhalator) som han gav honom men inte ens det hjälpte, så vårdare Engman ringde igen till vaktchefen och talade om att läget var ännu mer kritiskt, W. hade i det läget blivit blåvit om naglarna och fingertopparna och han hade börjat få frossa. Då jag talade om för vaktchefen att vi hade gett honom dessa doser av medicinen och sade att det inte hjälpt svarade han ”då är det väl lugnt nu” jag är uppe på pav. B. just nu. Vårdare Engman blev jättearg och sade åt honom att han måste ringa efter en ambulans för den intagne hade svårt att syresätta sig. Flera intagna hjälpte till att massera W. och lade på honom ett flertal filter för han låg och skakade som han frös, och vid ett flertal tillfällen var han på väg att svimma ögonen vände sig och det var svårt att få kontakt. Vårdare Karlsson ringde återigen och då var larmansvarige Märten på väg, han kom dit och konstaterade att inte heller han kunde något om astma. Vaktchef Josephson ringde till larmansvarige och frågade honom om läget, efter det ringde vaktchefen till sjukhuset och dom sade att W. skulle komma dit. Det kom ingen ambulans utan dom tog transportbilen och fick bära ut honom, eftersom han inte kunde gå själv. Då han kom in i bilen sattes handbojor på ett par händer som var helt förvridna av kramp (istället för att sätta fotbojor) han skrek av smärta. Då dom kom iväg var klockan 18.45 allt detta tog en timme.

Utredning

Ärendet remitterades till Kriminalvården för yttrande. Kriminalvården (Region Stockholm) anförde, genom regionchefen Inga Mellgren, följande (bifogade bilagor har här utelämnats).

Bakgrund

Tidigare ärende

En kopia av den aktuella anmälan inkom till Region Stockholm den 7 juni 2007. Ärendet hanterades då som ett ärende rörande klagomål på behandling i anstalten Norrtälje (dnr. 21-2007-14936). I samband med utredningen av ärendet begärde regionen den 13 juni 2007 in ett yttrande från anstalten Norrtälje. Anstalten (genom *tf. kriminalvårdschefen Anders Ekström; JO:s anmärkning*) inkom till regionen med yttrandet den 26 juni 2007. Med beaktande av anstaltens yttrande översände regionen den 3 juli 2007 en svarsskrivelse till anstaltens intagna. Den 31 juli 2007 inkom M.K., intagen vid anstalten Norrtälje, till regionen med ytterligare klagomål och en replik på regionens skrivelse. M.K:s skrivelse sågs som en komplettering till tidigare insända klagoskrivelse varför den bifogades tidigare klagorende. Även i samband med utredningen av dessa kompletterande klagomål begärde regionen in ett yttrande från anstalten Norrtälje. Begäran gjordes den 4 september 2007 och yttrandet (*undertecknat av kriminalvårdschefen Hans-Olof Larsson; JO:s anmärkning*) inkom till regionen den 12 oktober 2007 (*torde rätteligen vara den 19 oktober 2007; JO:s anmärkning*). Eftersom klagomålen i den anmälan som gjorts till JO redan har bemötts av anstalten har regionen endast begärt in

ett kompletterande underlag. Regionen har varit i kontakt med anstalten Norrtäljes kriminalvårdschef och han har inga invändningar mot att tidigare underlag används i detta JO-ärende.

Anstaltens yttrande och underlag

Av det yttrande som anstalten Norrtälje inkom med till regionen den 26 juni och det underlag som anstalten inkom med den 19 oktober 2007 framgår bl.a. följande. Anstalten anför att då en intagen den 27 maj 2007 fick andningssvårigheter i samband med en fotbollsmatch anmälde tjänstgörande personal förhållandet till vakthavande befäl C.J. När C.J. mottog det första samtalet var han på väg till en annan avdelning för att lösa ett allvarligt problem som uppkommit där. C.J. mottog ytterligare samtal. Dessa samtal ringdes med tät följd. För att få bättre kunskap om W:s symtom försökte C.J. redan efter det första samtalet få kontakt med sjuksköterska vid häktet Kronoberg eftersom W. nyligen varit inskriven där. C.J. lyckades inte få tag i någon av sjuksköterskorna. När avdelningspersonalen på nytt ringde C.J. skickade han larmchef M.S. till platsen för att göra en bedömning av vilket behov av sjukvård som förelåg. Efter kontakt med Norrtälje sjukhus och gjord säkerhetsbedömning genomfördes en transport till sjukhusets akutmottagning. Eftersom W:s symtom då avklingat valde han själv att åka tillbaka till anstalten utan medicinsk behandling. Detta var efter godkännande av personal vid Norrtälje sjukhus.

Anstalten anför även att sjukvårdsfrågor i normalfallet hänskjuts till anstaltens sjukvårdsavdelning men om denna inte är bemannad kontaktas istället sjukvårdsupplysningen eller Norrtälje sjukhus. När sjukvården gör bedömningen att en intagen behöver få komma till sjukhus transporteras den intagne dit efter gjord säkerhetsbedömning. Vidare framgår att anstalten tillbakavisar uppgiften om att personer med hjärtproblem skulle ha placerats i avskildhet utan att medicinska överväganden först har gjorts. Med bestämdhet tillbakavisar anstalten även uppgiften om att anstaltens säkerhetsavdelning skulle trakassera eller misshandla de intagna. I övrigt hänvisas till bifogade handlingar. Anstalten konstaterar avslutningsvis att de intagna ständigt har tillgång till anstaltens ledning genom varje avdelnings kriminalvårdsinspektör.

Kriminalvården, Region Stockholms bedömning

Vid anstalten Norrtälje finns en instruktion för åtgärder vid olycksfall eller akut sjukdom. Det finns även en handlingsplan som ska användas vid akut sjukdom/ olycksfall på anstalten. Regionen anser inte att aktuell personal gjorde några avsteg från dessa dokument. Då W. fick andningsbesvär kontaktades vakthavande befäl C.J. som i sin tur skickade ut larmchefen M.S. för att kontrollera W:s tillstånd. Vid det aktuella tillfället tjänstgjorde ingen vid anstaltens sjukavdelning varför C.J. istället kontaktade Norrtälje sjukhus. C.J. hade dess för innan försökt få tag i en sjuksköterska från häktet Kronoberg eftersom dessa förväntades ha kunskap om W:s eventuella astmaproblematik. Efter samråd med sjuksköterska vid Norrtälje sjukhus beslutade C.J. att W. skulle transporteras till sjukhusets akutmottagning. Eftersom W:s symtom då hade avklingat och han själv önskade återvända tillbaka till anstalten utan undersökning beslutade anstalten att han skulle transporteras tillbaka. Sjukhuset hade inga invändningar mot detta beslut. Under hela skedet fanns personal vid W:s sida.

Möjligen kan det diskuteras om vakthavande befäl C.J. redan i ett tidigare skede borde ha gett larmchef M.S. i uppdrag att kontrollera W:s hälsotillstånd och därefter organisera en transport till Norrtälje sjukhus. Det faktum att det vid samma tidpunkt inträffade en allvarlig incident på en annan avdelning i anstalten kan ha inverkat på tidpunkten för dessa beslut. Utgångspunkten i denna bedömning måste dock vara den intagnes hälsotillstånd. Bedömningen

av W:s behov är mycket svår att göra i efterhand. Kriminalvården, Region Stockholm, finner inte skäl att ifrågasätta anstaltens bedömning.

De intagnas påstående att anstalten skulle ha placerat en hjärtsjuk intagen i avskildhet utan medicinsk prövning tillbakavisas av anstalten. Eftersom påståendet är generellt hållet är det mycket svårt att utreda frågan närmare. En fortsatt utredning av denna fråga skulle sannolikt inte heller ge något ytterligare förtydligande. Även uppgiften om att anstaltens säkerhetsavdelning skulle trakassera eller misshandla de intagna tillbakavisas av anstalten. Detta är givetvis ett mycket allvarligt klagomål. Regionen har därför i särskild ordning informerat anstalten Norrtäljes kriminalvårdschef om klagomålet. Regionen kan i övrigt bara konstatera att ord står mot ord och att ytterligare utredning sannolikt inte skulle ge någon klarhet i de faktiska sakförhållandena. Regionen vill dock framhålla vikten av att de intagna behandlas med aktning för sitt människovärde och att de bemöts med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt.

Anmälarna har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret. En av de intagna, M.K., har inkommit med yttrande. M.K. har därvid framfört ytterligare klagomål mot anstalten och anfört bl.a. följande. Några av de intagna skulle träffa besöksgruppen, som den aktuella dagen var kyrkans personal. När de intagna anlände till skolbyggnaden, som begagnades för kyrkans ändamål, fördes en av de intagna till ett klassrum med kyrkans personal och intagna alldeles utanför. I klassrummet beordrades den intagne, utan anledning, att klä av sig naken. Säkerhetspersonalen uppgav att det var en visitation. Den intagne fick ingenting att ta på sig, som en morgonrock eller andra kläder. I stället beordrades den intagne, med säkerhetspersonalen stående i en ring omkring honom, att stå i olika utmanande poser annars skulle han få ”smaka på batongen”. Den intagne tog väldigt illa vid sig av denna händelse, som inte var av engångskaraktär.

Med anledning av vad M.K. anfört har ärendet på nytt remitterats till Kriminalvården. Kriminalvården (Region Stockholm) har, genom tf. regionchefen Pär Rådling, anfört följande (bifogade bilagor har utelämnats här).

Anstalten Norrtäljes yttrande

Av anstaltens yttrande framgår följande. Vid ett tillfälle under år 2007 har en visitation gjorts i samband med besök från kyrkan. Vid detta tillfälle miss-tänkte anstaltens personal att den intagne L.L. bar otillåtna föremål. Av denna anledning beslutade vakthavande befäl Josephson att närvarande personal skulle göra en rutinmässig visitation av L.L. Anstalten anför att visitationen skedde i ett separat rum där ingen annan än de som utförde visitationen kunde se honom. Anstalten anför vidare att L.L. i enlighet med anstaltens rutiner fick ta av sig samtliga kläder och överlämna dessa till personal. Anstalten anför vidare att L.L. inte ombads att inta särskilda kroppsställningar i samband med visitationen eller utsattes för någon form av påtryckningar. Anstalten tillbakavisar även uppgiften om att hot och skrämsel skulle ha tillämpats. Anstalten anför vidare att någon dokumentation aldrig gjordes eftersom visitationen genomfördes helt odramatiskt och man inte tog något föremål i beslag. Anstalten konstaterar avslutningsvis att det var frågan om ett faktiskt handlande i en odramatisk men tidsmässigt akut vardagsituation. Dessa uppgifter framgår av yttrande som har fastställts av biträdande kriminalvårdschef Anders Ekström.

Vid begäran om ytterligare klargörande anförde anstalten följande. Med anledning av omständigheterna i det specifika fallet finns inga noteringar gjorda om aktiviteten; dock torde visitationen ha utförts av fyra tjänstemän plus vakthavande befäl vilket måste anses vara en tillräckligt stor personalstyrka för genomförande av en sådan här förhållandevis enkel aktivitet. Anstalten uppger att tidsåtgången knappast kan ha varit större än fem till femton minuter samt att morgonrockar inte förvaras i skolbyggnaden där aktiviteten ägde rum och att någon morgonrock därmed inte fanns att tillgå. Anstalten har inte kunnat uppge vilken typ av otillåtna föremål som personalen misstänkte att L.L. bar. Biträdande kriminalvårdschef Anders Ekström har tagit del av även dessa uppgifter.

Styrande dokument

Enligt artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna får ingen utsättas för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Varje medborgare är vidare enligt vad som följer av 2 kap. regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp samt mot kroppsvisitation. Begränsningar av denna rättighet får göras i lag enligt vad som framgår av 2 kap. 12 § regeringsformen.

Av 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår att en intagen skall behandlas med aktning för hans människovärde. Han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt.

Av 52 b § KvaL framgår att en intagen får kroppsbesiktigas när det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på honom.

52 c § (*KvaL; JO:s anmärkning*) kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

Av 4 kap. 19 § KVFS 2006:26 (*numera 4 kap. 26 § KVFS 2008:3; JO:s anmärkning*) framgår att vid ytlig kroppsbesiktning skall den som skall undersökas uppmanas att helt klä av sig och därefter ställa sig upp. Därefter skall den nakna kroppen inklusive förekommande proteser undersökas. Det är inte tillåtet att vidröra andra delar av kroppen än huvudhår och eventuell peruk. Den som undersöks får uppmanas att visa upp fotsulorna, handflatorna samt lyfta upp armarna så att armhålorna kan kontrolleras. Han får inte anmodas att inta andra speciella ställningar så att andra delar av kroppen skall kunna granskas.

Av 4 kap. 15 § KVFS 2006:26 (*numera 4 kap. 22 § KVFS 2008:3; JO:s anmärkning*) framgår att kroppsbesiktning eller ytlig kroppsbesiktning får, om inte synnerliga skäl föreligger, aldrig göras i närvaro av annan intagen.

Av 4 kap. 16 § KVFS 2006:26 (*numera 4 kap. 23 § KVFS 2008:3; JO:s anmärkning*) framgår att vid behov skall den som skall kroppsvisiteras, genomgå ytlig kroppsbesiktning eller kroppsbesiktning, få ombyteskläder eller annat att ta på sig. Detta gäller även vid kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning av en besökare.

Kriminalvården gör följande bedömning

Mot bakgrund av vad som har framkommit i ärendet gör Kriminalvårdens regionkontor i Stockholm tolkningen att det var frågan om en ytlig kroppsbesiktning. Denna tolkning står i linje med anstaltens bedömning. En dylik kontroll får göras när det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på den intagne.

Vid det nu aktuella tillfället misstänkte anstaltens personal att den intagne L.L. bar otillåtna föremål. Mot bakgrund av detta och vad som i övrigt har

framkommit i ärendet får anstalten anses ha haft fog för sitt beslut om ytlig kroppsbesiktning.

Ett beslut om exempelvis ytlig kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. Anstalten tillbakavisar M.K:s uppgifter om att L.L. skulle ha ombetts att inta särskilda kroppsställningar, att han skulle ha utsatts för hot eller påtryckningar samt att andra intagna skulle ha varit närvarande under besiktningen. Eftersom anstalten tillbakavisar M.K:s påståenden och L.L. inte har yttrat sig i frågan finner regionen att det är svårt att uttala sig om huruvida anstalten har brutit mot gällande föreskrifter. Regionen gör inte för troligt att ytterligare utredning skulle medföra något förtydligande.

Regionen finner dock att det är viktigt att understryka att den intagna inte får anmodas att inta andra speciella ställningar, förutom att ställa sig upp, så att andra delar av kroppen skall kunna granskas. Vidare att det viktigt att poängtera att en kroppsbesiktning eller ytlig kroppsbesiktning får, om inte synnerliga skäl föreligger, aldrig göras i närvaro av annan intagen. Det bör även understrykas att en intagen alltid skall behandlas med aktning för sitt människovärde och att en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. Innan ett beslut om exempelvis ytlig kroppsbesiktning meddelas är det därför viktigt att beslutsfattaren tar ställning till om en lindrigare kontrollåtgärd är tillräcklig, vilken lokal som bör användas, hur många och vilka tjänstemän som ska närvara. Det är även viktigt att den personal som verkställer åtgärden genomför den med stor respekt för den intagne och så snabbt som möjligt utan att ändamålet med åtgärden förfaller.

I enlighet med vad som tidigare har anförts har det till följd av att motstridiga uppgifter har lämnats i ärendet och att dokumentation saknas varit svårt att utreda ärendet på ett önskvärt sätt. Vidare har regionen inte funnit att ytterligare utredningsåtgärder kan anses vara meningsfulla. Mot bakgrund av det anförda finner regionen att det är svårt att ta ställning till om åtgärden gjordes mera ingående än vad ändamålet med åtgärden krävde.

Anmälarna har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret. En av de intagna, Y.L.L., har inkommit med yttrande.

I beslut den 4 juli 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Frågan om agerande vid akuta sjukdomsfall

Enligt 37 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt ska en intagen, som behöver hälso- eller sjukvård, vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Kan erforderlig undersökning och behandling inte lämpligen genomföras inom anstalten bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får en intagen föras över till ett allmänt sjukhus.

Om den intagne visar tecken på sjukdom eller drabbas han av olycksfall ska detta, enligt 2 kap. 7 § KVFS 2006:26 (numera 2 kap. 6 § KVFS 2008:3), utan dröjsmål anmälas till anstaltens sjukvårdspersonal och ansvarig kriminalvårdsinspektör.

Anstalten Norrtälje har upprättat instruktioner för personal avseende olycksfall eller akut sjukdom samt en handlingsplan som ska användas i samband med akut sjukdom/olycksfall på anstalten. För det fall sjukhusvård eller omedelbar läkarinsats är helt självklar ska, enligt instruktionerna, ambulans

larmas via ett angivet telefonsamtal alternativt 112. Enligt handlingsplanen ska ambulans omedelbart tillkallas via 112 då det föreligger livshotande sjukdom eller olycksfall. Som exempel på livshotande sjukdomstillstånd nämns akut andnöd och medvetslöshet. All personal i anstalten har enligt handlingsplanen ansvar för att agera i enlighet med densamma.

En anställd inom kriminalvården är skyldig att känna till Kriminalvårdens mål samt innehållet i de författningar, föreskrifter, arbetsordningar, instruktioner och andra styrande dokument som rör verksamheten, se 17.1 första stycket KVAF (Ao) 2007:3 (Kriminalvårdens administrativa föreskrifter, Arbetsordning för Kriminalvården).

Mot bakgrund av den rapport som upprättats av vårdaren Jane Engman gör jag bedömningen att hon, och övrig personal som befann sig i den intagnes omedelbara närhet, uppfattade den intagnes tillstånd som livshotande. I enlighet med handlingsplanen borde de då enligt min uppfattning omedelbart ha tillkallat ambulans, utan att först vända sig till vakthavande befälet. I vart fall borde de efter det första samtalet till vakthavande befälet själva ha ringt efter ambulans, eftersom det då torde ha stått klart för dem att vakthavande befälet av olika skäl gjorde bedömningen att ambulans inte omedelbart behövde tillkallas. Avdelningspersonalen agerade visserligen aktivt i den uppkomna situationen, men de synes inte ha haft full klarhet i de handlingsregler som anstalten upprättat för akuta sjukdomsfall bland intagna. Det är förvånande att vakthavande befälet inte upplyste vårdarna om att de, som befann sig på plats vid den intagne, fick bedöma om den intagnes tillstånd var livshotande och att de enligt anstaltens regler i så fall själva fick tillkalla ambulans. Det finns anledning att ifrågasätta om anstalten sett till att personalen har tillräcklig kunskap om det regelverk som gäller.

I utredningen har framkommit uppgift om att den intagne W. hade glömt sin astmamedicin i häktet och att han vid ankomsten till anstalten därför bad om att få ny medicin. Jag vill i detta sammanhang upplysa om att frågan om hur Kriminalvården hanterar intagna med somatiska sjukdomar som förflyttas till annan anstalt är föremål för handläggning i ett ärende här med dnr 5450-2007. Beslut i det ärendet kommer att meddelas senare.

Frågan om kroppsbesiktning

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för den rättsliga reglering som gäller för bl.a. kroppsbesiktning.

Anmälares uppgifter om tillvägagångssättet i samband med kroppsbesiktningen har tillbakavisats av anstalten. Uppgift står mot uppgift, och jag delar kriminalvårdens bedömning att ytterligare utredningsåtgärder inte torde vara meningsfulla. Jag vill dock erinra om vikten av att den intagne i samband med yttlig kroppsbesiktning – förutom att ställa sig upp, visa fotsulorna och handflatorna och lyfta på armarna – inte får anmodas att inta speciella ställningar så att andra delar av kroppen skall kunna granskas. Vidare vill jag påminna om att en kroppsbesiktning aldrig får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och inte heller, förutom i de fall synnerliga skäl föreligger, i närvaro av annan intagen.

Frågan om placering av hjärtsjuka i avskildhet och frågan om trakasserier m.m.

Det är i hög grad otillfredsställande när intagna anser sig illa behandlade av kriminalvårdspersonal. Anmälarnas uppgifter i dessa delar har tillbakavisats av anstalten, och uppgift står således mot uppgift. Jag finner det inte meningsfullt att genom ytterligare utredningsåtgärder försöka bringa klarhet i saken. Jag vill dock erinra om vikten av att intagna alltid behandlas med tillbörlig respekt och förståelse för de svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt.

Med den allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.

Initiativvärende om beläggningssituationen inom kriminalvården m.m.

(Dnr 2582-2007)

I ett beslut den 8 juni 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten har varit föremål för uppmärksamhet från JO:s sida vid åtskilliga tillfällen. Dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv konstaterade t.ex. i beslut 2001 och 2002 att platssituationen vid anstalterna och häktena var ägnad att i flera avseenden inge oro, inte minst mot bakgrund av de betydande resursminskningar som hade skett.

Med anledning av uppgifter i bl.a. anmälningar och tidningsartiklar om den aktuella platssituationen beslutade dåvarande justitieombudsmannen Anna-Karin Lundin i maj 2003 att utreda saken på nytt. I sitt beslut i ärendet den 30 juni 2004 (JO 2004/05 s. 134) anförde hon i en avslutande kommentar bl.a. följande.

Som tidigare nämnts har det från olika håll uttryckts oro över den nuvarande situationen. Jag delar självklart den oron. Vad som är särskilt allvarligt är att förhållandena fortlöpande har försämrats under en följd av år och att de planer som nu finns för att förbättra situationen inte kan få effekt förrän om ytterligare några år.

Det är inte JO:s uppgift att anlägga kriminalpolitiska eller ekonomiska aspekter på frågan. Det är däremot JO:s rätt och skyldighet att ingripa när lagar och andra författningar inte efterlevs i den offentliga förvaltningen. I JO:s uppdrag ingår särskilt att se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga förvaltningen.

De svenska lagar som reglerar förhållandena för häktade och intagna i kriminalvårdsanstalter bygger på värderingar som är grundläggande för vårt samhällsskick, bl.a. respekten för den enskildes människovärde. Ett viktigt inslag i regleringen är att villkoren för sådana inskränkningar i de enskilda fri- och rättigheter som är nödvändiga i häkten och anstalter är noggrant reglerade och även i övrigt uppfyller höga krav på rättssäkerhet.

Som situationen nu har utvecklats saknar de ansvariga i häktena och anstalterna många gånger i praktiken möjlighet att uppfylla kraven i lagstiftningen. Det går givetvis inte att beskriva problemet i kvantitativa termer. Men

det är ingen tvekan om att problemet är mycket allvarligt, inte minst med tanke på karaktären av den lagstiftning det är fråga om.

Det är inte möjligt för mig att slå fast vilka faktorer som har lett fram till den nuvarande situationen. Jag har därför inte heller underlag att uttala kritik mot någon myndighet eller tjänsteman. Jag vill emellertid slå fast att det är utomordentligt angeläget att den negativa utvecklingen inte fortsätter, utan att man snabbt sätter in åtgärder för att vända den.

Kriminalvårdens grundläggande syfte är att främja de intagnas samhälls- anpassning. Detta syfte uppnår man inte med dagens platsbrist.

Jag tillträdde som JO den 1 januari 2005. Redan tidigt hade jag anledning att göra uttalanden om platssituationen inom kriminalvården. Ett förhållandevis stort antal klagomål avsåg lång väntetid i häkte för personer med verkställbara domar och för personer som placerats i häkte som ett led i omplacering mellan två anstalter. I olika beslut framhöll jag att väntetiderna ofta blivit längre än vad som utifrån gällande regler är acceptabelt.

Jag inspekterade anstalten Hall i maj 2006. Med hänsyn till vad som framkom under inspektionen beslutade jag att ta upp frågan om tiderna för intagnas placering i avskildhet till utredning i ett särskilt upplagt initiativärende (dnr 3193-2006, JO 2007/08 s. 215).

I mitt beslut i ärendet den 30 november 2006 anförde jag bl.a. följande.

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 placering 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.

Under våren 2007 inspekterade jag häktena Kronoberg och Huddinge. Från personalens sida uttrycktes vid dessa tillfällen oro för att minskade resurser skulle komma att försämra eller redan hade försämrat förhållandena för såväl intagna som personal.

Jag beslutade den 11 juni 2007 att granska beläggningssituationen inom kriminalvården i ett särskilt ärende.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig om det aktuella läget i följande avseenden.

1. Platssituationen vid landets anstalter och häkten.
2. Vidtagna och planerade åtgärder.
3. Häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och att ta emot besök.

I ett yttrande den 20 november 2007 anförde Kriminalvården genom generaldirektören Lars Nylén följande. (De i remissvaret återopade bilagorna har utelämnats här.)

Kriminalvårdens huvudkontor har inhämtat yttrande från placeringsenheten när det gäller enhetens syn på platssituationen vid landets anstalter och häkten. Från samtliga regioner har uppgifter inhämtats rörande häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och besök från samtliga häkten i landet.

1 Övergripande om beläggningen och lokalförsörjningen

JO anmodade i juni 2003 Kriminalvårdsstyrelsen att yttra sig över den då aktuella beläggningssituationen. Yttrande lämnades den 18 augusti 2003. Om åtgärder och förhållande därefter kan inledningsvis följande anföras.

Utifrån svenskt perspektiv har beläggningssituationen de senaste åren varit mycket besvärande. Det har slitit hårt på personal, lokaler och intagna. Det har konsekvensvis inneburit komplikationer för ordningen och säkerheten och krävt extra insatser för att rätt differentiera intagna i förhållande till varandra och till verksamhetsställenas kriminalvårdsuppdrag. Den ”luft i systemet” som behövs för att bedriva en effektiv kriminalvårdsverksamhet, där en hundraprocentig beläggning mer utgör en fara och försvårande problematik än ett önskvärt tillstånd, har saknats. Situationen har också inneburit problem för polisens verksamhet genom att häkten varit så fullbelagda att nya intagna inte kunnat tas emot. Som följd av situationen har Kriminalvården dessutom dragit på sig myndighetsförelägganden, domar och skadeståndsbeslut.

Kriminalvården har fortlöpande informerat regeringen och verkets styrelse om beläggnings- och lokalsituationen inom Kriminalvården och pågående åtgärder. Fortlöpande samråd har dessutom förekommit med polisen i olika delar av landet för att så långt det faktiskt är möjligt kunna förutse hur organisatoriska, lokaliseringsmässiga och verksamhetsmässiga förändringar inom polisen skulle kunna tänkas påverka beläggningen vid såväl häkten som anstalter.

Kriminalvården har under dessa år dessutom, självständigt eller i nära samarbete med Brottsförebyggande rådet, noga följt utvecklingen av ärenden/mål och balanser inom åklagarväsendet och domstolarna. Självfallet har härutöver genom samverkan brottsutvecklingen noga följts och bedömningar gjorts av lagändringars konsekvenser för Kriminalvården. Arbetet som är omfattande redovisas i beläggningsprognoserna.

I det budgetunderlag som lämnades till regeringen våren 2007 redovisade Kriminalvården enligt regeringens uppdrag utförligt en prognos över klientutvecklingen till och med år 2011 samt behovet av platsutbyggnad i häkten och anstalter samt vilka konsekvenser detta leder till för myndighetens årliga resursbehov. Genom regeringsbeslut den 28 juni 2007 (Ju2007/6066/KRIM) bestämde regeringen bland annat att Kriminalvården, med utgångspunkt i kontinuerliga bedömningar om klienttillströmningen, ska fortsätta arbetet med att tillskapa fler häktes- och anstaltsplatser och för att anstaltsstrukturen i framtiden ska bestå av färre och större enheter. Även om regeringen i ärendet informerats om ett utbyggnadsprogram om inte mindre än 2 145 platser under perioden 2007–2011 (netto 1 841 platser) och en hemställan gjorts i budgetunderlaget om ett resurstillskott om 1 miljard kronor årligen från och med år 2009 innehöll regeringsbeslutet inte något annat resursbesked än att ”det

åligger alltså Kriminalvården att vidta de åtgärder som krävs för att tillgången på häktes- och anstaltsplatser ska motsvara behoven”. Mot bakgrund av regeringsbeslutet beslutade generaldirektören den 3 juli 2007 om en rad åtgärder rörande lokalförsörjningen som nu successivt verkställs. Regeringen redovisade i budgetpropositionen för år 2008 (prop. 2007/08 utg.omr. 4 s. 26 f.) sitt uppdrag från juni 2007 till Kriminalvården.

Som följd av regeringsbeslutet fortsätter därför Kriminalvården genomförandet av det redovisade lokalförsörjningsprogrammet med iakttagande av de designkriterier regeringen ställde upp i sitt uppdragsbeslut. Det innebär en flexibel ansats i genomförandet av lokalförsörjningsprogrammet syftande att så snabbt och så kostnadseffektivt som möjligt åstadkomma den nödvändiga och önskvärda beläggningssituationen. Genomförandet innehåller projekt för lokalförsörjningsperioden fram till och med år 2014. Hur dessa projekt individuellt utvecklar sig och tidsmässigt kan genomföras kan nu inte bedömas med den exakthet som vore önskvärd. En rad omständigheter kommer under resans gång att inverka såsom kommunala planbeslut, upphandlingskomplikationer, bedömningar av hopdockningsförhållanden vid befintliga häkten och anstalter, tillgången till byggnadsresurser i landet samt inte minst den resursmässiga styrning av Kriminalvårdens framtida verksamhet som är regeringens och riksdagens privilegium. Den generella kursen är alltså utlagd och följs, men beredskap för avvikelser, förändringar och tidsförskjutningar måste finnas under resan.

Åren 1994–1999 genomförde Kriminalvården, som en del av saneringen av rikets affärer, en mycket omfattande verksamhetsförändring. 31 mindre anstalter och 4 häkten stängdes. Samtidigt öppnades 2 nya anstalter och 2 nya häkten. Nettominskningen var 1 116 platser.

Bland annat som följd av brottslighetens utveckling och de brottsbekämpande myndigheternas arbete förändrade sig därefter situationen och skapade en allvarlig beläggningssituation inom Kriminalvården. Förhållandena i många andra länder var likartade. Dubbelbeläggningar, fyllda häkten som stängdes för ytterligare intagningar och köer till straffverkställighet blev resultatet. Genom att anstränga anstaltssystemet slapp Sverige problematiken med omfattande s.k. soningsköer som exempelvis förekommit i Norge och Danmark.

Däremot kom häktes- och anstaltsbeståndet att bli hårt slitet, underhållet kraftigt eftersatt och nödvändiga moderniseringar och tekniska återinvesteringar och upprustningar omöjliga att genomföra. Säkerhetsmässiga reinvesteringar och moderniseringar uteblev. Att Kriminalvården samtidigt hamnade i en kraftig budgetobalans var ett komplicerande problem som först efter en tid rättades till, dels genom att regeringen tillsköt extra medel, dels genom att ett mycket omfattande effektiviseringsprogram genomfördes.

Kriminalvården hyr alla sina anläggningar. Den svenska kriminalvården är med andra ord till 100 procent ett Public-Private-Partnership där en hyresvärd tillhandahåller lokalen och lokaldriften medan Kriminalvården ansvarar för det operativa kriminalvårdsarbetet. Förhållandet mellan hyresvärd och myndighet/hyresgäst regleras genom ett hyresavtal (oftast godkänt av regeringen) samt en gränsdragningslista över vad som ankommer på respektive part.

Som följd av beläggningstrycket har Kriminalvården haft stora svårigheter att tömma lokalerna för att låta hyresvärderna genomföra påkallade renoveringar och moderniseringar samt reparationer till följd av allmän förslitning, intagnas skadegörelser och anlagda bränder m.m. Nya regler rörande livsmedelshantering och ventilation måste också beaktas. Brister i sådana och liknande avseenden har lett till att såväl fastighetsägaren som Kriminalvården i egenskap av lokalbrukare dragit på sig myndighetsförelägganden med tidsatta krav på åtgärder. Viktiga s.k. ROT-insatser har tvingats skjutas till framtiden och en tid med lägre beläggningstryck. Risken med detta är att akuta lokal- och driftproblem då och då uppstår, som i sin tur på ett oönskat sätt direkt kan drabba de intagna och dessutom äventyra säkerheten.

Ett stort uppdämt behov av åtgärder föreligger således från fastighetsägarens/hyresvärdens sida. En del sådana åtgärder är viktiga att genomföra på ett planerat sätt. Stora sådana insatser från fastighetsägarens sida på anstalter med högsta säkerhet innebär en rad svårigheter för Kriminalvården, men är samtidigt givetvis ett tillfälle att i någon mån modernisera gamla lokaler. Under innevarande år och de närmaste åren måste därför en hel del platser vid häkten och anstalter tas ur drift för att ställas till fastighetsägarens förfogande. Exempelvis är häktet Kronoberg den enda delen av rättsväsendets lokaler i kvarteret som ännu inte ROT-renoverats. Det arbetet bedöms kunna gå igång på allvar när Sollentunahäktet står färdigt och bedöms därefter pågå under 2,5 år. Problematiken med ROT-arbetet med detta häkte kommer för Kriminalvården, polisen och Stockholmsdomstolarna att bli större än den nu pågående kvarteretappen med Stockholms tingsrätt.

För att lösa beläggningskrisen har Kriminalvården under åren 2004–2007 gjort kraftfulla insatser. Möjligheten att snabbt skapa nya platser har helt varit beroende av tillgången till tomma institutioner lämpliga för kriminalvård. Sammantaget har under dessa år 1 583 nya platser öppnats (netto 266 nya häktesplatser och 723 nya anstaltsplatser, med viss inbyggd flexibilitet för konvertering).

Under samma period har projekteringar och byggen dragits igång för helt nya kriminalvårdsanläggningar som dels innebär helt nya etableringar, dels ska ersätta fängelser från 1700- och 1800-talet samt häkten i polishus som polisen flyttat ut från med försämrade säkerhetsförhållanden och minskad effektivitet ur rättskedjerspektivet som följd (se vidare nedan). Hittills upplupna kostnader för Kriminalvårdens utvecklingsarbete rörande dessa nya institutioner, som befinner sig i olika genomförandefaser, uppgår (hösten 2007) till omkring 200 miljoner kronor.

Sammantaget leder dessa omständigheter för de närmaste åren till ett omfattande pusslande med lokaler, byggnadsarbeten, klientplacering och säkerhetskrav. Förutsatt att regeringen tillskjuter de medel som är absolut nödvändiga utifrån ingivet budgetunderlag och kommande redovisningar från Kriminalvården, projektet inte försenas som följd av överklaganden, brottsligheten inte väsentligt förändras på ett sätt som nu inte ingår i bedömningen och att lagstiftningsinsatser inte görs utöver vad som nu kan överblickas bör den nu kortfattat beskrivna ”lokal- och beläggningskarusellen” förhoppningsvis kunna stanna någon gång åren 2012–2014.

2 Platssituationen vid landets anstalter och häkten

Anstalter

Anstalterna är indelade i öppna och slutna anstalter. De slutna anstalterna är indelade i fem säkerhetsklasser, A–E. Säkerhetsklass A är den högsta säkerhetsklassen och säkerhetsklass E är den lägsta säkerhetsklassen inom de slutna anstalterna. De öppna anstalterna tillhör grupp F.

Medelbeläggning i anstalt var 4 771 under det första halvåret 2007, vilket var 110 lägre än under motsvarande period år 2006. Utnyttjandet av de ordinarie platserna på anstalt var under första halvåret lägre jämfört med läget under motsvarande period under år 2006. För anstalt var totalt 91 procent av de ordinarie platserna belagda. De slutna anstalterna har dock ett högre beläggningsstryck med en utnyttjandegrad på 96 procent jämfört mot 89 procent för de öppna anstalterna.

Antalet tillgängliga beslutade platser var 5 249 under oktober 2007. Den 29 oktober 2007 var beläggningen 4 608, vilket innebär att de ordinarie platserna just den dagen var belagda till 88 procent. Jämfört med beläggningen för ett år sedan är det en minskning med 203 klienter.

Platssituationen har under år 2007 förbättrats i flera avseenden beroende på öppnandet av nya platser samt en, till viss del, något mindre beläggning. De främsta orsakerna är att Kriminalvården öppnat nya platser vid bland

annat anstalterna Salberga, Västervik Norra och Skänninge, men att även öppnandet av den nya riksmottagningen vid anstalten Kumla har bidragit till en ökad genomströmning och utplacering av intagna. De klientgrupper som den senaste tiden fått vänta på utplacering till anstalt har minimerats främst vad gäller sexualbrottsdömda, där det i dagsläget inte finns kö i någon säkerhetsnivå.

Beläggningen vid de öppna anstalterna har successivt sjunkit. I takt med att fler platser i säkerhetsklass E har öppnats har de klienter som bidragit till ordningsstörningar vid de öppna anstalterna kunnat omplaceras till slutna anstalter, något som inte varit möjligt tidigare.

Häkten

Medelbeläggningen i häkte var 1 815 under första halvåret 2007. Jämfört med samma period år 2006 är det en minskning med 144 klienter. Platsutnyttjandet av de ordinarie platserna på häkte var under första halvåret lägre jämfört med läget 2006. De ordinarie platserna på häkte var under första halvåret 2007 belagda till 95 procent.

Antalet tillgängliga beslutade platser var 2 025 under oktober 2007. Den 29 oktober 2007 var beläggningen 1 764, vilket innebär att de ordinarie platserna just den dagen var belagda till 92 procent. Jämfört med beläggningen för ett år sedan är det en minskning med 142 klienter.

Viktigt är vidare att momentant kunna matcha inströmningen av häktade i storstadshäktena som följd av olika särskilda polisinsatser liksom till följd av akuta omplaceringsbehov vid allvarliga incidenter i anstaltsvärlden. Till saken hör att häktet Kronoberg samtidigt utgör polisarrest för Citypolisen i Stockholm (i huvudsak tidigare Sveriges största polisdistrikt). Det innebär att Kronoberg en normalhelg skriver in och ut ungefär 120–150 frihetsberövade. Cirka hälften av dessa syns inte i Kriminalvårdens beläggingsstatistik, vilket beror på att mätningen av in- och utskrivna görs en gång per dygn, kl. 06.00 på morgonen. Den som är inskriven kortare tid än ett dygn och skrivs in på kvällen och skrivs ut före kl. 06.00 på morgonen kommer inte med i beläggingsstatistiken. Inför veckosluten är det således mycket angeläget att det vid storstadshäkten, men även i övrigt, finns ledig häkteskapacitet om några hundra platser. Dessutom behövs ökad kapacitet för att biträda vid ett ökande antal jourhäktningar och att omedelbart bereda häktade plats.

Antalet fängelsedömda som verkställer i häkte var den 29 oktober 2 006, vilket är 28 färre jämfört med motsvarande tid förra året som följd av de nya anstalterna. Det uppfattar Kriminalvården som mycket positivt.

Prognoser fram till år 2011

Kriminalvården har, som tidigare anförts, för perioden fram till 2011 prognostiserat en ökning av medelantalet intagna fängelsedömda med 750 eller 14 procent jämfört med år 2006. Prognosen bygger på antagandet att utvecklingen fortsätter ungefär som under den senaste tioårsperioden. Enligt långtidsprognosen för häktade antas medelantalet komma att öka med cirka 375 eller drygt 25 procent fram till år 2011.

Utöver den ökning av platsbehovet som retrospektivt prognostiserats med utgångspunkt från utvecklingen de senaste tio åren finns det, som anförts ovan, en stor mängd faktorer som kan påverka platsbehovet framöver och vars effekter är svåra att bedöma, såsom befolkningsutvecklingen, brottsutvecklingen, domstolarnas påföljdspraxis, nya utslussningsåtgärder, ökningen av antalet poliser, utredningen om straffskärpning för vissa våldsbrott, ändrad påföljd för grovt rattfylleri samt fastighetsägarens behov av tillgång till lokalerna i anstalter och häkten för att utföra olika reparations- eller andra åtgärder m.m. Totalt sett kan ovannämnda åtgärder om dessa genomförs komma att öka platsbehovet med ytterligare uppskattningsvis cirka 1 000 till år 2011.

3 Pågående åtgärder

Anstalter

Ett etablerande av nya anstalter i Östersund och Haparanda innebär ett platstillskott netto med cirka 243 anstaltsplatser. Dessutom innebär utbyggnaden och omstruktureringen av Saltvik ett platstillskott netto 90 ytterligare platser. Fenixenheterna vid Kumla, Hall och Saltvik ger sammantaget 72 nya platser. Bebyggandet av den s.k. T-delen vid Kumla kommer dessutom att ge cirka 120 platser. Vidare har planeringen inletts avseende två storanstalter med vardera upp till cirka 500 platser, den ena i Norrköping och den andra i Skåne. Förberedande kontakter beträffande markfrågor har här tagits på kommunal nivå. Dessa två anstalter kommer dels att ersätta gamla cellfängelser från 1700- och 1800-talet, dels ge en ökad kapacitet och möjlighet till bättre verkställighetsinnehåll.

Projekteringar och utbyggnad har härtöver inletts vid ett antal befintliga anstalter för en platsökning med cirka 400 platser.

Kriminalvården har för avsikt att besluta att den centrala placeringsenheten under år 2008 från frivården ska överta handläggningen av doms befordran till verkställighet för dömda på fri fot. Detta kommer samtidigt att medföra att placeringsenheten, som har överblicken över beläggningen på landets anstalter, kan styra intagningen av dömda till anstalter med låg beläggning.

Häkten

Nya häkten byggs nu i Sollentuna, Kalmar, Helsingborg, Östersund och Härnösand, de två sistnämnda i anslutning till den nya anstalten i Östersund respektive den utbyggda anstalten i Härnösand (Saltvik) – en total platsökning med cirka 400 häktesplatser. Malmöhäktet struktureras om och tillförs därvid 35 platser. Vidare genomförs en tillbyggnad av häktet i Göteborg med 150 platser i anslutning till det nya gemensamma rättscentret. Storstädernas häkten omvandlas etappvis till säkerhetshäkten.

Projektering har även inletts för platsökning med totalt cirka 50 platser vid några befintliga häkten.

Beläggningen vid häktena har under de senaste tio åren visat på stora variationer med vissa häkten som har haft en besvärande överbeläggning medan andra häkten har haft viss ledig kapacitet. I syfte att uppnå ett mer effektivt platsutnyttjande inom häktesorganisationen och för att klara beläggningstoppar har Kriminalvården våren 2007 ytterligare skärpt häktessamordningen. För att undvika överbeläggning och platsbrist ska förflyttningar ske från häkten i de områden där beläggningen är som högst. Förflyttningar ska i den mån de inte kan ske till renodlade s.k. gemensamhetshäkten göras till annat häkte med ledig kapacitet. Målsättningen är att platserna vid de renodlade gemensamhetshäkten ska beläggas med häktade utan restriktioner som kan förflyttas. Förflyttningar ska ske efter en fastställd prioriteringsordning med avseende på var i processen den häktade befinner sig, säkerhetskrav m.fl. faktorer.

4 Häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och att ta emot besök

För att få en aktuell bild av de häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och besök har från samtliga regioner inhämtats uppgifter rörande dessa aktiviteter från samtliga häkten i landet. Uppgifterna avser förhållandena vecka 36/2007. Det utskickade frågeformuläret framgår av bilaga 1.

De sammanlagda svaren framgår av bilaga 2. Det har på vissa håll uppstått svårigheter med att fylla i uppgifterna då häktena ofta har flera avdelningar med skiftande verksamheter och beläggningen skiftar vad avser häktade med eller utan restriktioner meddelade av åklagare. Den komplexa häktesverksamheten skiftar även i volym och tidsomfattning och är många gånger tving-

ad att anpassas till brådslande insatser av olika slag t.ex. transporter. Svaren på frågorna är därför inte kompletta i alla delar. Häktena har även beretts tillfälle att kommentera sina uppgifter, bilaga 3.

Av bilagorna 4 a–d framgår av det samlade resultatet

- att nära 2/3 av samtliga häkten kan erbjuda minst 5 timmars gemensamhet per dag,
- att samtliga häkten erbjuder minst 1 timme utevistelse per dag och häktad oavsett om de är ålagda restriktioner eller inte,
- att drygt hälften av häktena kan erbjuda minst 5 timmars fysisk träning per vecka till häktade utan restriktioner och beträffande häktade med restriktioner kan knappt en tredjedel erbjudas minst tre timmars fysisk träning per vecka,
- att besök kan medges under allt från 7,3–0,16 timmar per vecka för häktade utan restriktioner; 1–2 timmar per vecka är vanligast förekommande alternativet,
- att tidsuppgifterna avseende besök för häktade med restriktioner inte är kompletta då dessa besök normalt övervakas av polis.

Informationen visar att det finns stora variationer mellan de olika häktenas faktiska möjligheter att medge häktade gemensamhet, fysisk träning och besök. Möjligheterna till utevistelse sammanfaller dock i stor utsträckning med den lagstadgade ”promenadtiden” en timme.

Därutöver har uppgifter inhämtats som utvisar verkliga tidsåtgången för aktiviteterna gemensamhet, fysisk träning och besök under vecka 36 år 2007. Dokument rörande denna uppgift redovisas i bilagorna 5–7 och 8 a–d.

Av sammanställningen i bilagorna 8 a–d framgår att siffrorna (tidsåtgången) är lägre än den tid som angetts som faktisk möjlig tid. Det förklaras av att den sammanlagda tiden för respektive aktivitet (gemensamhet, promenad o.s.v.) har fördelats över häktets samtliga häktade per kategori (med eller utan restriktioner) vilket benämns värddygn och att samtliga häktade inte deltar i aktiviteterna t.ex. på grund av rättegång, besök av advokat, polis, annan tjänsteman, besök av anhörig, sjukvård i någon form, otjänlig väderlek, de häktades egna önskemål om att inte delta i olika aktiviteter. Rutiner för utevistelse m.m. är svåra att flexibelt anpassa till de häktades skiftande närvaro.

Vid hög beläggning och lågt deltagande i olika aktiviteter blir de genomsnittliga siffrorna låga. Siffrorna för vecka 36 pekar på att de häktade inte till fullo utnyttjat de möjligheter Kriminalvården erbjuder till olika aktiviteter eller varit upptagna med andra aktiviteter.

Bedömning

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för de åtgärder som vidtagits och planeras vad gäller bl.a. anstalter och häkten. Av remissvaret framgår att platssituationen vid såväl anstalter som häkten har förbättrats. Öppnandet av anstalterna Salberga och Västervik Norra har utan tvekan kommit att innebära ett värdefullt tillskott av platser. Särskilt positivt är att väntetiden när det gäller anstaltsplacering för personer som tillhör klientgruppen sexualbrottsdömda har minimerats. Även den numera genomförda förändringen vad gäller placeringsenhetens ansvar för handläggningen av doms befordran till verkställighet för dömda på fri fot torde underlätta för Kriminalvården att hantera platssituationen.

Sedan jag tog upp detta ärende till utredning har jag på olika sätt följt förhållandena inom kriminalvården i de avseenden som är aktuella här. Till exempel har jag tagit del av Kriminalvårdens årsredovisning för 2008 och myn-

dighetens budgetunderlag för 2010. Jag har även studerat delbetänkandet Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (SOU 2009:13) av utredningen Kriminalvårdens effektivitet. Vidare har jag inspekterat olika anstalter och häkten, bl.a. anstalten och häktet Salberga vid två tillfällen och anstalten Västervik Norra. Jag har därvid fått en mer positiv bild av platssituationen än den jag hade tidigare. Det finns i dag enligt min mening mindre anledning till oro än vad det gjorde t.ex. när dåvarande justitieombudsmannen Anna-Karin Lundin meddelade sitt ovan nämnda beslut den 30 juni 2004. Jag kommer givetvis att följa den fortsatta utvecklingen på området.

När det gäller bl.a. häktades möjlighet till gemensamhet har jag nyligen tagit emot en anmälan mot häktet Kronoberg med påståenden om inskränkningar av nämnda möjlighet med hänvisning till personalbrist (dnr 1941-2009). Ärendet har remitterats till Kriminalvården för yttrande och jag kommer senare att ta ställning i det konkreta fallet. Jag finner inte anledning att här göra något annat uttalande än att i likhet med dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv framhålla att det är uppenbart att lagstiftningen om gemensamhet mellan häktade blir innehållslös om det saknas nödvändiga resurser.

Avslutningsvis vill jag anföra följande. Kriminalvården har i sitt remissvar presenterat ett ambitiöst utbyggnads- och renoveringsprogram. Jag har för egen del vid inspektioner av flera anstalter kunnat konstatera betydande miljöförbättringar. Kriminalvården har emellertid också pekat på de planeringssvårigheter som föreligger, inte minst när det gäller utvecklingen av brottsligheten. Det går inte heller att bortse från att den ambitiösa kriminalvård som förutsätts i kriminalvårdslagstiftningen medför betydande kostnader. Likaså har effektiviteten i brottsbekämpningen stor betydelse för resursbehovet inom kriminalvården. Man kan således konstatera att Kriminalvården inte ensamt råder över situationen.

Jag överlämnar en kopia av mitt beslut till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet.

Handläggningen av en häktads begäran om ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på viss avdelning i häktet

(Dnr 3009-2007)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 juli 2007, framförde A.O. klagomål mot Kriminalvården, häktet Huddinge. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande. I ett beslut den 25 juni 2007 avslog häktet A.O:s begäran om förflyttning till gemensamhetsavdelning med hänvisning till säkerhetsskäl samt olämplig klientkonstellation som framkommit efter ”inhämtande av information”. A.O. begärde samma dag ”akt- och partsinsyn” i ärendet. Han hänvisade därvid till 16 § förvaltningslagen och 14 kap. 5 § sekretesslagen och begärde att häktet bl.a. skulle svara på vilken information som hade inhämtats och hur detta skett. I ett svar den 28 juni

2007 på A.O:s begäran anförde häktet följande: ”I ditt fall har vi kontrollerat säkerhet och skötsamhet samt gjort en översikt av nuvarande klientel på gemensamhetsavdelningen och därefter fattat ett beslut.” A.O. ifrågasatte om häktet genom svaret hade tillgodosett hans rätt till ”akt- och partsinsyn”.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över det som A.O. hade framfört. I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Lars Nylén, följande.

Sakförhållanden m.m.

A.O. begärde den 22 juni 2007 att få flytta från den häktesavdelning han var placerad på till en viss annan avdelning där en viss angiven person var placerad. Med anledning av A.O:s begäran inhämtade häktet uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation. Informationen gav, som framgår av häktets beslut den 25 juni, för handen att det var olämpligt att A.O. och den andre intagne vistades tillsammans. Beslutets motivering återges av A.O. i JO:s aktbilaga 2. A.O:s begäran om akt- och partsinsyn, som utgör JO:s aktbilaga 2, lämnades in till Kriminalvården den 27 juni. Den 28 juni besvarades A.O:s begäran genom den skrivelse som utgör JO:s aktbilaga 3.

A.O. var i juni 2007 inte belagd med restriktioner, men var inte placerad på avdelning med gemensamhet.

Författningsbestämmelser

Enligt 24 kap. 22 § rättegångsbalken skall den som häktas utan dröjsmål föras till häkte.

Enligt 3 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) skall en häktad, som vill vistas tillsammans med en eller flera andra häktade, ges tillfälle till det. Mer än en häktad får också förvaras i samma rum, om det är synnerligen påkallat av utrymmesskäl eller annan särskild anledning. Gemensam vistelse och gemensam förvaring får dock inte äga rum, om det innebär fara från säkerhetssynpunkt eller, i fråga om den som är häktad på grund av misstanke om brott, fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras. Om en häktad förvaras i en annan lokal än häkte, får möjligheterna till gemensam vistelse begränsas med hänsyn till lokalförhållandena.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223, FL) 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.

Enligt 16 § FL har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100, SekrL).

Av 17 § FL framgår att ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild med vissa angivna undantag inte får 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. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelseskyl-

digheten gäller också här med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL.

Enligt 20 § FL skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 14 kap. 5 § SekrL hindrar inte sekretess att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos myndighet tar del av handling eller annat material i ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant 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.

Kriminalvårdens bedömning

Förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) gäller enligt dess 1 § rättsskipningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och är således inte tillämplig på Kriminalvårdens handläggning av ärenden. A.O:s hänvisning till 43 § FPL saknar således relevans i detta sammanhang.

Såväl rättegångsbalken som häkteslagen saknar bestämmelser om var en häktad skall vara placerad. I 3 § häkteslagen regleras under vilka förutsättningar en intagen får vistas i gemensamhet med andra intagna. Kriminalvården uppfattar dock inte A.O:s begäran som en begäran om vistelse i gemensamhet utan som en begäran om placering på viss häktesavdelning. Frågan torde således inte omfattas av regleringen i 3 § häkteslagen och som följd härav torde ett beslut i fråga om placering på viss avdelning inte vara ett sådant beslut enligt häkteslagen som är överklagbart (jfr 19 § häkteslagen och Länsrättens i Stockholms län dom den 5 september 2006 i mål 17447-06, vilken bifogas).

A.O. ställde i sin skrivelse den 25 juni fem frågor till Kriminalvården. Endast fråga 1, som berör vilken information som inhämtats, är relevant vid bedömningen om Kriminalvården har fullgjort sin enligt A.O. förekommande skyldighet att underrätta honom om vilka uppgifter som tillförts ärendet. Fråga 2, angående hur informationen inhämtades, berör inte beslutsunderlaget utan Kriminalvårdens arbetssätt och torde snarast falla under 4 § FL, som enligt Kriminalvårdens uppfattning inte ger något utrymme för upplysningar om Kriminalvårdens säkerhetsarbete i ett enskilt ärende. Inte heller frågorna 3–5, angående vilka säkerhetsskäl som åberopas, på vilket sätt dessa har bedömts och på vilket sätt den påstådda klientkonstellationen är olämplig, berör vad som har tillförts ärendet utan hur beslutet motiverats.

För att de i angivna aspekter aktuella bestämmelserna i FL – 16, 17 och 20 §§ – skall vara tillämpliga krävs emellertid att fråga är om ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Vad som avses med begreppet myndighetsutövning är inte helt klart. I 3 § förvaltningslagen (1971:290) definieras myndighetsutövning som en ”myndighets utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Vid införandet av FL avsågs inte någon förändring i sak av innehållet i begreppet myndighetsutövning (prop. 1985/86:80 sid. 55). Frågan om placering på viss häktesavdelning faller inte naturligt under någon av dessa punkter. I fråga om förvaringen av häktade torde i stället rättens beslut att häkta någon vara det beslut som utgör myndighetsutövning medan Kriminalvårdens förvaring av den häktade i första hand bör ses som verkställighet av ett beslut innefattande myndighetsutövning eller, med ett inom kriminalvården vanligt förekommande uttryck, behandlingsåtgärder.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om 16, 17 och 20 §§ FL är tillämpliga i ett ärende som det aktuella. I sammanhanget bör observeras att 14

kap. 5 § SekrL ger inte någon självständig rätt för en part att få insyn i ett ärende utan att sådan rätt måste i stället hänföras till någon annan reglering. Sammantaget finner Kriminalvården därför inte skäl att kritisera häktet Hudinge för hur A.O:s begäran om förflyttning hanterats.

A.O. kommenterade remissvaret.

I beslut den 22 december 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Inledning

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för de relevanta bestämmelserna på området.

Bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen, enligt vilken en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild, gäller endast pågående ärenden. A.O:s ärende var avslutat när han, med hänvisning till bl.a. 16 § förvaltningslagen, framställde sin begäran om partsinsyn. Det kan visserligen finnas en rätt till partsinsyn enligt praxis och allmänna rättsgrundsatser även sedan ett ärende avslutats. Jag finner dock inte skäl att här närmare gå in på den frågan.

Även om A.O. således inte hade någon rätt till partsinsyn enligt 16 § förvaltningslagen i det avslutade ärendet, finns det ändå anledning att ta upp frågan om Kriminalvårdens handläggning av A.O:s ansökan om förflyttning till gemensamhetsavdelning innefattade myndighetsutövning mot enskild eller inte. Om ett ärende avser myndighetsutövning mot en enskild gäller nämligen flera andra viktiga bestämmelser i förvaltningslagen. Av intresse i detta fall är reglerna i 15 § om anteckning av uppgifter, i 17 § om myndighets skyldighet att underrätta part om uppgifter som tillförts ärendet av någon annan och i 20 § om motivering av beslut.

Myndighetsutövning

Syftet med förvaltningslagens bestämmelser rörande handläggningen av ärenden är att bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak (prop. 1971:30 s. 285). Enligt vad som anfördes i propositionen föreligger det största behovet av regler för handläggningen vid förvaltningsverksamhet som innefattar myndighetsutövning. Det var också sådan verksamhet som man främst hade haft i tankarna när man efterlyst en uniformering och komplettering av förfaranderegler för förvaltningsärenden. De regler som infördes rörande aktinsyn, kommunikering och beslutsmotivering m.m. ansågs fylla centrala rättsskyddsfunktioner.

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och

gynnande beslut, t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om ett missgynnande beslut måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av riksdagen eller regeringen.

En ytterligare avgränsning av begreppet myndighetsutövning görs på så sätt att endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet. Ärenden som uteslutande avser lämnande av råd, upplysningar eller andra oförbindande besked innefattar således inte myndighetsutövning. (Jfr Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 u. 2007, s. 27.)

Innefattar placering på viss häktesavdelning myndighetsutövning?

Kriminalvården har i remissvaret gett uttryck för uppfattningen att Kriminalvårdens förvaring av häktade i första hand bör ses som verkställighet av domstols beslut innefattande myndighetsutövning. Kriminalvården har i sammanhanget använt uttrycket ”behandlingsåtgärder”.

Lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) utgör en avvägning mellan å ena sidan behovet av att förbättra situationen för de häktade m.fl. och å andra sidan intresset av att kunna förverkliga de ändamål som ligger bakom häktningsinstitutet och andra tillfälliga frihetsberövanden som omfattas av lagstiftningen (prop. 1975/76:90 s. 36). Såvitt gäller häktade är det huvudsakligen tre aktörer som är inblandade – allmän domstol, åklagare och Kriminalvården. Kriminalvården ansvarar för själva häktesverksamheten. För genomförandet av denna verksamhet har Kriminalvården givits befogenhet att vidta en mängd åtgärder som utgör myndighetsutövning. Här kan som exempel nämnas kroppsvisitation, tagande av kroppsprover och brevgranskning. Själva vidmakthållandet av frihetsberövandet utgör också myndighetsutövning. En annan sak är att det inom Kriminalvårdens verksamhetsområde finns anledning att göra en åtskillnad, när man talar om tillämpningen av olika förvaltningsrättsliga regler, mellan faktiskt handlande inom kriminalvården och andra åtgärder. Den frågan gäller dock egentligen distinktionen mellan ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet och tar således sikte på begreppet ”ärende” i förvaltningslagen snarare än begreppet ”myndighetsutövning”. Brevgranskning är t.ex. en åtgärd som bör karakteriseras som faktiskt handlande och inte som handläggning av ett ärende (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 144).

Placering på en häktesavdelning, vilken som helst, innefattar normalt inte myndighetsutövning. I det aktuella fallet hade emellertid A.O. – som jag uppfattar det – begärt förflyttning från en häktesavdelning där intagna inte vistas gemensamt till en gemensamhetsavdelning. Det var alltså inte fråga om

förflyttning mellan två likvärdiga avdelningar, utan om att A.O. ville ha en placering som för honom uppenbarligen framstod som mer förmånlig. Handläggningen av A.O:s ansökan måste mot den bakgrunden, enligt min mening, anses utgöra myndighetsutövning. A.O. hade därmed rätt att bli underrättad om det material som hade tillförts hans ärende, såvida det inte av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse var av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjdes (14 kap. 5 § SekrL). Eftersom häktet såvitt framkommit inte hade denna intresseavvägning för ögonen vid handläggningen av ärendet, har jag inte funnit meningsfullt att närmare utreda vad de inhämtade upplysningarna avsåg. Jag nöjer mig med att konstatera att häktet brustit i sin tillämpning av förvaltningslagen. Jag är kritisk till detta.

Handläggningen av ett permissionsärende och fråga om kriminalvårdspersonals klädsel vid en permission

(Dnr 4986-2007 och 4987-2007)

Anmälningar

P.L. framförde i två anmälningar, som kom in till JO den 8 november 2007, klagomål mot Kriminalvården, anstalten och kriminalvårdsinspektören Runar Hellström, och anförde därvid bl.a. följande. När han den 30 oktober 2007 skulle påbörja en beviljad tillsynspermission fick han beskedet att permissionen förkortats med en timme, och att han under permissionen endast fick vistas i den lägenhet som angetts som vistelseadress, trots att det i permissionsedeln angivits att han under utevistelsen endast fick vistas i Gävle kommun. Vid förfrågan fick han veta att det var Runar Hellström som hade beslutat detta. Han begärde att få ta del av beslutet, men nekades det. Dagen efter lämnade han in två framställningar i vilka han begärde att få del av motiveringen till beslutet och övriga handlingar i ärendet. Han fick dock ingen beslutsmotivering som han anser uppfyller förvaltningslagens krav. I samband med permissionen meddelade också Runar Hellström transportpersonalen nya riktlinjer för permissionen, vilket medförde att den kom att behandlas som en bevakad sådan, trots att det var fråga om en tillsynspermission och trots att det saknades beslut om ändring till bevakad permission. Kriminalvårdspersonalen bar tjänstedräkt under permissionen. Dessutom behandlade personalen hans anhöriga på ett förnedrande sätt under genomförandet av permissionen.

P.L. hade bifogat ett antal handlingar till sina anmälningar.

Utredning

Anmälningarna remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (Region Stockholm), genom regionchefen Inga Mellgren, bl.a. följande (bilagor här utelämnade).

Regelverk

KvaL:

Av 32 § lag om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår följande. För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission), om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna urinprov enligt 52 d §.

Permission får också ges, om det finns någon annan särskild anledning än den som anges i första stycket (särskild permission).

För normalpermission eller särskild permission får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Om noggrann tillsyn behövs, kan det föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning.

Av 7 § följer att beslut om permission inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

KVFS 2006:26:

I 9 kap. i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2006:26 finns gällande tillämpningsregler.

Av de allmänna råden till 9 kap. framgår att den som fattar ett beslut i ett permissionsärende har ansvaret för att underlaget för beslutet är tillräckligt och att permissionen planeras på ett sådant sätt att risken för misskötsamhet motverkas.

Av 9 kap. 3 § framgår att permission som genomförs under bevakning eller åtföljande av kriminalvårdstjänsteman får om inte särskilda skäl föranleder annan bedömning omfatta högst sex timmar inklusive restid.

Av 9 kap. 5 § framgår att skriftlig permissionsplan skall upprättas för varje permissionstillfälle. Planen skall utformas på ett sådant sätt att planens innehåll så långt möjligt kan kontrolleras och följas upp. Av de allmänna råden till samma paragraf framgår att i permissionsplanen, vilken bör upprättas i samråd med den intagne, anges vilket innehåll permissionen planeras att ha. När det gäller normalpermission ingår i planeringen, utöver kontakter med anhöriga och liknande, också sådana aktiviteter som kan planeras in under normalpermission, t.ex. besök hos optiker, arbetsförmedling och liknande. Permissionsplanen läggs även till grund för beräkning av det antal timmar som permissionen bör omfatta.

Av 9 kap. 7 § framgår att eventuella villkor för permission skall anges i permissionsbeslutet och framgå av den permissionssedel som den intagne skall medföra under permissionen. Den intagne skall före permissionen noggrant informeras om villkorens innebörd. Villkor om att följa uppgjord permissionsplan skall ställas om det inte kan anses obehövligt. När det gäller intagna som dömts för narkotikabrott, våldsbrott, eller annan allvarlig brottslighet skall villkor om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt ställas om det inte kan anses obehövligt.

Av 9 kap. 11 § framgår att utfallet av den uppgjorda permissionsplanen skall kontrolleras i nära anslutning till att den intagne återkommit efter permissionen. Av de allmänna råden framgår bl.a. att det är viktigt att tillsammans med den intagne gå igenom utfallet av den uppgjorda permissionsplanen.

KVFS 2006:8:

Av 17 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om ersättningar m.m. till intagna i anstalt och häkte, KVFS 2006:8, framgår att 10 % av intagens ersättning skall innehållas för permissions- och frigivningsändamål. Av

de allmänna råden till samma paragraf framgår att anstalten beslutar om användningen av medlen och storleken på de belopp som får användas.

KVAF (SÄK) 2007:2:

Av 2 § i Kriminalvårdens föreskrifter om tjänstedräkt, KVAF (SÄK) 2007:2, framgår följande. Tjänstedräkt skall bäras vid transport av intagna och häktade mellan anstalter, häkten och polismyndigheter samt i samband med inställelse till domstol. Om det är motiverat av säkerhetsskäl skall tjänstedräkt bäras också vid andra transporter än de som avses i första stycket, vid sjukhusbevakning och vid bevakad permission. Om det är möjligt skall dock civil klädsel bäras vid transport av intagna och häktade där allmänna kommunikationsmedel används.

Av 3 § framgår att om särskilda skäl föreligger för visst transportuppdrag får chefen för ett lokalt verksamhetsområde ... besluta om undantag från bärandebestämmelserna. Ett sådant beslut skall dokumenteras.

Av handlingar i ärendet framgår följande

I enlighet med de särskilda villkor som beslutats av Kriminalvården den 8 mars 2006 beviljades P.L. som ett led i en permissionsstege en dagspermission den 30 oktober. Permissionsansökan inlämnades den 12 oktober 2007. Av ansökan framgår att P.L. den 30 oktober vill "åka upp till Gävle och umgås med fam". Den 16 oktober inkom P.L. med en ansökan om att få ta med sig 550 kronor från kontot disponibla medel och 550 kronor från permissionskontot, totalt 1 100 kronor under permissionen.

Av det permissionsbeslut som fattats den 16 oktober 2007 av Björn von Born med innebörden att P.L. bifallits en "normalpermission under tillsyn 6 timmar inkl eventuell restid under tiden 2007-10-30 kl. 08.00 åter anstalten senast kl. 14.00 samma dag för vistelse i Gävle kommun".

Som särskilda villkor för permissionen har i anslutning till beslutet bl.a. följande angivits: Vistelseadress Valbogatan 22, 803 23 Gävle. P.L. får under utevistelsen endast vistas i Gävle kommun. P.L. skall rätta sig efter medföljande personals anvisningar.

Minst två man skall medfölja på permissionen. Transportledaren har ansvaret för transportens genomförande. Eventuella inköp under permissionen skall vara uttryckligen godkända av behörig beslutsfattare innan utevistelsen.

I anslutning till permissionsbeslutet har beslutsfattaren Björn von Born i bakgrundbeskrivningen angivit att P.L. har inkommit med en ansökan om normalpermission den 30 oktober 2007, och att denne vill besöka sin flickvän och sitt barn som bor i Gävle. Vidare anges att P.L. tidigare vistats i anstaltens behandlingsavdelning och där genomgått diverse program och sysselsättning, samt att han därifrån tidigare åkt på permission till sin sambo och dotter och då erhållit 8 timmars permissionstid inklusive restid.

Av den permissionssedel som utfärdats framgår att P.L. beviljats normalpermission den 30 oktober 2007 kl. 08.00–14.00. Av angiven resplan framgår följande: "Från anstalten Norrtälje 07-10-30 med bil klockan 08.00 till Valbogatan 22, Gävle. Från Valbogatan till Norrtälje med ankomst Norrtälje klockan 14.00 samma dag".

De särskilda villkor som finns angivna i permissionsbeslutet är även angivna i permissionssedeln.

I den dokumenterade uppföljning av permissionen som gjorts av P.L:s kontaktman framgår att utevistelsen ej genomförts i enlighet med uppgjord plan p.g.a. att "permissionen blev ändrad i sista stund" samt att "medföljande personal uppträdde enligt P.L. ej korrekt."

Inhämtande av kompletterande uppgifter

Kompletterande underlag till remissvar har inhämtats hos kriminalvårdschefen. Av yttrande avgivet av tf kriminalvårdschefen Anders Ekström efter föredragning av kriminalvårdsinspektör Runar Hellström framgår

- att utevistelsen var en permission åtföljd av personal (ej bevakning),
- att permissionstiden justerades från sju till sex timmar genom kriminalvårdsinspektör Runar Hellströms (ansvarig för säkerhetsfrågor) försorg,
- att inget avsteg från normalbestämmelsen om att uniform ska bäras under tjänsteutövning beordrades då inga säkerhetsskäl talade för alternativ klädsel. Det fanns snarast skäl för viss förhöjd vaksamhet mot bakgrund av vad som var känt rörande P.L:s beteende i anstalten,
- att då det gäller säkerhetsgrundande bedömningar har kriminalvårdsinspektör säkerhet delegation att vid behov överpröva och göra justeringar i aktiviteter innefattande personaldeltagande vid intagnas utevistelser.

Följande har framkommit vid kompletterande samtal med olika tjänstemän.

Samtal med samordnare Björn von Born, beslutsfattaren i permissionsärendet

Björn von Born som har delegation att fatta beslut i permissionsärenden uppger att man på avdelningen hade funnit skäl att göra undantag från den s.k. sextimmarsregeln och att bevilja P.L. sju timmars utevistelse inklusive restid. Björn von Born skrev också initialt ett sådant permissionsbeslut. Avsikten var att P.L. skulle få umgås med sin familj såväl i bostaden som utanför bostaden i Gävle. Någon mer konkret detaljplanering än den som framgår i ovanstående redovisning skrevs dock ej. Dagen innan eller möjligen på permissionsdagens morgon kontaktades Björn von Born av kriminalvårdsinspektör Runar Hellström rörande permissionstidens omfattning. Runar Hellström uppgav då att maximalt sex timmar kunde beviljas. Björn von Born ändrade på Runar Hellströms uppmaning det tidigare skrivna beslutet i enlighet med detta. Något konkret ställningstagande till vad P.L. skulle få inhandla hade inte gjorts utan överläts åt säkerhets- och transportpersonalen att avgöra mot bakgrund av de säkerhetsaspekter som kunde påverka denna bedömning.

Samtal med kriminalvårdsinspektör Runar Hellström, ansvarig för säkerhetsfrågor vid utevistelser

Kriminalvårdsinspektör Runar Hellström har uppgivit att då han såg underlaget för permissionen var det för honom uppenbart att P.L. inte skulle ha mer än sex timmars permission. En utevistelse på mer än sex timmar kan med hänsyn till personalens tjänstgöringslistor och rätt till raster/måltid av tillsyns- och bevakningsskäl kräva ett annat upplägg än då den omfattar mer än sex timmar. Beroende på utfallet av den enskilda säkerhetsbedömning som måste göras vid utevistelser längre än sex timmar kan man då komma fram till aningen att personalstyrkan inte behöver förstärkas eller att ytterligare en person måste medfölja under utevistelse. Mot denna bakgrund är det av säkerhetsskäl som Runar Hellström anmodat beslutsfattaren i permissionsärendet Björn von Born att ändra från sju till sex timmars utevistelse.

Runar Hellström tolkade permissionsbeslutet på sådant sätt att permissionen endast innebar en vistelse i den intagnes bostad, och alltså ingen rätt att vistas utanför bostaden. Det fanns ingen skriftlig permissionsplan som gav annat utrymme.

Schablonmässigt brukar anstalten bevilja att den intagne får medföra 500 kronor för t.ex. kiosköp, mat under utevistelsen m.m., således sådant som man ska kunna förbruka under permissionen. Normalt tillåts inte andra förvärv under utevistelsen om det inte finns något konkret beslut om rätten att

handla. I detta fall fanns inget sådant beslut. Sådant tillstånd ska medges av den som fattar permissionsbeslutet.

Transportpersonalen har enligt Runar Hellströms mening agerat helt och hållet utifrån det permissionsbeslut som fanns formulerat och utifrån de villkor som permissionen var förenad med. Då man anländer till en hemmiljö är det transportpersonalens skyldighet att informera sig om miljön. Någon anledning till kritik finns därför inte heller i det avseendet. Rörande personalens beklädning uppger Runar Hellström att han tolkar gällande föreskrifter på sådant sätt att tjänstedräkt ska användas i ett sådant här fall om det inte finns skäl till undantag, alltså en presumtion för tjänstedräkt. Den tolkningen har han stöd för av Kriminalvårdens centrala säkerhetsorganisation.

Runar Hellström delar uppfattningen att en kommunikation mellan avdelnings- och transportpersonal i det aktuella fallet torde ha medfört att den nu aktuella konflikten inte skulle ha uppstått. Då transportpersonalen först kvällen innan utevistelsen fick kännedom om transportuppdraget fanns dock inte tid för detta.

Vidtagna åtgärder

Med anledning av det nu aktuella ärendet har kriminalvårdsinspektör Runar Hellström och berörd avdelningschef, kriminalvårdsinspektör Ingela Kvarnlöf, gått igenom anstaltens rutiner inför utevistelser med intagna. Som ny rutin har också införts att Runar Hellström numera får underlaget i god tid före verkställandet av en intagens utevistelse under bevakning/åtföljande av personal. Därmed kommer det att finnas tid att reda ut eventuella oklarheter. Numera finns också i anstalten enhetliga civila kläder som transportpersonal kan klä sig i, i de fall tjänstedräkt inte bärs under utevistelse med intagen.

Kriminalvårdens, Region Stockholm, sammanfattning och bedömning

Beslutsbehörigheten

Det åvilar anstalten Norrtälje att som första instans göra den materiella prövningen av normalpermissioner och dess innehåll och villkor. Region Stockholm värderar enbart den formella hanteringen av permissionen.

Samordnaren har delegation att fatta permissionsbeslut samtidigt som kriminalvårdsinspektör säkerhet har delegation att av säkerhetsskäl ändra gynnande beslut. Region Stockholm motsätter sig inte en sådan ändring av säkerhetsskäl då det finns en väl underbyggd grund för detta. Det är då angeläget att särskilja på faktorer som rör säkerhetsbedömningar och sådana som rör rena personalresursskäl. Region Stockholm konstaterar vidare att det varken med förvaltningsrättslig eller organisationsrättslig grund finns stöd för en tjänsteman att beordra en annan behörig tjänsteman att ändra sitt beslut så som skett i detta fall. Beslutet skall i sådant fall istället ändras av den som har behörighet att av säkerhetsskäl ändra det gynnande beslutet.

Permissionsplaneringen

Region Stockholm konstaterar att den permissionsplan som diskuterats med den intagne och som denne var inställd på inte fullföljdes efter intentionerna. Vikten av att permissionsplanens innehåll är konkret, tydligt och skriftligt formulerad måste framhållas, vilket också framgår i Kriminalvårdens regelverk. Det får självfallet inte vara så att ett beslut kan tolkas på olika sätt.

Personalens kläder

Enligt Region Stockholms mening har anstalten fel utgångspunkt i sin presumtion rörande huruvida åtföljande personal skall bära tjänstedräkt eller ej. Gällande föreskrifter måste enligt Region Stockholms mening i ett fall som det

nu aktuella utgå från presumtionen att civila kläder skall bäras om inte säkerhetsbedömningen ger skäl till tjänstedräkt.

Övrigt

Genom ett tätare samarbete mellan olika personalkategorier och genom en bättre framförhållning minimeras risken för att konflikter av nu aktuell art uppstår. Region Stockholm konstaterar att det aktuella ärendet har föranlett diskussion mellan avdelnings- och säkerhetspersonal i detta syfte.

P.L. kommenterade remissvaret.

I beslut den 17 april 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Permissionen m.m.

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för den rättsliga reglering, framförallt bestämmelserna i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:26) (anstaltsföreskrifterna), som gällde vid tidpunkten för P.L:s permission. Dessa föreskrifter upphörde att gälla den 1 april 2008 och ersattes då med nya anstaltsföreskrifter (KVFS 2008:3). Bestämmelserna om permission återfinns numera i 10 kap. i dessa föreskrifter.

P.L. har anfört att permissionen kom att behandlas som en bevakad permission trots att det var fråga om en tillsynspermission. Med anledning av det finner jag skäl att något redogöra för bestämmelserna om olika former av normalpermission.

Enligt 32 § lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) kan en intagen, för att underlätta anpassningen i samhället, beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission). Av bestämmelsen framgår att det för permissionen får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Om noggrann tillsyn behövs kan det föreskrivas att den intagne under permissionen ska vara ställd under bevakning. Av 9 kap. 7 § anstaltsföreskrifterna följer bl.a. att eventuella villkor för permissionen ska anges i permissionsbeslutet och framgå av den permissionssedel som den intagne ska medföra under permissionen. Enligt de allmänna råden som hör till bestämmelsen kan ett villkor vara – om den intagne bedöms vara i behov av stöd av medföljande personal – att den intagne ska åtföljas av kriminalvårdstjänsteman (s.k. tillsynspermission). Enligt 9 kap. 8 § anstaltsföreskrifterna ska en permission vara bevakad om det föreligger en påtaglig risk för att en intagen kan komma att missköta permissionen eller begå brott under permissionen (bevakad permission). Bevakning innebär att den intagne ska stå under tillsyn av minst två kriminalvårdstjänstemän under hela utevistelsen. Förarbetena till kriminalvårdslagen behandlar skillnader mellan bevakad permission och beledsagad permission (numera s.k. tillsynspermission). Enligt förarbetena är bevakad permission främst avsedd att tillämpas när den intagne anses vara rymnings-

benägen och beledsagad permission, med en ringare grad av tillsyn, när den intagne är i behov av stöd av medföljande personal (prop. 1978/79:62 s. 47 f.).

P.L. och Kriminalvården är ense om att permissionen inte fullföljdes efter intentionerna. Av utredningen framgår att samordnaren Björn von Born initialt fattade ett beslut om att P.L. skulle medges en permission om sju timmar inklusive restid. Avsikten var att P.L. skulle umgås med sin familj såväl i som utanför bostaden i Gävle. Någon sådan permissionsplan som anges i 9 kap. 5 § anstaltsföreskrifterna upprättades inte.

På order av kriminalvårdsinspektören Runar Hellström ändrade Björn von Born beslutet till att enbart avse permission i sex timmar. Jag kan konstatera att Runar Hellström i och för sig hade befogenhet att på grund av säkerhetsskäl ändra redan meddelade beslut om permission. I detta fall tycks det dock inte ha varit fråga om säkerhetsskäl utan bristande personalresurser som var orsaken till ändringen. Oavsett hur det förhåller sig härmed borde Runar Hellström – om han ansåg att permissionsbeslutet skulle ändras – själv ha fattat ett nytt beslut. Jag vill i sammanhanget anmärka att Runar Hellström hade andra, formella, möjligheter att ändra det gynnande beslutet än Björn von Born. Det var därför fel av honom att uppmana Björn von Born att ändra det tidigare meddelade beslutet. Jag är mycket kritisk till Runar Hellströms agerande i denna del.

När det sedan gäller permissionsbeslutets utformning och det faktiska utfallet av permissionen har Runar Hellström uppgett att han tolkade permissionsbeslutet som att det enbart avsåg vistelse i P.L:s bostad. Denna oklarhet hade sannolikt kunnat undvikas om planerna för permissionen hade dokumenterats på ett bättre sätt. Detsamma gäller frågan om det rörde sig om en så kallad tillsynspermission eller en bevakad permission. Jag instämmer i det Kriminalvården anfört om att en permissionsplan måste vara konkret och tydlig samt skriftlig. Kommunikationen mellan avdelnings- och transportpersonal har i förevarande fall brustit, vilket gått ut över P.L. och den permission han genomförde.

Sammanfattningsvis kan konstateras att handläggningen och hanteringen av P.L:s permission brustit i de avseenden jag redogjort för ovan.

Personalens klädsel

Enligt 2 § i Kriminalvårdens föreskrifter om tjänstedräkt (KVAF [SÄK] 2007:2) ska tjänstedräkt bäras vid transport av intagna och häktade mellan anstalter, häkten och polismyndigheter samt i samband med inställelse till domstolsförhandling. Om det är motiverat av säkerhetsskäl ska tjänstedräkt också bäras vid andra transporter än de som nämns ovan, vid sjukhusbevakning och vid bevakad permission. Om det är möjligt ska civil klädsel bäras vid transport av intagna och häktade där allmänna kommunikationsmedel används.

Av Kriminalvårdens regler följer således att medföljande personal ska bära civila kläder *vid permissioner*, om inte säkerhetsskäl motiverar tjänstedräkt.

Detta ligger i linje med bestämmelsen i 9 § kriminalvårdslagen om att intagna ska behandlas med aktning för sitt människovärde.

Frågan om personalens klädsel vid permissioner diskuterades vid den inspektion jag företog av anstalten Norrtälje i slutet av 2007. I protokoll från den avslutande genomgången den 10 januari 2008 uttalade jag följande (dnr 5475-2007). Vid utevistelser ska intagna inte utsättas för onödig uppmärksamhet. Anstalten bör vid varje permission noggrant överväga om säkerheten kräver att den medföljande personalen bär tjänstedräkt. Jag vill understryka att jag alltså har den uppfattningen.

Personalen bar tjänstedräkt vid P.L:s permission den 30 oktober 2007. Anstalten synes inte ha gjort något övervägande i fråga om personalens klädsel, utan tillämpade den presumtion om tjänstedräkt som anstalten ansåg gälla. Jag är kritisk till anstaltens handlande även i denna del. Jag utgår ifrån att anstalten numera följer Kriminalvårdens föreskrifter.

Övrigt

P.L. har även klagat på personalens beteende under permissionen. I detta avseende har utredningen inte gett stöd för att personalen betedde sig på det sätt han påstår. Jag finner det inte meningsfullt att utreda frågan vidare. Jag vill dock erinra om att medföljande personal ska utföra sitt uppdrag med iakttagande av största möjliga hänsyn mot den intagne och de andra personer som vistas i den intagnes närhet.

Vad P.L. anfört i övrigt föranleder inget uttalande från min sida.

Med den delvis allvariga kritik som uttalats ovan avslutas ärendena.

Kriminalvårdspersonals klädsel vid en bevakad permission

(Dnr 4794-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 17 september 2008, begärde L.N. att JO skulle granska hur personal i anstalten hade agerat vid hans särskilda permission. Han uppgav i huvudsak följande. Den 12 september 2008 gick han på permission medföljd av två kriminalvårdare. När de skulle åka från anstalten frågade han kriminalvårdarna om det var nödvändigt att de var uniformsklädda och utrustade med batonger. Han påpekade att de skulle handla i en livsmedelsaffär samt åka till hans fastighet för att byta ett lås. Vårdarna uppgav dock att de måste vara uniformsklädda. Vid färden använde de också en transportbuss med Kriminalvårdens emblem.

Enligt L.N. hade personalen genom sin klädsel väckt onödig uppmärksamhet.

Utredning

Ett utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad L.N. hade framfört.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektören Lars Nylén, följande.

Sakförhållanden m.m.

Kriminalvården har remitterat ärendet till Region Mitt, som i sin tur inhämtat utredning från anstalten Karlskoga. Av utredningen framgår bl.a. följande.

Vid bevakade permissioner använder anstaltens personal normalt sett tjänstedräkt. Tills för några år sedan genomfördes sådana permissioner av tjänstemän i civil klädsel, men i samband med Kriminalvårdens allmänna fokusering på säkerhetsarbetet skedde en förändring i tillämpningen. Det var således inga särskilt motiverade säkerhetsskäl som föranledde planeringen av personalens klädsel, utan endast de säkerhetsskäl som motiverade att uteviselsen genomfördes under bevakning och inte på egen hand.

Författningsbestämmelser

Av 42 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) ska vid transport av intagen såvitt möjligt ses till att den intagne inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet.

Enligt 2 § Kriminalvårdens föreskrifter om tjänstedräkt, KVAF 2007:2, (tjänstedräktsföreskrifterna) ska tjänstedräkt bäras vid transport av intagna och häktade mellan anstalter, häkten och polismyndigheter samt i samband med inställelse till domstolsförhandling. Om det är motiverat av säkerhetsskäl ska tjänstedräkt bäras även vid andra transporter än de som avses i första stycket, vid sjukhusbevakning och vid bevakad permission. Om det är möjligt ska dock civil klädsel bäras vid transport av intagna och häktade där allmänna kommunikationsmedel används.

Av 10 kap. 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3) framgår att om det föreligger påtaglig risk för att en intagen kan komma att missköta permissionen eller begå brott under permission, men trots det bör beviljas permission, ska den vara bevakad.

Kriminalvårdens bedömning

När det gäller bevakade permissioner ska, som framgår av 2 § tjänstedräktsföreskrifterna, tjänstedräkt bäras om det är motiverat av säkerhetsskäl. Att en permission bedömts kunna genomföras endast under bevakning innebär i sig att det föreligger säkerhetsskäl, varför tjänstedräkt i dessa fall som regel alltid ska bäras. Vid bevakade permissioner har den bevakande personalen en skyldighet att förhindra att den intagne avviker. Vid ett eventuellt rymningsförsök är det viktigt att den bevakande personalen av allmänheten uppfattas som personer med befogenhet att ingripa. I dessa fall är det således inte möjligt att helt undvika att den intagne inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet enligt 42 § KvaL. Med hänsyn till detta bör även i dessa fall noga övervägas, i samråd med den intagne, om det är lämpligt att genomföra en permission eller inte. Redan det faktum att den intagne permittenten kommer tillsammans med två andra personer med ett tydligt bevakningsuppdrag tilldrar sig en betraktares uppmärksamhet och funderingar. Som all erfarenhet visar kan bevakningsuppgiften inte fullgöras på avstånd, utan måste vara kloss inpå. De avvikelser som idag sker vid bevakade permissioner, exempelvis vid tandläkarbesök eller till hemmet vid familjehögtidsdagar, talar ett tydligt språk. Kriminal-

vården Region Mitt har anfört att aktuell bestämmelse i tjänstedräktsföreskrifterna lämnar visst utrymme för tolkning när det gäller bevakade permissioner och att den tillämpas på olika sätt vid olika anstalter. Det kommer att beaktas vid kommande revidering.

L.N. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 23 juni 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Rättslig reglering

Permission innebär enligt 32 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt att en intagen får lämna anstalten för viss kort tid antingen för att underlätta anpassningen i samhället (normalpermission) eller om det finns någon annan särskild anledning (särskild permission). En speciell form av särskild permission är s.k. lufthålspermission, som kan äga rum för att minska skadeverkningar av ett långt frihetsberövande.

Hinder för normalpermission föreligger när det finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att på anmodan lämna urinprov. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter ska en individuell riskanalys av varierande noggrannhetsgrad göras (10 kap. KVFS 2008:3). I föreskrifterna ges detaljerade riktlinjer för riskanalysen. Utöver att det ska finnas en särskild anledning för permission finns det inte i lag angivet vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att särskild permission ska beviljas. Enligt föreskrifterna får särskild permission beviljas för att en intagen utanför anstalten ska kunna ombesörja angelägenheter som är av väsentlig betydelse för honom och som inte kan ombesörjas under normalpermission eller på annat sätt. I föreskrifterna nämns också att det alltid ska göras en avvägning mellan angelägenheten för den intagne å ena sidan och risken för misskötsamhet å den andra.

Som exempel på angelägenheter som i vissa fall kan komma ifråga nämns bl.a. besök hos närstående som är svårt sjuk eller närståendes begravning samt inställelse vid domstol eller myndighet.

De villkor som kan anses nödvändiga under permissionen i fråga om vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat får ställas. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter ska det ställas villkor om att den intagne ska följa uppgjord permissionsplan. För intagna som dömts för narkotikabrott, våldsbrott eller annan allvarlig brottslighet ska villkor om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt ställas om det inte anses obehövt. För särskild permission ska alltid ställas villkor om ändamål och vistelseort. Om den intagne är i behov av stöd i form av medföljande personal för att planlagd permissionen ska kunna genomföras kan villkor om detta föreskrivas.

Om det föreligger påtaglig risk för att en intagen kan komma att missköta permissionen eller begå brott under permission, men trots det bör beviljas permission, ska den vara bevakad. Bevakning under permission innebär att den intagne ska stå under tillsyn av minst två kriminalvårdstjänstemän under hela utevistelsen. Av tjänstemännen ska minst en tillhöra vård- och tillsynsperso-

nalen. En av tjänstemännen ska vara ansvarig för uppdragets genomförande med samma ansvar och befogenheter som gäller för transportledare (10 kap. 8 § KVFS 2008:3).

Bedömning

De arbetsuppgifter som medföljande kriminalvårdspersonal kan ha vid genomförandet av en permission sträcker sig från att vara ett stöd för den intagne till renodlade bevakningsuppdrag (bevakade permissioner).

När det gäller frågan om medföljande personal ska bära tjänstedräkt eller inte är det främst två intressen som står mot varandra: å ena sidan den intagnes intresse av att slippa den uppmärksamhet som personal i tjänstedräkt – uniform – är ägnad att tilldra sig, å andra sidan personalens intresse av att de vid t.ex. rymningsförsök uppfattas som myndighetspersoner med befogenhet att ingripa. När det gäller andra permissioner än bevakade är det enligt min mening därvid klart att den intagnes intresse av att inte utsättas för onödigt uppmärksamhet har företräde. Frågan om tjänstedräkt bör i dessa ärenden prövas med den utgångspunkten.

Vid bevakade permissioner framstår det, bl.a. mot bakgrund av vad Kriminalvården anfört i remissvaret, däremot som rimligt att medföljande personal normalt bär tjänstedräkt (här kan också nämnas att lagstiftaren vid utarbetandet av reglerna har utgått från att det är svårt att anordna en bevakad permission på ett sådant sätt att den inte vållar visst obehag för den intagne, prop. 1974:20 s. 95). Tjänstedräktsföreskrifterna (se remissvaret) är emellertid inte utformade på det sättet, utan i dessa anges att tjänstedräkt ska bäras om det är motiverat av säkerhetsskäl. Vid bevakade permissioner ska alltså göras en bedömning av om tjänstedräkt bör bäras. Det är enligt min mening lämpligt att i permissionsbeslutet ange, i förekommande fall, att medföljande personal ska bära tjänstedräkt. Den intagne får då klart för sig hur permissionen kommer att genomföras.

Den i ärendet aktuella permissionen var en bevakad permission. Mot bakgrund av vad jag anfört ovan har jag i och för sig inte något att invända mot att den medföljande personalen bar tjänstedräkt. Såvitt framkommit gjorde emellertid inte anstalten någon bedömning av den frågan. Det angavs inte heller i beslutet att personalen skulle bära tjänstedräkt. Det är jag kritisk till.

Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder något uttalande från min sida.

Kroppsvsitation av besökande på kriminalvårdsanstalt med användning av narkotikahund

(Dnr 1219-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 5 mars 2008, mot Kriminalvården framförde A.E. klagomål mot hur hon hade bemötts när hon skulle besöka en

intagen i anstalten Kirseberg. Hon anförde i huvudsak följande. Den 25 februari 2008 skulle hon besöka sin sambo som var intagen i anstalten. På plats medgav hon att en narkotikahund företog en sökning på henne inför besöket. Hon fick sätta sig på en pall i en hall. Åtta nio ”plitar” stod och tittade på medan hunden sökte. Hunden nosade på henne och sniffade på hennes ben och uppåt midjan. Hunden gnydde och den manlige hundföraren frågade varför hunden markerade så mycket på henne. Hon var helt oförstående till detta. Hon har själv en hund och tyckte att ”markeringen” var egendomlig för att komma från en arbetande narkotikahund. Hunden fortsatte att gny och vifta på svansen även sedan hundföraren gått undan med den. Hon avvisades därefter från anstalten utan att ha fått genomföra besöket. Eftersom hon ansåg sig ha blivit anklagad för narkotikabrott ville hon låna en telefon för att ringa polisen. Det fick hon dock inte göra.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över A.E:s anmälan.

I ett remissvar den 20 maj 2008 anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Lars Nylén, bl.a. följande.

Sakförhållanden

Allmänt om s.k. narkotikahundar

Användningen av narkotikahundar är ett led i Kriminalvårdens strategi att, i enlighet med regeringens uppdrag, bekämpa förekomsten och nyttjandet av narkotiska preparat inom myndighetens olika verksamheter för att kunna uppnå i sin helhet narkotikafria anstalter och därmed kunna erbjuda dömda personer en verkställighet fri från narkotika.

En stor del av den narkotika som införs i anstalter smugglas in och överlämnas i samband med besök. I syfte att förhindra denna införsel har Kriminalvården skärpt rutinerna även för kontroll av de personer som passerar in i anstalt. Kontroll av den besökandes personliga förhållanden inför beviljande av s.k. besökstillstånd sker bl.a. genom registerslagningar. Kontroll sker även på plats genom bl.a. den teknisktödda visitationsverksamheten i den allmänna inpasseringskontrollen. Som ett komplement till detta kan också användas narkotikahundar för att upptäcka och förhindra införsel av narkotika.

I kriminalvårdens kontroll- och säkerhetsarbete används egna tjänstehundar vilka uteslutande är s.k. narkotikahundar. Narkotikahunden med hundförare, s.k. hundekipage, har till uppgift att bistå annan kriminalvårdspersonal vid säkerhets- och kontrollarbete inom Kriminalvården för att förhindra införandet av droger på anstalter och häkten samt för att upptäcka och omhänderta droger som har tagits in. Hundekipage används vid visitationer av lokaler och personer samt vid granskning av brev och andra försändelser. För verksamheten med narkotikahundar har Kriminalvården utarbetat särskilda riktlinjer. Kriminalvården genomför löpande utbildning och kontroll av hundförare och hundar. Hundekipagen kvalitetssäkras vidare varje år genom en särskild kontroll med efterföljande certifiering. I utbildningen av hundekipagen ingår bland annat tillvägagångssättet vid visitation mot person och hur man bemöter en person som ska visiteras med hjälp av hund. Narkotikahundarna är tränade till att genom markering visa hundföraren att det finns lukt av narkotika.

Kriminalvården genomför visitationer av person med hjälp av hundekipage enligt två modeller. Den ena modellen, ”tullfiltermodellen”, innebär att hun-

den oftast söker mot en eller flera personer som gående passerar förbi hunden. Den andra modellen, som användes i det nu aktuella fallet, innebär att hunden nosar mot en person som sitter på en pall. Personen ska sitta med båda fötterna på golvet i en helt naturlig sittställning. Narkotikahunden får därefter nosa mot personen. Hundföraren, som håller hunden i koppel, ska ha kontroll över narkotikahunden, vara uppmärksam på att narkotikahunden inte blir för närstående och samtidigt läsa av narkotikahundens signaler och eventuell rädsla hos sökpersonen. Härigenom styr hundföraren visitationen så att den blir så skonsam som möjligt för den berörda personen. Narkotikahunden är tränad till att då den uppfattar en indikation på narkotika markera detta för hundföraren. Om en narkotikahund markerar talar detta starkt för att besökaren har tagit befattning med narkotika. Efter en markering kan utifrån det enskilda fallet andra kontrollåtgärder vidtas av annan personal.

Inpasseringen vid anstalten Kirseberg

Anstalten Kirseberg är ett av landets äldsta fängelser vars lokaler är ganska omoderna. Samtidigt är anstalten Kirseberg en av landets största anstalter och av central betydelse i södra Sverige. För närvarande är inpasseringskontrollen av besökande och personal separerad från varandra. Inpasseringskontroll av besökande utförs av den s.k. hallvakten som finns placerad till höger om entrén dit besökande hänvisas. Kontakt med den besökande sker via en receptionslucka. Besökande får lämna ifrån sig tillhörigheter som inte får tas med till besöket i ett särskilt låsbart skåp. Därefter kontrolleras besökaren med hjälp av en metalldetektor. För närvarande övervägs att inrätta en förbättrad inpasseringskontroll av såväl besökande som personal i de befintliga lokalerna.

Något särskilt utrymme dit besökanden kan tas för en mera ingående kontroll eller visitation med hjälp av narkotikahund finns inte. Blir det aktuellt med en mera ingående kontroll eller kontroll med hjälp av narkotikahund tas besökanden längre bort i entréhallen för visitation. Utrymmet är dock förhållandevis öppet och saknar avskärningsmöjligheter. Av säkerhetsskäl bör ett utrymme för visitation av besökare inte ligga allt för långt in i anstalten. Vidare har anstaltens utformning i sig hittills ansetts begränsa möjligheterna att skapa ett särskilt avskilt utrymme för visitation. Detta är inte optimalt och Kriminalvården har därför hos regeringen anhängiggjort frågan om ny anstalt.

Visitationen vid Kirseberg den 25 februari 2008

A.E:s sambo är intagen vid anstalten Kirseberg. Han hade efter beslut den 7 januari 2008 möjlighet att ta emot obehagade besök från A.E. Efter beslutet fick Kriminalvården uppgifter som av säkerhetsskäl motiverade att A.E. vid sitt nästa besök, utöver kontroll med metalldetektor, även skulle genomgå sökning med hund. Detta skedde också den 25 februari 2008. A.E. informerades om att visitation skulle ske med hjälp av narkotikahund varpå hon fördes längre bort i entréhallen och anmodades sätta sig på en pall. Tydliga instruktioner gavs om tillvägagångssättet. Hundföraren upplevde att A.E. var påtagligt nervös. Vidare uppvisade narkotikahunden ett tydligt intresse då visitationen av A.E. genomfördes. Hundföraren förklarade för A.E. att narkotikahunden markerade på henne och frågade henne om det kunde finnas någon anledning till detta. Hundföraren informerade vidare det vakthavande befälet om att narkotikahunden markerat mot A.E. varför det beslutades att det aktuella besöket ställdes in. A.E. fick besked om detta. En stund senare kontakta A.E. anstalten per telefon med önskemål om att få träffa sin sambo. Hon fick då besked om att beslutet om att inte genomföra det aktuella besöket gällde och att ansvarig kriminalvårdsinspektör senare skulle ta ställning till om framtida besök ska vara bevakade eller obehagade.

Det hundekipage som användes vid tillfället är utbildat och har kontrollerats varje år enligt en särskild provningsordning. Hunden har hittills klarat av

alla tester och krav som Kriminalvården ställer. Någon kritik har inte tidigare riktats mot ekipaget. Hunden, en tik, är i undersökningsmomentet tränad till att söka efter narkotiska preparat och bortser då från andra typer av dofter. Hunden är tränad till att normalt markera vittring på narkotika genom s.k. sittmarkering. Det förekommer dock att denna hund markerar på annat sätt. I det aktuella fallet fick hunden vittring på hela personen. Hundföraren tolkade detta som om det fanns mer än en del av kroppen som kommit i beröring med narkotika. Hundföraren uppfattade en mycket stark intressehöjning och upplevde det som att hunden ville hitta ”bytet”. Detta tog sig i uttryck att hunden ökade tempot i sökningen och slickade sig om nosen. Hade det inte funnits någon vittring skulle hennes intresse avtagit och hon skulle lämna personen. I det aktuella fallet gjordes alltså ingen regelrätt sittmarkering men hennes agerande stämmer överens med hur hon på träning reagerat på narkotika.

Det är riktigt att det fanns ett flertal tjänstemän närvarande vid visitationen. Detta berodde på att det den aktuella dagen fanns flera nyanställda i ett utrymme i direkt anslutning till entrén. Sju eller åtta personer kom att befinna sig i entréhallen och bevittna visitationen.

Enligt den rutin som tillämpas vid anstalten Kirseberg görs, sedan en narkotikahund markerat på en besökare, en helhetsbedömning vid prövningen av förutsättningarna för framtida besök och formerna för sådana. Vid denna bedömning kan narkotikahundens markering ha viss betydelse. Vidare kan exempelvis uppgifter från Kriminalvårdens underrättelseorganisation och uppgifter från polismyndigheten beträffande den besökandes personliga förhållanden inhämtas. Också sådana omständigheter som den intagnes missköt-samhet i form av urinprovsvägran och eventuella misstankar om narkotika-hantering i anstalt vägs in i bedömningen. Frågan om besök fortsättningsvis kan medges och under vilka former detta kan ske avgörs utifrån en sådan samlad bedömning.

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna får ingen utsättas för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Varje medborgare är vidare enligt vad som följer av 2 kap. regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp samt mot kroppsvisitation. Begränsningar av denna rättighet får göras i lag enligt vad som framgår av 2 kap. 12 § regeringsformen.

Av 29 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår följande. En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen får inte ta emot besök som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan. Om en intagen under utredningen av ett disciplinärende hålls avskild från andra intagna, får den intagne också vägras besök i den utsträckning det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Om det behövs för att kunna bedöma om en intagen ska få ta emot besök i ett särskilt fall eller om ett besök ska vara bevakat, ska i förväg undersökas om den besökande har dömts eller är misstänkt för brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs ska upplysningar också inhämtas om den besökandes personliga förhållanden i övrigt. Om det behövs med hänsyn till säkerheten, ska en tjänsteman vid anstalten vara närvarande vid besöket (bevakat besök). Besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet ska vara bevakat bara om advokaten eller den intagne begär det. Som villkor för besök kan av säkerhetsskäl föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning.

Av 29 a § KvaL framgår att Kriminalvården får besluta att samtliga personer som passerar in i anstalten ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskon-

troll) om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten vid en viss sluten anstalt. Syftet med allmän inpasseringskontroll ska vara att söka efter otillåtna föremål. Skriftliga meddelanden får inte granskas.

Kriminalvården har beslutat om allmän inpasseringskontroll vid anstalten Kirseberg. Något beslut om undantag från den allmänna inpasseringskontrollen har inte medgivits.

Av 52 c § KvaL framgår följande. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevitnas av annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Följande åtgärder får emellertid verkställas och bevitnas av en man, nämligen 1. kroppsvisitation som avses i 52 a § tredje stycket, 2. kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks, 3. kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning, och 4. kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården har efter en individuell bedömning funnit att säkerhetsskäl talade för att en sökning med hundekipage mot person behövde göras i det nu aktuella fallet. Personen i fråga har också samtyckt till att åtgärden genomfördes.

Kriminalvården bedömer att sökningen med det aktuella hundekipaget gjorts på ett sådant sätt att den är att betrakta som en kroppsvisitation. Kriminalvården har i den aktuella situationen också haft stöd i 29 § KvaL för att genomföra en sådan visitation.

Kriminalvården vill betona att det är av stor vikt att en hundförare uppträder professionellt och korrekt mot en besökare i samband med att hundsök sker. Inget tyder dock på att så inte skett i det här fallet.

I samband med visitation av en person ska all den hänsyn som omständigheterna medger iakttas. Det var därför olyckligt att visitationen skedde i ett öppet utrymme och att tjänstemän, som i det läget inte hade någon funktion att fylla, stod och tittade på. Anstalten kommer att se över rutinerna för visitationer mot person och se till att dessa blir kända för personalen.

Hundförarens slutsats i det nu aktuella fallet var att hunden markerade för vad den uppfattade som narkotika. Det har enligt Kriminalvårdens uppfattning inte kommit fram några omständigheter som ger anledning att ifrågasätta detta. Hundens markering har utgjort ett mycket starkt tecken på att den undersökta personen på något sätt har kommit i kontakt med narkotika. Kriminalvårdens uppgift är inte att fullfölja en hunds markering genom att utreda om något brott har begåtts. Dock räcker en hunds markering för att ställa in ett besök. Anstalten Kirseberg har därför gjort en riktig bedömning när besöket ställdes in.

Kriminalvårdens controllerfunktion genomförde under våren 2008 en granskning av myndighetens hundverksamhet. Granskningen utmynnade i en rapport den 22 april 2008. Granskningens syfte var att kartlägga verksamheten för att bland annat förtydliga normeringen av och utveckla kvaliteten på densamma.

Parallellt med controllerfunktionens arbete med granskning av hundverksamheten pågår ett arbete med revidering av Kriminalvårdens s.k. säkerhets-handbok och övriga styrande dokument såvitt avser visitation med hund. Kriminalvården har för avsikt att i de styrande dokumenten bland annat utveckla vilka överväganden som bör föregå ett ställningstagande att genomföra en visitation mot person med hundekipage, vilken information besökaren bör få och när, vilka sökmetoder som kan och bör användas, närmare hur dessa sökmetoder bör användas samt hur man kan och bör agera då hunden marke-

rar för narkotika. Bland annat kommer att förtydligas att man av integritets-skäl bör använda ett särskilt utrymme som är lämpligt för ändamålet, eller i vart skärma av utrymmet där visitationen görs.

När det slutligen gäller frågan om de lagliga möjligheterna att låta manliga hundförare leda en hund vid kroppsvisitation av kvinnor har JO i ett beslut den 16 november 2007 (dnr 1948-2007) bedömt att en kroppsvisitation med tjänstehund inte går att hänföra till något av undantagen i 52 c § KvaL. JO:s strikt restriktiva tolkning innebär alltså att en man inte får leda en hund vid visitation av en påklädd kvinnlig besökare och att en man inte heller får bevittna en sådan åtgärd, såvida männen inte är läkare eller legitimerade sjuk-sköterskor. JO fann dock svårt att finna några sakliga skäl för denna skillnad utan såg anledning att överväga behovet av ytterligare undantag från regeln. Kriminalvården, som fortfarande anser att det finns goda skäl som talar för en annan tolkning än JO:s, menar att rättsläget är oklart. Inom Kriminalvården finns endast några få kvinnliga hundförare. Om manliga hundförare inte kan delta vid kontroller med hund av kvinnliga besökare skulle Kriminalvårdens förebyggande arbete mot narkotika i anstalter allvarligt hotas. Kontakt har underhand tagits med Justitiedepartementet i frågan och Kriminalvården avser att begära en ändring av den nämnda bestämmelsen.

A.E. kommenterade remissvaret.

I beslut den 10 december 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för de bestämmelser som A.E:s anmälan aktualiserar.

Inledningsvis vill jag framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och främst avser en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att de handlagt ett ärende på ett i formellt hänseende korrekt sätt. JO är återhållsam med att uttala sig om ett beslut i sak. Huruvida det var lämpligt att inte låta A.E. genomföra besöket är därför en fråga som jag inte finner skäl att kommentera.

Av utredningen i ärendet framgår följande. A.E:s sambo var intagen i anstalten Kirseberg. Han hade efter ett beslut den 7 januari 2008 möjlighet att ta emot oövakade besök från A.E. Efter beslutet fick Kriminalvården uppgifter som av säkerhetsskäl motiverade att A.E. vid sitt nästa besök, utöver kontroll med metalldetektor, även skulle genomgå sökning med hund. Detta skedde också den 25 februari 2008. A.E. informerades om att visitation skulle ske med hjälp av narkotikahund, varpå hon fördes längre bort i entréhallen och anmodades att sätta sig på en pall. Vid visitationen uppfattade hundföraren, som var en man, att A.E. var påtagligt nervös. Vidare uppvisade narkotikahunden ett tydligt intresse då visitationen av A.E. genomfördes. Hundföraren informerade det vakthavande befälet om att narkotikahunden markerat mot A.E., varför det beslutades att det aktuella besöket skulle ställas in. A.E. fick besked om detta. En stund senare kontaktade A.E. anstalten per telefon med önskemål om att få träffa sin sambo. Hon fick då besked om att beslutet att inte genomföra det aktuella besöket gällde och att ansvarig kriminalvårdsin-

spektör senare skulle ta ställning till om framtida besök skulle vara bevakade eller obevakade. Visitationen åsågs av ytterligare ett antal kriminalvårdstjänstemän.

Narkotikahundar utgör utan tvivel ett viktigt hjälpmedel i Kriminalvårdens arbete med att upptäcka narkotika på häkten och anstalter och att förhindra att narkotika kommer in där. Hur narkotikahundar kan användas och vilka rättsliga frågor användningen ger upphov till har diskuterats i olika sammanhang (se t.ex. SOU 2000:126 s. 264–265 och SOU 2005:54 s. 514). En fråga som jag har uppmärksammat tidigare är om bestämmelsen i 52 c § kriminalvårdslagen medger att en manlig hundförare leder en hund vid kroppsvisitation av en kvinna (dnr 1948-2007, beslut den 16 november 2007). I detta beslut anförde jag bl.a. följande.

En kroppsvisitation med tjänstehund går knappast att hänföra till något av undantagen i 52 c §. Det kan konstateras att undantagen är noggrant angivna och mycket preciserade. Utrymmet för att mjuka upp bestämmelsen utan att legalitetsprincipen träds för när blir därmed starkt begränsat (jfr prop. 1994/95:124 s. 40 f.). Härtill kommer att det enligt min mening inte heller är lämpligt att utan uttryckligt lagstöd begränsa tillämpningsområdet för bestämmelser som syftar till att skydda den enskildes integritet. Det nu anförda innebär, som lagen är utformad, att en visitation med tjänstehund av en kvinnlig intagen inte får utföras eller bevitnas av en man, såvida denne inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

I det nu aktuella fallet var det inte fråga om visitation av en intagen utan om visitation av en besökande till en intagen. Samma synpunkter som redovisats ovan gör sig emellertid gällande även i dessa fall. Enligt min uppfattning var det således felaktigt att låta en manlig hundförare leda hunden vid visitationen av A.E. Av utredningen framgår inte om de övriga kriminalvårdstjänstemän som åsåg visitationen av A.E. var män eller kvinnor. Oavsett vilket var denna ansamling av tjänstemän vid visitationen inte förenlig med hänsynsprincipen i 52 c § kriminalvårdslagen. A.E. har berättat att hon upplevde visitationen som obehaglig, särskilt när hunden markerade. Att ytterligare tjänstemän bevitnade visitationen gjorde givetvis inte situationen mindre obehaglig för henne. Jag tycker att denna bristande förståelse för A.E:s situation är anmärkningsvärd. Jag förutsätter att anstalten vidtar åtgärder för att undvika att något liknande upprepas.

A.E. har i sin anmälan också klagat på att anstalten efter hundens markering inte vidtog några åtgärder för att utreda misstankarna mot henne. Jag har förståelse för denna reaktion. Som Kriminalvården påpekat är det emellertid inte dess uppgift att fullfölja en hunds markering genom att utreda om något brott har begåtts.

Utredningen ger inte stöd för att personalen i anstalten i övrigt uppträtt felaktigt eller olämpligt mot A.E.

Visitation med användning av narkotikahund är, som jag nämnt tidigare, inte oproblematisk ur rättslig synvinkel. Vissa frågor har tagits upp här och behandlats relativt utförligt, framför allt i remissvaret. Kriminalvården har i remissvaret också anført att man har för avsikt att i de dokument som styr verksamheten bl.a. utveckla vilka överväganden som bör föregå ett ställningstagande att genomföra en visitation mot person med hundekipage, vilken

information besökaren bör få och när, vilka sökmetoder som kan och bör användas, närmare hur dessa sökmetoder bör användas samt hur man kan och bör agera då hunden markerar för narkotika. Jag vet också att det förts en dialog mellan Kriminalvården och Justitiedepartementet när det gäller behovet av ändring av 52 c § kriminalvårdslagen. Jag ser positivt på dessa åtgärder och finner inte skäl att för egen del göra några ytterligare uttalanden eller vidta några andra åtgärder.

Utformningen av ett beslut om avskildhet och handläggningen av en begäran om omprövning av beslutet

(Dnr 2361-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 25 april 2008, mot Kriminalvården, anstalten Tidaholm, klagade D.M. på anstaltens beslut att placera honom i avskildhet. Enligt D.M. hade anstalten inte preciserat anklagelserna mot honom och han kunde därför inte bemöta dessa.

Till sin anmälan hade D.M. fogat en i anstalten upprättad rapport om att han hade uppträtt olämpligt samt anstaltens beslut den 11 respektive 15 april 2008 om avskildhetsplacering.

D.M. inkom därefter med ytterligare en skrift, i vilken han ifrågasatte anstaltens beslut den 24 april 2008 att tilldela honom varning. D.M. bifogade det aktuella beslutet.

Utredning

Ett utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad D.M. hade framfört.

I ett remissvar den 11 augusti 2008 anförde Kriminalvården (Region Väst), genom regionchefen Lennart Palmgren, bl.a. följande. (Ett till remissvaret fogat yttrande från anstalten Tidaholm har utelämnats här.)

Bakgrund

Avskildheten

D.M. placerades i avskildhet den 11 april 2008 jml 50 § KvaL, då det förelåg misstankar att han tillsammans med andra intagna stört ordningen i anstalten genom att medverka till anstiftan till kollektiv arbetsnedläggelse och trakasserier mot personal. I den dator som var placerad i allmänna utrymmen hittades ett dokument med kränkande omdömen om tre vårdare som arbetar på avdelningen. Dessutom fanns vårdarnas personnummer och adresser med i dokumentet. Oberoende källor uppgav att D.M. varit delaktig. För övrigt hade det en vecka innan cirkulerat en namnlista bland intagna där de krävde att en namngiven vårdare skulle tas bort från avdelningen. Vårdaren drabbades av hot den 14 april 2008 då en pistolkula sändes till hans hemadress.

Anstalten har under utredningen inhämtat information från andra intagna. Dessa källor kan av naturliga skäl inte röjas för D.M. Enligt tillförlitliga uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation tillhör D.M. ett kriminellt nätverk vars metoder bland annat inbegriper trakasserier mot personal. Man har vidare från anstalten uppgett att ordningen såväl som relationen mellan personal och de intagna på avdelningen markant förbättrats efter förflyttningen av D.M. vilket talar för att han varit inblandad. Ett flertal intagna bekräftade i informella samtal att rätt person flyttats från avdelningen.

Beslutet om avskildhet jml 50 § KvaL hävdades den 15 april 2008. Han placerades då i avskildhet enligt 20 § första stycket första punkten KvaL då anklagelserna mot honom kunde styrkas av de uppgifter anstalten hade. Utredningen slutfördes den 24 april 2008, och D.M. erhöll en varning enligt 49 § KvaL. Beslutet om avskildhet omprövades den 25 april 2008 och man angav att han skulle kvarbli i avskildhet för att utredningen skulle slutföras. Detta överklagades av D.M. och anstalten omprövade då sitt beslut och kom fram till att grunden var felaktig eftersom utredningen redan hade slutförts. Den 30 april 2008 ändrade man beslutet och angav i stället att D.M. skulle kvarbli i avskildhet jml 20 § första stycket första punkten KvaL p.g.a. att det förelåg fara för annans säkerhet till liv eller hälsa, samt enligt första stycket andra punkten samma lag för att hindra den intagne att påverka annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten.

Överklagandet av avskildheten

D.M. begärde omprövning av beslutet. Kriminalvården Region Väst omprövade beslutet den 16 maj 2008. Beslutet ändrades inte. D.M. överklagade beslutet till länsrätten i Mariestad som avslog överklagandet (mål nr. 1033-08 E).

Varningen

Efter utredning fann anstalten Tidaholm att D.M. varit delaktig i att tillsammans med andra intagna ha stört ordningen på anstalten och trakasserat personal. Anstalten Tidaholm beslutade den 24 april 2008 att meddela D.M. en varning enligt 49 § KvaL på grund av olämpligt uppträdande. Beslutet motiverades med att anstalten fann det styrkt att D.M. brutit mot gällande regelverk genom att störa ordningen på anstalten.

Överklagandet av varningen

D.M. begärde omprövning av beslutet. Kriminalvården Region Väst omprövade beslutet den 13 maj 2008. Beslutet ändrades inte. D.M. överklagade beslutet till Länsrätten i Mariestad som avslog överklagandet (mål nr. 896-08 E). Länsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd (mål nr. 2326-08).

Gällande bestämmelser

2 kap. 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, föreskriver bland annat att intagen ska visa hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna. Han ska rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom.

Av 49 § KvaL framgår såvitt nu är av intresse att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning.

Enligt de allmänna råden till 9 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3, bör en varning meddelas om den intagne har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Med föreskrifter avses all normgivning som gäller för den

intagne, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och verksamhetsställets lokala ordningsregler. Med villkor avses annat som är bindande för den intagne, t.ex. anvisningar från personal. De allmänna råden till 9 kap. 2 § KVFS 2008:3 uppställer några händelser som kan användas som vägledning vid bedömningen om varning bör meddelas. Av nämnda allmänna råd framgår att en intagen bör varnas om han eller hon trakasserar personal eller medintagen.

Av KvaL 20 § första punkten framgår 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. En intagen får även enligt andra punkten hållas avskild för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten.

Av KvaL 50 § framgår att under utredningen av frågor som avses i 49 § får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn. Kan den intagne inte hållas avskild på anstalten, får han placeras i allmänt häkte, om detta är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt. Den intagne ska få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

Enligt 9 kap. 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3, ska anstalten vid misssköttsamhet upprätta en rapport samt skyndsamt utreda det inträffade. Vid det förhör som ska hållas med den intagne enligt 51 § ska vittne närvara, om det inte brådskar och vittne inte finns att tillgå. För det fall vittne inte är närvarande ska orsaken därtill dokumenteras. Förhørsledaren får inte, i syfte att få den intagne att erkänna eller att få någon att uttala sig i viss riktning, använda oriktiga uppgifter, löften eller förespeglningar om förmåner. De allmänna råden anger att om en intagen har blivit placerad i avskildhet på grund av misstanke om misssköttsamhet bör förhör hållas skyndsamt. Detta gäller oavsett följderna av den eventuella misssköttsamheten. I samband med förhöret ska den intagne om möjligt få del av den rapport som ligger till grund för beslutet om avskildhet. Om innehållet inte bedöms kunna lämnas ut till den intagne bör man i allmänna ordalag redogöra för orsakerna till avskildheten.

Om en myndighet finner att ett beslut som den meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska myndigheten enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan det blir till nackdel för någon enskild part.

Kriminalvården Region Väst gör följande bedömning

En intagen får inte av utredningsskäl hållas avskild enligt 20 § KvaL. Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet finner därför Kriminalvården att anstalten Tidaholm inte har haft fog för sitt beslut den 30 april om att placera D.M. i avskildhet med stöd av 20 § första stycket första punkten KvaL för att slutföra utredningen. Anstalten skulle dock med anledning av det inträffade ha haft stöd för en placering enligt 20 § första stycket första och andra punkten, då det förelåg fara för annans säkerhet till liv eller hälsa och för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten. Enligt förvaltningslagen 27 § finns möjlighet för en myndighet att ändra bedömningsfel om det sker i samband med omprövning. Med anledning av att utredningsskäl inte är grund för avskildhet enligt 20 § KvaL, var motiveringen uppenbart oriktig och anstalten ändrade därför den 30 april 2008 rätteligen beslutsmotiveringen. Grund för avskildhet har förelegat men anstalten har använt fel motivering för beslutet. Anstalten har omprövat beslutet om avskildhet var tionde dag vilket styrker att anstalten betraktat det som en avskildhetsplacering jämlikt § 20 KvaL.

Vid en sammantagen bedömning kan konstateras att den felaktiga motiveringen för avskildhetsbeslutet är en förvaltningsrättslig miss. Frågan kommer att tas upp i lämpligt utbildningssammanhang.

Vad slutligen avser varningen har anstalten efter utredning funnit att D.M. varit delaktig i att, tillsammans med andra intagna, ha stört ordningen på avdelningen och trakasserat personal. Misskötsamheten är styrkt av anstaltens utredning och är av sådan art att det fanns grund för att meddela varning.

D.M. yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 19 februari 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

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 ska vistas tillsammans med andra intagna. På fritiden får den intagne i den utsträckning som han önskar vistas tillsammans med andra intagna. Enligt ett nytt fjärde stycke i 17 §, som trädde i kraft den 1 april 2008, får intagna hållas tillfälligt avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en anstalt.

De intagnas rätt till gemenskap får vidare inskränkas med stöd av bestämmelserna i 18, 20, 20 a och 23 §§ kriminalvårdslagen. Dessa bestämmelser gör det möjligt att av ordnings- och säkerhetsskäl begränsa gemenskapen mellan intagna i vissa situationer. Intagna kan också placeras i avskildhet under utredningen av disciplinärenden enligt 50 § kriminalvårdslagen. Möjligheten att placera någon i avskildhet får inte användas som bestraffning.

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 med stöd av denna bestämmelse. Beslutet ska emellertid omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Av 50 § kriminalvårdslagen framgår att en intagen under utredningen av frågor som avses i 49 § tillfälligt får hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn.

Enligt 74 § kriminalvårdslagen får Kriminalvårdens beslut i särskilda fall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 80 §. Av 75 § framgår att ett beslut inte får överklagas enligt 74 § innan beslutet har omprövats av Kriminalvården. En sådan omprövning får begäras av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Ett överklagande av ett beslut som inte har omprövats ska anses som en begäran om omprövning. Vid omprövning enligt 75 § får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

I 27 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs 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, ska 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 ska gälla (inhibition).

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår följande. D.M. placerades den 11 april 2008 i avskildhet med stöd av 50 § kriminalvårdslagen. Som bakgrund till beslutet angavs att D.M. ”under en tid tillbaka varit en mycket negativ ledare och styrt de andra på avdelningen” och att det fanns information om att D.M. var en av flera intagna som hotat och trakasserat personalen på avdelningen. I bedömningen anfördes att utredningen initialt omfattades av ”förhållanden avseende kraftiga hot eller trakasserier mot personal, samt negativt och mycket menligt inflytande på såväl andra intagna som avdelningsmiljö”. Den 14 april 2008 hölls förhör med D.M. angående olämpligt uppträdande bestående i, enligt en rapport upprättad samma dag, att D.M. tillsammans med andra intagna stört ordningen på avdelningen och att det bl.a. förekommit ”trakasserier mot personalen där intagna skrivit namnlistor för att viss personal ska bort från avdelningen”. Den 15 april 2008 beslutade anstalten att D.M. skulle vara placerad i avskildhet enligt 20 § första stycket 1 kriminalvårdslagen. Som skäl för beslutet angavs att en sammantagen bedömning styrkte att D.M. borde hållas avskildhetsplacerad för att ”kunna färdigställa utredningen i avvaktan på vidare beslut.” Vid en omprövning av beslutet den 25 april fann anstalten att D.M. skulle vara fortsatt avskild enligt 20 § kriminalvårdslagen. Sedan D.M. begärt omprövning av det sistnämnda beslutet ändrade anstalten, med stöd av 27 § förvaltningslagen, den 30 april beslutet såtillvida att grunden för avskildhetsplaceringen angavs vara föreliggande fara för annans säkerhet till liv och hälsa och förhindrande av störande av ordningen i anstalten. I bedömningen anfördes, att ”då myndigheten har angett fel anledning i beslutet [...] ändras detta beslut”. Vidare anfördes att den genomförda utredningen styrkte D.M:s misskötsamhet. – I ett beslut den 24 april 2008 tilldelades D.M. en skriftlig varning för olämpligt uppträdande.

Som framgår av den rättsliga reglering, som jag har redogjort för ovan, är utgångspunkten att intagna i kriminalvårdsanstalt ska 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 så stor utsträckning som möjligt. 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. När så sker måste, av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, kravet på en korrekt hantering ställas högt.

Motiveringen till ett beslut om avskildhetsplacering bör givetvis anknyta till de rättsliga krav som uppställts som förutsättning för åtgärden. Enligt 50 § kriminalvårdslagen får en intagen placeras i avskildhet under utredningen av ett disciplinärende, i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet

med utredningen inte ska äventyras. I anstaltens beslut den 11 april 2008 att placera D.M. i avskildhet, som anges vara grundat på nämnda bestämmelse, finns emellertid inte ens en antydning om att D.M. skulle kunna försvåra utredningen och att en avskildhetsplacering därför var nödvändig.

När det gäller beslutet den 15 april 2008 och omprövningsbeslutet den 25 april har dessa grundats på 20 § första stycket 1. Enligt denna bestämmelse 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. Besluten har emellertid motiverats med att D.M. borde hållas avskild för att anstaltens utredning skulle kunna slutföras. Även i dessa fall saknades alltså anknytning till de rättsliga förutsättningar som den återopade bestämmelsen ställer upp. Att anstalten, vilket Kriminalvården gjort gällande, ändå må ha haft stöd för en avskildhetsplacering enligt 20 § första stycket första och andra punkten, saknar betydelse för min bedömning. Dessutom kan tilläggas att en avskildhet för utredning får pågå högst fyra dygn, se 50 § kriminalvårdslagen.

Jag övergår nu till anstaltens handläggning av D.M:s begäran om omprövning av beslutet den 25 april. Såvitt framkommit ledde denna begäran endast till att anstalten, med återopande av 27 § förvaltningslagen, ändrade beslutsmotiveringen.

Som en konsekvens av omorganisationen inom kriminalvården och bildandet av myndigheten Kriminalvården infördes ett nytt system med omprövningar inom den nya myndigheten. Det nya systemet innebär att ett beslut som t.ex. en anstalt har fattat, inte får överklagas innan det har omprövats av Kriminalvården. Enligt Kriminalvårdens arbetsordning sker omprövning av ett beslut om avskildhetsplacering på regionnivå. I den proposition som låg till grund för ändringarna anfördes att det i vissa särskilda fall, t.ex. beslut som tidigare fattades av Kriminalvårdsstyrelsen i första instans, kan vara tillräckligt att beslutet omprövas av en annan tjänsteman på samma enhet (prop. 2004/05:176 s. 65). I propositionen anfördes också att det nya systemet, med obligatorisk materiell omprövning inom myndigheten innan överklagande kan ske, innebär att det inte längre finns behov av att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om omprövning (s. 64).

Jag har för egen del en annan uppfattning om tillämpligheten av 27 § förvaltningslagen än den som framförs i propositionen, vilket jag också gett uttryck för i ett beslut i ett annat ärende (dnr 5862-2008, beslut den 7 april 2008). Enligt min mening talar samma skäl nu som innan Kriminalvården blev en myndighet för att det bör finnas ett snabbt och enkelt sätt att rätta felaktiga beslut när det inte är till nackdel för en enskild part.

Jag anser således att det finns ett utrymme för en anstalt att tillämpa 27 § förvaltningslagen när en intagen begär omprövning av ett beslut som anstalten har fattat. I det aktuella fallet framstår emellertid anstaltens tillämpning av denna bestämmelse som tveksam. Bestämmelsen infördes i syfte bl.a. att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet mot första instans (prop. 1985/86:80 s. 41). Tanken är alltså att bestämmelsen i första hand ska tilläm-

pas för att ändra ett beslut i sak utan att den enskilde ska behöva vända sig till domstol och inte, som i detta fall, för att rätta till andra brister i beslutet. Enligt min mening borde anstalten i det aktuella fallet ha lämnat över D.M:s begäran om omprövning till regionen.

Jag är sammantaget mycket kritisk till anstaltens handläggning i de ovan berörda avseendena. Handläggningen visar på anmärkningsvärt bristande insikter i den rättsliga regleringen på området. Det är naturligtvis av största vikt att dessa brister avhjälps.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Ifrågasatt begränsning av intagnas religionsfrihet

(Dnr 3799-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 15 juli 2008, mot Kriminalvården, anstalten Kumla, framförde intagna på anstaltens avdelning för intagna som ska utvisas efter avtjänat straff klagomål mot personalen på avdelningen. De uppgav i huvudsak följande. De är åtta muslimer som försöker utöva sin religion på avdelningen. Kriminalvårdarna Hans Eriksson, Lennart Telkert och Ulrika Hultman har flera gånger fällt rasistiska uttalanden mot dem. De har också stoppat fredagsböerna, rapporterat intagna som deltagit i dessa och i anslutning därtill fällt kommentarer som ”det här är ett kristet land” och ”i Sverige är vi kristna”. Deras imam var placerad i avskildhet i en månad på grund av att han var en ”negativ ledare”. Hans Eriksson, Lennart Telkert och Ulrika Hultman svarar alltid med ett nej innan en fråga ställs. Flera intagna har bett om att få andra kontaktmän än Hans Eriksson och Lennart Telkert, men de har i stället bara fått ”mer skit” av dessa.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården (Region Mitt), genom stf. regionchefen Tommy Blom, följande.

Kriminalvården, Region Mitt, har inhämtat uppgifter från kriminalvårdschef Kenneth Gustafsson.

Samtal har skett med den personal vid anstalten som anmälan avser. De har uppgivit följande.

Ulrika Hultman

Då den omtalade fredagsbönen ägde rum så var hon tjänstledig och således ej närvarande på arbetsplatsen. Hon känner sig inte involverad i den aktuella fredagsbönen.

Hon känner inte igen påståendet att tolk inte används. Anstalten beställer alltid tolk antingen från tolkservice eller personal med tillräckliga språkkunskaper.

Angående påståendet att de skulle svara nej innan de ens fått frågan menar hon att det är svårt att ge ett svar innan man vet vad frågan handlar om.

Lennart Telkert

Telkert känner igen situationen vid den aktuella fredagsbönen. Det inträffade i samband med övergång från vintertid till sommartid och tiden för fredagsbönen skulle hållas vid en annan tid vilken sammanföll med arbetstiden. Vi försökte avbryta fredagsbönen men eftersom våra tillsägelser ej efterlevdes skrevs rapport på de närvarande vid bönen.

På frågan om flera intagna velat byta kontaktperson säger han att det stämmer och det har varit för att han inte lyckats utverka en förflyttning till annan anstalt. Telkert menar vidare att han alltid försöker förstå vad intagna säger och gör han det inte ser man till att en person med språkkunskaper finns tillgänglig. Ibland uppstår det missförstånd av olika anledningar.

Hans Eriksson

Eriksson känner inte igen diskussionen om fredagsbönen. Han var utlånad till annat VO under våren (april–maj). Han uppger att han aldrig påtalat för någon intagen att Sverige inte är ett muslimskt land eller ”att i Sverige så är vi kristna”. Eriksson medger att intagna ibland vill byta kontaktperson och att de ibland nekas detta. Ofta vill intagna byta kontaktperson när de fått något negativt besked. Eriksson känner inte överhuvudtaget igen att behandlingen av en klient skulle påverkas av om någon nekats byta kontaktperson.

Kriminalvårdschefen uppger att det under en längre period förekommit en hel del diskussioner med intagna vid C-avdelningen både avseende religiösa och etiska frågeställningar. Ett flertal frågeställningar rörande vad som avses med att intagna, ska i den utsträckning det kan ske, få tillfälle att utöva sin religion har diskuterats inom personalgruppen vid C-avdelningen tillsammans med anstaltsledningen.

Vid avdelningen finns olika former av sysselsättning och studier. Behandlingsprogram kan inte bedrivas vid avdelningen med anledning av språksvårigheter hos flertalet intagna. Om förutsättningar finns i form av språkkunskaper och behov finns, kan intagna placeras vid andra avdelningar inom anstalten, exempelvis behandlingsavdelningen.

Författningsbestämmelser

Enligt 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall intagen 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.

Enligt 12 § är en intagen 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.

Enligt 15 § skall intagen som inom anstalten vill utöva sin religion beredas tillfälle härtill i den utsträckning det kan ske.

Kriminalvårdens bedömning

Det finns ett flertal religioner vars föreskrifter ingriper djupt i åtskilligt som hör till det dagliga livet. I den mån det är möjligt bör hänsyn tas till detta, t.ex. när det gäller matvanor (prop. 1974:20 s. 128).

En vistelse i anstalt för intagna präglas av ett flertal inskränkningar i den personliga friheten. Vid en anstalt av högsta säkerhetsklass är dessa inskränkningar av naturliga skäl mer omfattande än vid en anstalt av lägre säkerhetsklass.

En intagen är bl.a. skyldig att delta i den verksamhet som anvisas honom eller henne. Förflyttning av intagen inom anstalten till programverksamhet sker på bestämda tider. Det är därför inte möjligt att ta hänsyn till speciella önskemål om tider för bön när dessa krockar med tid när intagna ska gå till anvisad sysselsättning.

Några intagna vid C-avdelningen har erhållit varning jml 49 § KvaL för att de inte deltagit i anvisad sysselsättning. Deras förklaring i förhör var att de skulle be vid den tidpunkt som sysselsättningstiden startade. En intagen överklagade beslutet till länsrätten som inte gjorde någon ändring av Kriminalvårdens beslut.

Att någon negativ särbehandling av intagna med annan etnisk bakgrund har skett tillbakavisas av anstalten Kumla. Något ”stopp” för böner har inte skett, däremot kan inte intagna fullt ut styra över tidpunkten för bönestunder då det påverkar den övriga verksamheten i en anstalt i betydande hänseende. Som ovan nämnts delade även länsrätten Kriminalvårdens bedömning gällande detta.

Anmälarna gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 17 april 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. religionsfrihet. Med religionsfrihet avses frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Till skillnad mot vad som gäller beträffande andra fri- och rättigheter i regeringsformen får religionsfriheten inte inskränkas.

I 15 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) anges att en intagen som inom anstalten vill utöva sin religion ska beredas tillfälle till det i den utsträckning som kan ske.

Enligt 12 § kriminalvårdslagen är en intagen skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne. Av 9 § framgår att en intagen ska rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom.

Bedömning

I detta ärende har anmälarna, som enligt vad de själva har anfört är utövande muslimer, klagat på att anstalten vid något tillfälle försökt att avbryta deras fredagsbön. Kriminalvården har i remissvaret medgett detta. Enligt Kriminalvården var skälet till det att tiden för bön inföll under arbetstid. Några av de intagna fick också skriftliga varningar för att de inte åtlydde personalens tillsägelser om att avbryta bönen.

Skyddet för religionsfriheten innebär ett förbud mot bestämmelser, åtgärder eller rutiner som riktar in sig mot någon viss religionsutövning eller uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning. Skyddet innebär däremot i princip varken någon rätt för en trosutövare att vägra att fullgöra plikter som åligger honom eller henne eller någon skyldighet för en myndighet att

anpassa sin verksamhet till trosutövares behov i olika avseenden. När det gäller intagna i kriminalvårdsanstalt innebär själva frihetsberövandet och de rutiner som av ordnings- och säkerhetsskäl gäller i anstalten också faktiska inskränkningar i den intagnes möjligheter att utöva sin religion. Sådana praktiska konsekvenser är enligt min mening inte att betrakta som begränsningar, i regeringsformens mening, av religionsfriheten.

Av det sagda följer att intagen inte har någon på regeringsformen grundad rätt att vägra delta i anvisad sysselsättning för att i stället ägna sig åt bön. Inte heller bestämmelsen i 15 § kriminalvårdslagen medför en sådan rätt. Grund för kritik mot anstalten föreligger således inte.

I anmälan har också framförts klagomål om dåligt bemötande från tre kriminalvårdares sida. Utredningen ger inte heller i denna del stöd för kritik. Jag vill dock erinra om bestämmelsen i 9 § kriminalvårdslagen. Enligt denna bestämmelse ska en intagen behandlas med aktning för sitt människovärde. Han ska bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Brevgranskning

(Dnr 4590-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 september 2008, framförde N.N. klagomål mot Kriminalvården, anstalten Salberga. N.N. uppgav att personalen i anstalten öppnade försändelser från advokat och olika myndigheter – polis, åklagare m.fl. – till honom. Enligt N.N. hade personalen som jobbade med brevgranskning vid ett flertal tillfällen öppnat försändelser från Skatteverket och dessutom ringt till Skatteverket och lämnat anvisningar om att hans namn inte ska anges på kuvert utan att försändelsen i stället ska adresseras till anstalten. N.N. uppgav vidare att det inte alltid gick att utläsa vem eller vilka som hade genomfört granskningen. N.N. uppgav också att personalen hade öppnat ett brev från polisen till honom. I brevet fanns en CD-skiva som innehöll förundersökningen i ett mål där han skulle vittna. Enligt N.N. hade han först fått besked om att brevet inte hade kommit till anstalten, men efter att han tjatat på personalen fick han så småningom veta att brevet hade beslagtagits och lagts i förrådet. N.N. var också kritisk till att anstalten hade beslutat att han inte fick ta del av innehållet på CD-skivan, trots att det var en anställd i anstalten som i samråd med polis och åklagare kommit fram till att förundersökningen skulle skickas på en CD-skiva i stället för i utskrivet form. N.N. uppgav slutligen att det ”försvann” egendom ur den post som ankom till anstalten. För honom hade det ”försvunnit” 5 000 kr i kontanter och nio brev som innehöll böcker, CD-skivor och ljudböcker.

Utredning

Ett utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad N.N. hade framfört.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (Region Mitt), genom regionchefen Gunilla Ternert, följande.

Kriminalvården, Region Mitt, har inhämtat uppgifter från Kriminalvårdsinspektör Jari Manner samt vårdare Tobias Särkioja som arbetar med hantering av brev m.m.

Anstalten Salberga granskar inte advokat- och myndighetsbrev annat än om det finns anledning att anta att avsändaren är oriktig. I avsaknad av mer precisa uppgifter går det inte att närmare bemöta uppgifterna i anmälan.

Uppgiften att personal har ringt till skattemyndigheten och påtalat att N.N:s namn inte får stå på kuvertet från skattemyndigheten tillbakavisas från anstalten. Varken personal som utför brevgranskning eller öppnar post ställd till anstalten känner till dessa uppgifter.

Däremot stämmer det att breven från skattemyndigheten enbart är adresserade till anstalten Salberga. Att så sker är naturligt då det inte rör sig om meddelande från en myndighet utan innehållet är enbart andra brevöversändelser till N.N. Dessa brev hanteras sedan som vanligt, d.v.s. granskning sker i enlighet med 25–28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Brev som granskas stämplas och det anges med stöd av vilket lagrum granskningen har skett, vilken typ av granskning som har utförts, om den intagne har närvarat vid granskningen eller inte, datum samt vem eller vilka som utfört den.

Vad gäller brevet från polisen med en CD-skiva, innehållande en förundersökning, så kom brevet till anstalten den 2 september. Den var ställd till anstalten Salberga med N.N:s namn under adressen. Namnet var även skrivet inom parentes. Skivan skrevs in i förrådet den 3 september varvid ett kvitto skrevs ut och skickades till N.N. Kvittot torde ha varit N.N. tillhanda någon dag efter detta.

Eftersom en förundersökning normalt inte får innehas under tid i gemensamhet samt det faktum att dator för läsning av innehållet endast finns att tillgå på avdelningen, medförde det ett svårlost problem. Personal kontaktade därför polisen som istället skickade hela förundersökningen i pappersformat till anstalten. N.N. var då dock inte intresserad av att läsa förundersökningen varför den lades tillsammans med hans övriga tillhörigheter i förrådet. Någon skriftlig ansökan om att inneha CD-skivan lämnades inte av N.N. Däremot samtalade N.N. med bl.a. Jari Manner om denna skiva. Skriftliga ansökningar från intagna ankomststämplas när de tas emot, detta oavsett om de registreras i KLAS, KVR eller om de förvaras i klientakten i pappersformat.

I ett tidigare yttrande med dnr 4407-2008 anförde Kriminalvården följande.

Brev som innehåller pengar förtecknas i en s.k. värdebok och sätts därefter in på den intagnes konto. I förteckningen anges beloppet, datumet för ankomsten samt avsändare om detta framgår. Brev som inte innehåller pengar vidarebefordras till den intagne om det inte kvarhålls. Någon dokumentation, annat än att ange eventuell granskningsåtgärd, om brev som enbart befordras görs självklart inte. Om brevet ska kvarhållas fattas däremot ett beslut.

På alla anslagstavlor på avdelningarna i anstalten/häktet Salberga finns anslaget ett postgironummer där anhöriga eller andra kan sätta in pengar till enskilda intagna. När frågor kommer från utomstående om hur man ska skicka pengar till en intagen, rekommenderas postgironumret framför att skicka pengar i ett brev.

Böcker och CD-skivor (ej brända) vidarebefordras direkt till avdelningen för befordran och bedömning av innehavsfrågan. Oaktat att N.N. inte med önskvärd tydlighet anger när breven och pengarna skulle ha försvunnit, är hans påståenden milt sagt anmärkningsvärda. Dylika påståenden är av naturliga skäl också svåra att bemöta.

I flera anmälningar under den senaste tiden har relativt oprecisa påståenden om att tillhörigheter försvinner från anstalten Salbergas förråd och i brevgranskningen. Det som är gemensamt för dessa anmälningar är att de kommer från en enskild avdelning där N.N. vistas. Eftersom förrådet och brevgranskningen utför arbetsuppgifter för hela anstalten så är det något märkligt att denna oordning enbart skulle gälla omvårdnadsavdelningen där N.N. vistas.

Författningsbestämmelser

Enligt 25 § KvaL ska brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet ta emot klagomål från enskilda vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett sådant brev till en intagen är oriktig, får brevet granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Enligt 26 § får ett brev till eller från en intagen i anstalt granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Granskningen ska syfta till att undersöka om brevet

1. innehåller något otillåtet föremål,
2. är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, eller
3. är ett led i ett planerat avvikande eller något liknande förfarande.

Om en intagen under utredningen av ett disciplinärende hålls avskild från andra intagna, får den intagne också hindras från kontakter med andra personer genom brev i den utsträckning det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras.

Enligt 27 § får granskning av brev inte vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte.

Vid öppning av brev ska den intagne vara närvarande, om det lämpligen kan ske.

Brev som granskats får hållas kvar, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Den intagne ska underrättas om kvarhållandet så snart det kan ske, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Gäller det ett ankommande brev ska den intagne i den utsträckning det är lämpligt få information om innehållet i det. Ett kvarhållet brev ska lämnas ut till den intagne så snart det kan ske och senast när den intagne frigges, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Enligt 28 § gäller det som i 25–27 §§ är föreskrivet om brev även annan försändelse och annat skriftligt meddelande än brev. Bestämmelserna i dessa paragrafer som rör en intagen gäller även en sammanslutning av intagna.

Kriminalvårdens bedömning

En viktig fråga som har uppmärksamats i detta ärende är frågan hur post till intagna som har skyddad identitet och kvarskrivning hanteras. Skattemyndigheten skickar inte något meddelande till den intagne utan vidarebefordrar enbart brev och försändelser från andra. I just detta ärende adresserar skattemyndigheten sitt kuvert till anstalten. I det fall det varit adresserat till N.N. skulle det kunna leda till att ett kringgående av Kriminalvårdens kontroll av införsel av otillåtna föremål samt okontrollerad kommunikation.

I övrigt framkommer inget i utredningen som tyder på att N.N. har behandlats felaktigt.

N.N. kommenterade remissvaret. Han gav också in kopior av framställningar om ersättning för förlorad egendom, som han och en annan intagen hade lämnat in till anstalten.

I beslut den 17 april 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§. Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

Av 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) framgår att brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett sådant brev till en intagen är oriktig, får brevet granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Post som Skatteverket förmedlar till en intagen som har skyddade personuppgifter ligger i ett särskilt ytterkuvert. På detta ytterkuvert anges att Skatteverket är avsändare. Det skulle därmed kunna hävdas att en sådan försändelse utgör myndighetspost som ska vidarebefordras till en intagen utan föregående granskning. En sådan tolkning av bestämmelsen i 25 § kriminalvårdslagen framstår emellertid som orimlig och skulle, som Kriminalvården påpekat, kunna leda till ett kringgående av den införselkontroll som sker i anstalter. Jag har alltså inte något att erinra mot att sådana försändelser öppnas. Jag har också fått veta att Skatteverket i sådana fall använder särskilda kuvert, märkta Förmedlingsärende eller Förmedlingsuppdrag. Det borde därmed inte föreligga någon risk för att annan post felaktigt bedöms som förmedlingspost.

När det gäller hanteringen av den CD-skiva, innehållande förundersökningsmaterial, som polisen skickade till N.N. framgår att brevet med CD-skivan faktiskt öppnades av personalen utan att det förelåg någon misstanke om att uppgiften om avsändaren var oriktig. Kriminalvården har, om jag uppfattat remissvaret riktigt, förklarat anstaltens handlande med att brevet betraktades som ett brev till anstalten, eftersom det var ställt till anstalten, med N.N:s namn angivet under anstaltens.

Det skulle kunna resas invändningar mot det synsätt som Kriminalvården gett uttryck för beträffande innebörden av adresseringen. Jag inser emellertid att det finns praktiska skäl som talar för en sådan ordning. Jag finner således inte skäl att rikta någon kritik mot anstalten i detta avseende. För tydlighetens skull vill jag dock tillägga, att om det efter öppnandet av ett brev som adresserats på aktuellt sätt framkommer att brevet är till den intagne personligen, ska brevet därefter hanteras enligt reglerna i kriminalvårdslagen. Om det är fråga om myndighetspost får brevet alltså inte utsättas för ytterligare granskningsåtgärder enligt 25–27 §§ kriminalvårdslagen.

2009/10:JO1

N.N. har också uppgett att det ibland händer att det inte går att utläsa vem som genomfört brevgranskningen. Dessa klagomål är dock för allmänt hållna för att kunna utredas ytterligare.

N.N. har i sin anmälan slutligen uppgett att föremål som skickats till honom försvunnit efter att de ankommit till anstalten. Detta påstående har tillbakavisats av Kriminalvården. Uppgift står således mot uppgift. Det framstår inte som meningsfullt att utreda saken ytterligare.

Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Brevgranskning m.m.

(Dnr 5656-2008)

Anmälan

I en anmälan mot Kriminalvården, anstalten Salberga, som kom in till JO den 30 oktober 2008, begärde A.A-S., i egenskap av ordförande för ett av de intagnas förtroenderåd, att JO skulle granska posthanteringen i anstalten. Enligt A.A-S. var den bristfällig såtillvida att det inte tydligt framgick av åsatta granskningsstämplar vem eller vilka som hade utfört granskningen. A.A-S. uppgav vidare att intagna uppmanades, i strid med gällande regler, att öppna myndighetspost i närvaro av personal. Han ifrågasatte slutligen den ”lösning” som personalen erbjöd som villkor för innehav av myndighetshandlingar, nämligen att stryka över vissa uppgifter.

A.A-S. bifogade flera granskade kuvert.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över vad A.A-S. hade framfört.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (Region Mitt), genom regionchefen Gunilla Ternert, följande.

Kriminalvården, Region Mitt, har inhämtat uppgifter från kriminalvårdsinspektör Carina Liljeblad, anstalten Salberga och Roger Bäcklund, vårdare med ansvar för bl.a. granskning av brev.

Anstalten Salberga har sedan november 2008 införskaffat en stämpel för namnförtydligande av de två personer som normalt utför brevgranskning, där både för- och efternamn framgår. Det är alltid två personer som närvarar vid granskningen.

Liljeblad uppger att när intagna får myndighetspost öppnar den intagne posten enskilt i ett samtalsrum. Personal närvarar inte i rummet. Vill den intagne sedan ta in brevet på rummet blir det en innehavsfråga. Den intagne får då visa upp innehållet för att innehavsfrågan ska kunna prövas efter att brevet befordrats.

Innehavsfrågan prövas inledningsvis formlöst. Om personal godkänner att brevet, med dess innehåll, får innehållas, så tar den intagne med sig brevet. Om innehavet inte medges informeras den intagne muntligt. Ofta diskuteras sedan frågan om när och under vilka former som den intagne kan få tillgång till de handlingar som bedömts äventyra ordningen och säkerheten i anstalt. Om den intagne vill få ett skriftligt beslut på att han inte medges innehav så upplyses han om att han skriftligen får ansöka om detta.

Kriminalvårdens bedömning

Eftersom KvaL saknar regler om var i anstalten som brev skall befordras, är det upp till varje anstalt att bestämma plats för befordran. Efter att ett brev befordrats, läs överlämnats, tar regler om innehav och husrannsakan över. JO har i flera beslut framhållit att skyddet för förtrolig kommunikation bara gäller under tid som ett brev befordras, se bl.a. JO 1994/95 s. 175.

JO har i beslut den 22 september 2006, dnr 4427-2005, konstaterat att en rutin som innebär att myndighetspost befordras till intagna på en plats som de intagna inte har fri tillgång till inte strider mot några författningsbestämmelser. Om de sen vill ta med innehållet i brevet till sitt bostadsrum måste de visa upp innehållet för personal för att innehavsfrågan ska kunna prövas enligt 24 § KvaL.

Anstalten Salberga befordrar brev till intagna utan föregående granskning. Personalen informerar därefter om att innehavsfrågan måste prövas i det fall den intagne önskar inneha brevet med dess innehåll i bostadsrummet. För att innehavsfrågan ska kunna prövas måste innehållet i brevet kunna granskas.

I den mån ett medgivande av innehav av handlingar kan medges om någon del av handlingen tas bort eller görs oläslig, kan inte Kriminalvården se några hinder mot en sådan lösning så länge det är den intagnes eget val. Det rör sig inte om en sekretessfråga utan om ett sätt att kunna medge innehav genom att uppgifter som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten inte framgår.

A.A-S. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 28 april 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) ska brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett sådant brev till en intagen är oriktig, får brevet granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Ett förfarande där intagna uppmanas att öppna myndighetspost i närvaro av anstaltspersonal utgör i sig inte brevgranskning. Ett sådant förfarande får emellertid anses strida mot syftet med reglerna om skydd för myndighetspost (se JO 1994/95 s. 175). Anstalten har dock tillbakavisat A.A-S:s uppgifter i denna del. Vad som framkommit utgör inte grund för kritik.

I 4 kap. 1–5 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om kriminalvård i anstalt (KVFS 2008:3), anstaltsföreskrifterna, finns bestämmelser som anknyter till kriminalvårdslagens bestämmelser om brevgranskning. Enligt 4 § ska den intagne underrättas om en granskning. I de allmänna råden till 4 § anges bl.a. att underrättelsen till den intagne bör, då det gäller post till denne, ske genom att det på försändelsen anges med stöd av vilket lagrum granskningen har skett, vilken typ av granskning enligt 3 § som har utförts, om den intagne har närvarat vid granskningen eller inte, datum samt vem eller vilka som utfört den.

A.A-S. har lämnat in flera kuvert som varit föremål för granskning. Jag delar hans uppfattning att på kuverten åsatta signaturer inte med önskvärd tydlighet visar vem eller vilka som utfört granskningen. Anstalten kan inte undgå

kritik för detta. Jag noterar att anstalten numera använder stämplat där både för- och efternamn framgår.

Jag övergår nu till frågan om överstrykning av uppgifter i handlingar.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2008 har bestämmelserna om innehav i 24 § kriminalvårdslagen skärpts (prop. 2006/07:127). Vad gäller böcker, tidskrifter och tidningar får sådana inte innehas om ordningen eller säkerheten kan hotas eller om den intagnes behandling kan antas motverkas. I övrigt får en intagen inneha personlig egendom som är motiverad för en ändamålsenlig verkställighet. I de allmänna råden till 7 kap. 5 § anstaltsföreskrifterna anges bl.a. att innehav av t.ex. domshandlingar, beslut och förhörsprotokoll normalt inte bör tillåtas.

Innehav av handlingar kan alltså vägras. Det måste dock i varje enskilt fall prövas om en handling innehåller sådant att det är motiverat att vägra den intagne att inneha handlingen. Den intagne ska underrättas om ett beslut att vägra innehav och om att han har möjlighet att begära omprövning av beslutet. Om han begär det, ska underrättelsen ske skriftligt. En sådan begäran behöver inte vara skriftlig; se 21 § förvaltningslagen (1986:223).

Att en anstalt kan vägra innehav av handlingar medför inte någon rätt att stryka över de uppgifter i en handling som gör att den inte får innehas. En sådan lösning av innehavsfrågan bör därför endast användas i de fall där anstalten, i enlighet med vad jag anförde ovan, har beslutat att vägra innehav av handlingen i fråga och under förutsättning att den intagne samtycker till åtgärden.

Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Exekutionsärenden

Kritik mot chefskronofogde som i strid med regeringsformens krav på opartiskhet hjälpt en part att bemöta ett överklagande; uttalanden om serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen

(Dnr 2223-2008)

Bakgrund och utredning

Fredrik Engström, som företrädare för Alektum Inkasso AB, anmälde Kronofogdemyndigheten till JO. Anmälan gällde främst att en tjänsteman hos myndigheten hade agerat i strid med det krav på opartiskhet som ställs upp i 1 kap. 9 § regeringsformen. Fredrik Engström anförde i huvudsak följande.

Alektum Inkasso AB hade på uppdrag av Ellos AB ansökt om verkställighet av ett utslag i ett mål om betalningsföreläggande. Sedan gäldenären hade gjort gällande att han i vart fall under tre år inte nåtts av några krav och att fordran därför var preskriberad, meddelade Kronofogdemyndigheten beslut om att vidare verkställighet inte fick ske. Ellos AB överklagade det beslutet till Uppsala tingsrätt. Under handläggningen av målet i tingsrätten lämnade chefskronofogden Per Chrysander till domstolen in vad som förefaller vara en partsinlaga, där han i sin roll som chefskronofogde argumenterade rättsligt till förmån för gäldenären. Inlagan var undertecknad av Per Chrysander och gäldenären gemensamt. Det föreföll inte troligt att, som det angavs i inlagan, texten ord för ord återgav gäldenärens inställning och att Per Chrysander endast hade nedtecknat dennes inställning. Om det ändå skulle förhålla sig på det sättet uppkom frågan varför inte gäldenären själv hade kunnat nedteckna orden och sända skrivelsen till tingsrätten. Det var enligt anmälarens mening inte möjligt att uppfatta saken på annat sätt än att Per Chrysander hade agerat som rättsligt ombud för gäldenären.

Anmälan remitterades till Kronofogdemyndigheten, som i sitt yttrande inledningsvis hänvisade till en redogörelse från mellersta indrivningsavdelningen (avdelningschefen Jan Westerberg). Där anfördes bl.a. följande.

Alektum Inkasso AB ansökte 2007-09-18 för Ellos AB:s räkning om verkställighet mot Kent L. Exekutionstiteln utgjordes av ett utslag i mål om betalningsföreläggande. Målet registrerades med dnr U 147112-07/2110. Kent L. som 2008-02-18 gjorde invändning mot verkställigheten ansåg att fordran var preskriberad. Invändningen bifölls av myndigheten vad avsåg kapital och ränta. Verkställighet skulle ske beträffande processkostnad och grundavgift. Beslutet fattades av chefskronofogde Per Chrysander.

Alektum AB överklagade beslutet och yrkade att det skulle undanröjas och att verkställighet skulle ske enligt ansökan. Per Chrysander överlämnade målet till Uppsala tingsrätt med yttrande 2008-03-13, dnr 808 7561-08/589. Tillsammans med relevanta handlingar i målet överlämnades till tingsrätten även en skrivelse som undertecknats av Per Chrysander och som Kent L. intygat återger hans inställning.

Nämnda skrivelse är enligt uppgift från Chrysander inte en ordagrann nedteckning av samtalet och han har inte åtagit sig att vara ombud för Kent L. Däremot anser Chrysander själv att hans agerande kan anses klandervärt eftersom det i praktiken kan framstå som om han var ombud för Kent L. i det aktuella fallet.

I sitt yttrande anförde Kronofogdemyndigheten bl.a. följande.

Vid kontakter med allmänheten gäller den allmänna serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen (1986:223) även för Kronofogdemyndighetens tjänstemän. Att exakt avgöra var gränsen går mellan att ge allmän vägledning och på ett partiskt sätt ge råd kan dock vara svårt att avgöra i det enskilda fallet. Detta särskilt i fall där en enskild medborgare, som saknar kunskap om den rättsliga regleringen, står mot en större aktör, jfr även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 u, s. 69 f.

Enligt myndighetens uppfattning har dock Per Chrysander i förevarande fall passerat gränsen för vad som är lämpligt för en opartisk tjänsteman. Myndigheten menar dock att handlandet inte varit av den arten att fråga om tjänstefel jämlikt 20 kap. 1 § brottsbalken kan aktualiseras. Detta i synnerhet som preskriptionsfrågan slutligen skulle komma att avgöras av domstol.

Bedömning

I sitt beslut den 26 maj 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Ellos AB sökte hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet av ett utslag om betalningsföreläggande mot Kent L. Chfeskronofogden Per Chrysander fattade beslut i ärendet. Beslutet innebar att Ellos AB:s anspråk delvis bifölls samtidigt som vissa invändningar från Kent L:s sida godtog.

Beslutet överklagades av Ellos AB. Kronofogdemyndigheten genom Per Chrysander överlämnade överklagandet till Uppsala tingsrätt. Till överlämnandet fogade Per Chrysander vissa upplysningar om sitt beslut och framförde att Kronofogdemyndigheten inte fann skäl att tillstyrka bifall till besvären. Det konstaterades även att överklagandet inkommit inom rätt tid.

Som en bilaga översändes samtidigt en skrift betecknad som ”Gäldenärens utsaga”. Skriften var efter orden ”Nedtecknat av” signerad av Per Chrysander, varefter Kent L. med sin signatur bekräftade att ”Redogörelsen ovan återger korrekt min inställning”. Skriften innehöll en rättslig argumentation till förmån för det överklagade beslutet och Kent L:s sak.

Kent L. medgav senare motpartens talan, varefter tingsrätten biföll Ellos AB:s anspråk.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Att en beslutsfattare i ett ärende som gäller en tvist mellan två parter engagerar sig för den ena partens sak, på det sätt Per Chrysander gjort, står i uppenbar strid med dessa grundläggande regler. Det är anmärkningsvärt att en tjänsteman i Per Chrysanders ställning inte förstått detta.

Kronofogdemyndigheten har i sitt yttrande till JO aktualiserat serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att i ärenden där det finns flera enskilda parter, kan det skada tilltron till myndighetens opartiskhet om den lämnar ena parten hjälp och detta är till nackdel för motparten. Det framhålls vidare att serviceskyldigheten begränsas med tanke på fall av det slaget (prop. 1985/86:80 s. 20 f.). Serviceskyldigheten är med andra ord underordnad kravet på opartiskhet och saklighet, något som ju även följer av att det senare stadgas i grundlag. I anledning av vad Kronofogdemyndigheten anført bör det understrykas att det alltså inte är fråga om att avväga serviceskyldigheten mot regeringsformens bestämmelse, utan om att

2009/10:JO1

den service myndigheterna ger ska hålla sig inom den bestämmelsens ramar. Att en part är mer resursstark än en annan medför inte vare sig rätt eller skyldighet för en myndighet att ge avkall på kravet på opartiskhet gentemot parterna.

Eftersom Per Chrysanter numera synes ha insett att han agerat felaktigt och hans förlöpning inte lett till någon bestående rättsförlust för motparten kan saken stanna vid den allvarliga kritik mot honom som ligger i det sagda.

Försvarsmakten

Kustbevakningens medverkan i tv-serien ”Kustbevakarna” m.m.

(Dnr 4150-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 5 september 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

M.A. klagade på Kustbevakningen, Region Väst, och kustbevakningstjänstemannen Jonas Andersson. Han anförde bl.a. följande. Kustbevakningen ingrep den 1 juli 2007 mot honom och hans fru för att de hade framfört sin båt med för hög hastighet. Han godkände föreläggandet av ordningsbot. Ombord på Kustbevakningens båt fanns tre personer. En av dessa hade en filmkamera. När han frågade om kameran fick han till svar att de höll på att spela in en dokumentärfilm om Kustbevakningens arbete och att dokumentären skulle visas i Kanal 5. Vidare fick han veta att han skulle bli kontaktad om han kunde tänka sig att medverka. Han upplyste dem om att han inte på något sätt ville medverka. Kustbevakningen och den person som filmade har inte följt den överenskommelse angående aktuell dokumentärserie som Region Väst och filmproduktionsbolaget har träffat. M.A. och hans fru befann sig i en utsatt situation, och deras personliga integritet har kränkts mycket grovt. M.A. klagade även på att Kustbevakningens båt var dold vid hastighetskontrollen.

Utredning

Anmälan remitterades till Kustbevakningen för yttrande. I remissvaret anförde Kustbevakningen, Centrala ledningen, genom vikarierande generaldirektören Hans Lindqvist, i huvudsak följande. (De till yttrandet bifogade bilagorna har, med undantag för det nedan refererade beslutet om förbehåll för sekretess, här uteslutits.)

Bakgrund

Bolagets begäran

Filmproduktionsbolaget Stockholm-Köpenhamn AB (bolaget) har vänt sig till Kustbevakningen med önskemål om att i dokumentärserie få beskriva en liten grupp av de tjänstemän inom Kustbevakningen som arbetar med ordningshållning, säkerhet och räddningsinsatser till sjöss på västkusten under sommarhalvåret 2007. Syftet har angivits vara att dokumentera hur dedikerade yrkesmänniskors vardag ser ut, att beskriva de personer som tjänstemännen är och hur de utför sitt arbete. Bolaget har vid sin förfrågan till Kustbevakningen såväl skriftligt som muntligt särskilt påtalat att man är väl medvetna om det stora ansvar och strikta bestämmelser som gäller för skyddande av den personliga integriteten hos de olika övriga människor som berörs av kustbevakningsverksamheten. Bolaget har också utfäst sig att självklart avidentifiera samtliga berörda enskilda.

Öppenhet och insyn

Det är inte ovanligt att myndigheter får framställningar från tv-team och produktionsbolag med önskemål att genom ljud- eller bildupptagning fortlöpande intervjua myndigheternas tjänstemän och att på olika sätt dokumentera myndigheternas verksamhet.

Det allmännas verksamhet omfattas som huvudregel av den grundlags-skyddade offentlighetsprincipen. Denna princip är utgångspunkt i det allmänna och också gällande för en stor del av det arbete som utförs i den dagliga kustbevakningsverksamheten.

En dokumentär filmproduktion kan för myndigheter utgöra ett led i en strävan mot öppen offentlig förvaltning och en möjlighet att ge medborgarna insyn i och information om myndighetens verksamhet (jfr även förvaltningslagen samt 6 § tredje stycket myndighetsförordningen [2007:515]). Ett sådant förfarande ligger enligt Kustbevakningens bedömning också i linje med en allmän strävan mot öppenhet och insyn i statliga myndigheters verksamhet. Kustbevakningen har härvid även tagit del av, övervägt och beaktat de uttalanden som tidigare gjorts av bl.a. JK (JK:s beslut den 21 mars 2001 dnr 1719-99-22, jfr även RPS:s skrivelse om ändring i sekretesslagen Ju2002/1958 RÅS-187-1455/02) samt senare tillkomna uttalanden (JK:s beslut den 31 augusti 2007 dnr 2788-06-31 (*rätteligen dnr 6788-06-31*; *JO:s anm.*), jfr även Kommittédirektiv Insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m., Dir 2007:120).

Kustbevakningens godkännande

Något avtal föreligger inte mellan Kustbevakningen och produktionsbolaget. Kustbevakningen och de berörda tjänstemännen har däremot, som ett led i strävan mot öppenhet och insyn i offentlig förvaltning, godkänt att bolaget fortlöpande intervjuar tjänstemännen och dokumenterar deras vardag i kustbevakningsverksamheten.

Sekretess och integritetsskydd för enskilda

Naturligtvis måste enskildas integritetsskydd och efterlevnaden av bestämmelser om sekretess med hänsyn till enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden säkerställas (jfr 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen samt sekretesslagen [1980:100], t.ex. 9 kap. 17 § och 1 kap. 1 § andra stycket).

Bolagets utfästelser om att verkligen respektera enskildas integritetsintressen har för Kustbevakningen, och för Jonas Andersson, initialt varit av helt avgörande betydelse när Kustbevakningen och de berörda kustbevakningstjänstemännen gav sitt tillstånd till bolaget att återkommande intervjua tjänstemännen och att i viss utsträckning också följa deras vardagliga arbete och åtgärder på öppna allmänna platser.

Myndighetens godkännande till bolagets närvaro och dokumentation har däremot inte avsett, och har inte heller kunnat avse, enskildas medverkan i dokumentationen. Utöver den dokumentation av kustbevakningstjänstemännen som Kustbevakningen och tjänstemännen kunnat samtycka till, har bolagets filmupptagning främst skett av platser som varit öppna för bolaget och annan media att dokumentera från allmän plats på land eller från eget fartyg. Myndigheten har inte aktivt medverkat till att enskilda samtyckt till intervjuer eller andra närmare kontakter med bolaget och dess filmupptagning. Kustbevakningsverksamheten har under perioden också allmänt anpassats till och planerats efter om bolaget varit närvarande ombord för att dokumentera tjänstemännens arbete.

För att säkerställa enskildas personliga integritet inom ramen för sekretesslagens bestämmelser har Kustbevakningen vid bolagets närvaro i kustbevakningsverksamheten också meddelat beslut enligt vilket filmteamets deltagare har att iakttaga samma bestämmelser om sekretess till skydd för enskild

som gäller för de anställda inom Kustbevakningen. Det har t.ex. varit fråga om sekretess med stöd av 9 kap. 17 § sekretesslagen för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Om bolaget använder uppgifter i strid mot ett uppställt förbehållsbeslut och sekretesslagens bestämmelser kan fråga om brott mot tystnadsplikten aktualiseras för bolagets/filmteamets deltagare.

Angående Jonas Anderssons åtgärder

Jonas Anderssons ingripande mot hastighetsöverträdelsen har skett till följd av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans uppgifter, skyldigheter och befogenheter att genom polisiär övervakning hindra, ingripa mot och beivra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller trafikregler för sjötrafiken (jfr förordningen [2005:742] med instruktion för Kustbevakningen samt lagen [1982:395] resp. förordningen [1983:124] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning; jfr även uppdrag i Regleringsbrev för Kustbevakningen 2007 att genom övervakning och kontroll till sjöss förebygga brottslighet och öka människors trygghet och att bidra till att antalet allvarliga olyckor till sjöss minskar).

Jonas Andersson har vid den aktuella filmupptagningen inför ingripandet och ordningsbotsutfärdandet beslutat om förbehåll för sekretess med hänsyn till M.A:s personliga och ekonomiska förhållanden. Beslutet har fattats efter särskild prövning av Jonas Andersson i förväg *inför* att han skulle genomföra sitt ingripande mot hastighetsöverträdelsen när bolaget närvarade. Beslutet har fattats av Jonas Andersson omedelbart inför ingripandet och delgivits bolaget och dess fotograf först muntligt och sedan även bekräftats och delgivits skriftligt.

Jonas Andersson har vid tillfället haft delegation att fatta sådant förbehållsbeslut för myndighetens räkning.

En grundläggande förutsättning för bolagets närvaro ombord har, som nämnts ovan, dessutom varit att bolaget även i övrigt åtagit sig att respektera enskildas integritet.

Jonas Anderssons arbetsuppgifter under inspelning har från Kustbevakningens sida däremot uttryckligen inneburit att inte medverka till eller påverka enskilda till att samtycka till medverkan i bolagets produktion. Det har således ankommit på Jonas Andersson att agera på ett sådant sätt att han över huvud taget inte påverkat M.A., eller annan enskild, till att samtycka till medverkan i produktionen eller ens medverka genom att ställa frågor om detta å bolagets vägnar.

Om tryck- och yttrandefrihet m.m.

För innehållet i ett tv-program så som t.ex. en dokumentärserie svarar den ansvarige utgivaren.

Kustbevakningen har, till följd av tryck- och yttrandefriheten och förbud mot censur (jfr 1 kap. 3 och 4 §§ yttrandefrihetsgrundlagen), inte möjlighet att förbehålla sig rätt att förhandsgranska material. Kustbevakningen har inte heller i övrigt möjlighet att vare sig tillåta eller förbjuda bolaget att göra eller återge filmupptagningar utöver vad som indirekt följer av ovan beskrivna beslut om förbehåll för sekretess.

Bolaget har efter M.A:s anmälan informerat Kustbevakningen om att bolaget inte avser att använda filmupptagningsmaterial från händelsen mot M.A:s vilja.

Av Kustbevakningens beslut den 1 juli 2007, meddelat av Jonas Andersson efter delegation från regionchefen Peter Örtendahl, om förbehåll för sekretess

framgår bl.a. följande. Beslutet riktar sig mot ”samtliga de personer som har Stockholm-Köpenhamn prod. AB:s (bolagets) uppdrag att följa kustbevakningsverksamheten under 2007 eller att i övrigt delta i produktionsarbetet (uppdragstagarna)”. Beslutet föreskriver att dessa ska iaktta i sekretesslagen föreskriven sekretess till skydd för enskild för uppgifter som kommer dem till del med anledning av att uppdragstagarna medföljer angivet kustbevakningsfartyg den 1 juli 2007 och då närvarar vid tjänsteåtgärder avseende polisiär övervakning och ingripande mot brott m.m. I anslutning till detta hänvisar myndigheten till 9 kap. 17 § sekretesslagen. Vidare har beslutet bl.a. följande lydelse.

Beträffande hastighetsövervakning av fritidsmotorbåt (ange id för enskild/fartyg som berörs). (*Någon uppgift har inte ifyllts i denna del; JO:s anm.*)

Beslutet medför att bolaget och dess företrädare (nedan bolaget) inte får nyttja eller röja uppgifter om enskild som man erfar vid ovan nämnd tjänsteåtgärd och som i strid med tillämplig sekretessbestämmelse kan medföra skada eller men för den enskildes ekonomiska eller personliga förhållanden.

Beslutet medför därmed att bolaget när skaderisk föreligger inte får nyttja eller röja, direkt eller indirekt, uppgifter om den enskildes identitet utan att den enskilde uttryckligen samtycker till detta.

Beslutet medför också att alla medium/databärare med uppgifter om enskild som omfattas av detta förbehållsbeslut skall förvaras betryggande så att ingen annan än de som omfattas av detta förbehållsbeslut (eller som på grund av sin anställning har att iaktta sekretess) kan ta del av informationen.

Beslutet innebär dessutom att den information som omfattas av förbehållsbeslutet – såvida inte berörd enskild samtycker till eller begär annat – skall förstöras genom att tas bort från samtliga kopior/informationsbärare **senast den 1 juni 2008**.

Om uppgifter nyttjas eller röjs i strid med beslutet kan ansvar för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken komma ifråga för bolagets anställda och uppdragstagare som genom att de deltagit i produktionen omfattas av beslutet.

På det aktuella förbehållsbeslutet har fotografen H.H. intygat att beslutet delgivits medföljande uppdragstagare omedelbart inför tjänsteåtgärden och att beslutet expedierats i kopia till bolaget.

M.A. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Varje svensk medborgare har enligt 1 kap. 1–2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen rätt att i fråga om vissa medier, t.ex. tv, i vilket ämne som helst uttrycka åsikter (yttrandefrihet) och lämna uppgifter för offentliggörande (meddelarfrihet). Denna rätt är i vissa undantagsfall begränsad genom att vissa tystnadsplikter bryter meddelarfriheten. Det gäller gärningar som t.ex. vissa grövre brott mot rikets säkerhet eller uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen (se 5 kap. yttrandefrihetsgrundlagen). En åtgärd kan därigenom utgöra ett yttrandefrihetsbrott. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell för de uppgifter som detta ärende rör. Ett begränsat skydd finns även för utländska sändningar (se 10 kap. yttrandefrihetsgrundlagen). Meddelarfriheten gäller inte myndigheten som sådan.

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmänna verksamheten och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (1 kap. 1 § sekretesslagen). Uppgift för vilken sekretess gäller enligt sekretesslagen får inte röjas för enskild i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar (1 kap. 2 § sekretesslagen).

Den enskildes sekretesskydd i det här aktuella sammanhanget framgår av 9 kap. 17 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Om en myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt en sekretessbestämmelse utgör hinder att lämna uppgift till en enskild, kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen uppställa sådant förbehåll när uppgiften lämnas till honom. Den som bryter mot detta förbehåll kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken straffas för brott mot tystnadsplikt. I fråga om sådan tystnadsplikt som följer av sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen råder ingen meddelarfrihet (16 kap. 1 § 4 sekretesslagen).

I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 351) uttalas att ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § ligger nära till hands bl.a. när uppgiftslämnandet sker på så sätt att den som mottar uppgifterna får närvara vid viss verksamhet eller bese föremål eller anläggningar. Förbehållet kan då dokumenteras genom en handling som anger att förbehållet avser de uppgifter som på detta sätt röjs.

Ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen inskränker rätten för en mottagare av uppgifter att förfoga över uppgifterna. Genom ett förbehåll uppkommer en tystnadsplikt för den person förbehållet riktar sig till. Genom förbehåll av det nämnda slaget kan stelhet i sekretessregleringen motverkas och utomståendes informationsbehov tillgodoses i angelägna fall. Förbehållet, sammanvägt med andra omständigheter, ska vara tillräckligt för att undanröja den skaderisk som annars skulle utgöra ett hinder mot utlämnande. Det betyder att några andra omständigheter än skaderisken inte ska beaktas, alltså inte t.ex. vilket allmänintresse uppgiften har (se Regner m.fl., Sekretesslagen. En kommentar, 14 kap. 9 §).

JO har tidigare uttalat att ett förbehåll som det nu är fråga om ska meddelas i form av ett beslut av den utlämnande myndigheten, att det inte kan meddelas i förväg utan ska föregås av en prövning i varje särskilt fall och att förbehåll inte kan meddelas generellt utan angivande av vem inom t.ex. en organisation det riktar sig till. Av beslutet ska framgå vilken handling det är fråga om, vem handlingen lämnas ut till och som därmed är bunden av förbehållet beträffande just den handlingen och vad förbehållet har för innebörd. Detta är bl.a. en förutsättning för att det straffansvar som bär upp regeln om förbehåll ska kunna aktualiseras (se JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 197 och 1994/95 s. 574).

Justitiekanslern (JK) prövade i sitt beslut den 21 mars 2001, dnr 1719-99-22, frågan om en polismyndighets tillämpning av sekretessförbehåll för ett utomstående tv-team som följt polisens verksamhet. Varje person i tv-teamet hade i förväg undertecknat en handling om sekretess enligt ett förtryckt formulär. JK konstaterade att det använda formuläret, vilket benämns som ”sekretessinformation” och inte innefattade något formligt beslut, var allmänt hållet och inte gav någon närmare ledning om sekretessförbehållets innebörd. Formuläret uppfyllde således inte de krav som gäller i fråga om förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen och hade därför inte någon rättsverkan mot dem som undertecknat det. JK gjorde vidare bl.a. följande allmänna uttalanden. När representanter för massmedia följer polisens arbete innebär det en fortlöpande förmedling av uppgifter från myndigheten till utomstående. Vid tillståndsgivningen torde myndigheten som regel inte kunna överblicka vilken information som kommer att förmedlas och då inte heller kunna bedöma huruvida det rör sig om sekretessbelagda uppgifter. Så länge som en uppgift inte materialiserats kan det uppenbarligen inte ske någon sekretessprövning och då inte heller någon prövning av förbehållsfrågan. Mot denna bakgrund är det inte möjligt att redan i samband med ett tillstånd till den typ av reportage som det var fråga om besluta om aktuellt förbehåll. Att under en löpande inspelning av ett tv-program i varje sådan situation besluta om förbehåll förefaller dock enligt JK:s mening inte vara ett realistiskt och praktiskt genomförbart alternativ. En följd blir då att polisens medverkan vid inspelning av tv-program får begränsas till sådana inslag i polisarbetet där risken för ett röjande av sekretessbelagda uppgifter om bl.a. enskildas personliga förhållanden är utesluten eller i vart fall minimal. Förhållandena kan emellertid vara annorlunda när det handlar om en i förväg planerad aktivitet från polisens sida där det med säkerhet kan bedömas vilken information som kommer att förmedlas.

JK prövade den här aktuella frågan även i sitt beslut den 31 augusti 2007, dnr 6788-06-31. En polisman hade gett ett tv-team tillstånd att filma när polisen kroppsvisiterade och kroppsbesiktigade en person i anslutning till ett gripande. Det hade inte gått att vinna kunskap om hur tv-teamet berett sig tillträde till platsen där kroppsbesiktningen utfördes och om detta hade medgetts av någon av polismännen. Den aktuella polismannen hade dock enligt JK brustit i flera avseenden i samband med utförandet av sina tjänsteuppgifter. Bland annat hade han inte tydliggjort vad tv-teamet fick filma eller följt filmteamets förehavanden tillräckligt noggrant. JK ansåg att polismannen gjort sig skyldig till tjänstefel och brott mot tystnadsplikt vilka dock – efter viss tvekan – skulle betraktas som ringa. Han beslutade därför att inte väcka åtal mot denne.

En polismyndighets samverkan med ett tv-team föranledde kritik från JK i dennes beslut den 7 december 2007, dnr 5785-05-21. Denna samverkan hade reglerats endast genom en muntlig överenskommelse mellan myndigheten och produktionsbolaget. Det rörde sig här om ett omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. som polisen gjorde på en akutmottagning. Polismyndigheten hade informerat representanter för bolaget och den personal som medverkade vid inspelningen bl.a. om att filmteamet inte fick åka med i någon polisbil och att polismännen inte

fick medverka till att filmteamet fick komma in på platser som t.ex. akutmottagningar. Enligt sjukhusets utredning hade polispatrullen inte tagit med filmteamet in på akutmottagningen, utan filmteamet hade följt efter poliserna in på sjukhuset och filmat ingripandet genom några glasdörrar. Filmteamet hade sedan följt efter polisbilen till en tillnyktringsenhet där den omhändertagne också filmades. JK konstaterade återigen att samarbetet med tv-teamet innebär en löpande förmedling av uppgifter från myndigheten till utomstående. Detta medförde en klar risk att enskilda polismän inte i varje situation skulle hinna eller förmå att överblicka om sekretesskyddade uppgifter röjdes. Det var därför av betydelse att ett sådant samarbete noga planerades och övervägdes på förhand av polisledningen så att de polismän som deltog i en inspelning var väl medvetna om de åtgärder som behövde vidtas för att inte sekretess skulle röjas i de fall där meddelandefriheten inte gällde. JK ansåg att omständigheterna kring omhändertagandet i det aktuella fallet inte innebär att den omhändertagnes personliga integritet hade beaktats i tillräcklig omfattning.

Ett JO-beslut föranledde Polismyndigheten i Stockholms län att i en skrivelse den 10 mars 2000 be Rikspolisstyrelsen utarbeta riktlinjer för hur förbehåll ska utformas för de situationer när någon vill följa viss polisverksamhet. Rikspolisstyrelsen informerade därför i en skrivelse den 19 april 2001 bl.a. om innehållet i JK:s beslut den 21 mars 2001 och om beslutets konsekvenser för polisens verksamhet (RÄS-187-1415/00). Vidare underströk länspolismästaren i en skrivelse den 18 september 2001 (dnr AA-187-59628-1999) att det i praktiken inte är möjligt att låta journalister m.fl. följa polisens arbete i t.ex. radiobilarna utan att samtidigt göra sig skyldig till brott mot sekretesslagens regler. Den 4 mars 2002 upprättade sålunda Rikspolisstyrelsen en begäran till Justitiedepartementet om att lagändringar utreds som medför större möjligheter att låta medierna följa polisverksamheten (RÄS-187-1455/02; Ju2002/1958). Detta har resulterat i att utredningen Insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. (Ju 2007:13, dir. 2007:120) bl.a. fått i uppdrag att överväga om sekretesslagen bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet, t.ex. en polismyndighets operativa verksamhet, under tystnadsplikt. Utredningens arbete pågår fortfarande.

Bedömning

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Det är i princip bara myndigheter och deras anställda som står under JO:s tillsyn. Jag vill således redan nu klargöra att min granskning enbart avser Kustbevakningens, inte produktionsbolagets, agerande i den aktuella situationen.

Det är av värde för en myndighet att kunskap sprids om det sätt på vilket den arbetar. Detta kan vara fördelaktigt bl.a. i brottsförebyggande hänseende och vid rekrytering till myndigheten. Myndighetens medverkan i en tv-serie av förevarande slag får emellertid aldrig ta sig sådana former att allmänhetens tilltro till myndighetens verksamhet skadas. Givetvis ska denna medverkan inte medföra att sekretesskyddade uppgifter röjs till skada för den enskilde.

Om den enskildes lagstadgade skydd i det specifika fallet inte eftersätts har jag i och för sig inget att invända mot att tjänstemän deltar i en tv-inspelning. Den rättsliga regleringen på området medför dock att myndigheten måste iakttä stor försiktighet innan den lämnar ut sekretessbelagda uppgifter om enskilda.

I sekretesslagen görs en avvägning mellan den enskildes integritet i olika hänseenden och det allmänna intresset av att kunna följa myndigheternas arbete. Som framgått av den föregående redogörelsen pågår en utredning där frågor om denna gränsdragning aktualiseras. I avvaktan på en eventuell förändring – som i och för sig kan ifrågasättas från integritetssynpunkt – ska naturligtvis gällande regler tillämpas. Kustbevakningen har därvid att ansvara för såväl sin tillämpning av sekretesslagen som för det faktiska handlande som gjort det möjligt för bolaget att filma den i ärendet aktuella händelsen.

Kustbevakningen kommer i sin verksamhet ofrånkomligen i kontakt med uppgifter som skyddas av sekretess till förmån för den enskilde. För att inte bryta det skydd som den enskilde har enligt sekretesslagen har Kustbevakningen utfärdat det ovan refererade sekretessförbehållet. Myndigheten har i sitt beslut emellertid inte identifierat vilket ingripande det varit fråga om. Vidare preciseras inte vilka specifika personer – med undantag för fotografen H.H. – som beslutet riktar sig till. Vilka dessa är framgår inte heller av Kustbevakningens yttrande till JO eller av till yttrandet bifogade handlingar. Som framgått av redogörelsen ovan krävs bl.a. att myndigheten meddelar ett individuellt beslut för var och en som får ta del av sekretessbelagda uppgifter och att beslutet preciserar vilka uppgifter det är knutet till. Dessa brister i Kustbevakningens beslut medför, enligt min mening, att det uppställda förbehållet inte kan anses uppfylla ställda krav. Detta är särskilt tydligt när det gäller andra personer än H.H. Av det sagda följer att det i förevarande fall inte torde ha funnits en rätt för Kustbevakningen att enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

Härtill kommer att M.A., i en av Kustbevakningen obestridd uppgift, talat om att han blev informerad av Kustbevakningen om filmbolaget först på fråga. Enligt min mening är ett sådant handlande inte förenligt med informations- och serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen. Ombordvarande tjänstemän hade genast självmant bort upplysa M.A. om den pågående filminspelningen.

Jag har genom flera andra anmälningar mot Kustbevakningen fått ytterligare klagomål mot myndighetens medverkan i tv-serien. Jag har valt att inte utreda de ärendena. Jag vill dock ta tillfället i akt att här lämna några allmänna synpunkter med anledning av dessa. Det har bl.a. gjorts gällande att Kustbevakningens ingripanden filmats och sänts i tv utan att den person som varit föremål för ingripandet lämnat sitt samtycke till att medverka. Därutöver är jag tveksam till om den anonymisering av inblandade personer som har gjorts i programmen har varit tillräcklig. Härvid är att märka att det kan vara otillräckligt att i en bildsekvens ”sudda” en persons ansikte när han i övrigt är lätt att identifiera, t.ex. för grannar eller arbetskamrater. Likaså kan t.ex. en båt, likaväl som en bil, vara lätt att identifiera. Omständigheter av dessa slag ger anledning till än större försiktighet innan myndigheten lämnar ut sekretessbe-

2009/10:JO1

lagda uppgifter – även om ett förbehåll som uppfyller kraven enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen uppställts – vid t.ex. en tv-inspelning.

Det som M.A. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd från min sida.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Sigurd Heuman, som är särskild utredare i utredningen Insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Försvarsmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar, Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet m.m.

(Dnr 4061-2007)

I ett beslut den 19 mars 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bakgrund

Av handlingarna i ärendet, jämte Statens haverikommissions rapport RM 2008:04, framgår bl.a. följande.

Den 11 september 2007 kolliderade två militära helikoptrar i luften under en övning och störtade utanför samhället Ryd i Småland omkring 200 meter från bebyggelse. Fyra försvarsmaktsanställda omkom. I övningen deltog bl.a. hemvärnet.

Olyckan, som inträffade ca kl. 15.30, observerades bl.a. av ett hemvärnsbefäl som larmade räddningstjänsten och begav sig till olycksplatsen, dit han anlände några minuter senare. Ytterligare tre hemvärnsmän fanns på olycksplatsen. De deltog under hemvärnsbefälets ledning i det inledande räddningsarbetet. Redan kl. 15.45 var det fullt med folk på olycksplatsen; här fanns personal från tre räddningstjänster, 13–14 polisbilar, press och nyfikna. Omkring kl. 15.50 begärde polisen att hemvärnet skulle hjälpa till med avspärrningen av olycksplatsen. Kl. 16.45 beordrade Högkvarterets armétaktiska stab Marinbasen att bevaka haveriplatsen, och omkring kl. 17.30 anlände ytterligare hemvärnsmän medan de tre nyssnämnda lämnade platsen. Det ovannämnda hemvärnsbefälet utsåg sig själv till militär insatschef efter kontakter med Marinbasen i Karlskrona. Strax efter kl. 18.00 frågade polisens insatschef om hemvärnet kunde överta bevakningen av olycksplatsen men fick ett nekande svar. Vid samma tidpunkt – men såvitt framgår oberoende av denna förfrågan – utgick en *Fragmentary order* enligt vilken en militär insatschef samt nio hemvärnsmän avdelades för att samverka med polisens insatschef och med räddningsledare. Kl. 19.10 förklarade Försvarsmakten olycksplatsen som skyddsobjekt och omkring kl. 19.30 övertog Försvarsmakten, vars personal anlät successivt, bevakningsansvaret på platsen. Den militära insatschefen avlöstes kl. 21.00. – Påföljande dag fann Försvarsmakten att regelsystemet inte gav utrymme för beslutet om skyddsobjekt i den situation som förelåg och upphävde detta.

Härutöver framgår av Försvarmaktens interna utredning att en hemvärnsman förbjudit fotografering på olycksplatsen trots att de rättsliga förutsättningarna för fotograferingsförbud saknades.

I detta ärende behandlas Försvarmaktens agerande på olycksplatsen kl. 15.30–19.10.

Anmälan

Anders G. Bergquist och Patrick Persson klagade på hemvärnsmännens agerande i samband med haveriet. De anförde därvid bl.a. att beväpnade hemvärnsmän, i strid med polisens besked, omkring kl. 17.30 gjorde gällande att området var ett militärt skyddsområde trots att ett beslut härom fattades först kl. 19.10. En mycket svår situation uppstod enligt dem för pressen och allmänheten i övrigt. Vidare klagade anmälarna på hemvärnsmännens bemötande av dem samt på att det inte omedelbart gick att utreda vilket beslut Försvarmakten hade fattat och att det därmed inte heller var möjligt att överklaga beslutet. De ifrågasatte även beväpnad militär personals rätt att utföra bevakningsuppdrag på ett icke-militärt område.

Utredning

Anmälan remitterades till Försvarmakten för yttrande. I remissvaret anförde Försvarmakten, genom överbefälhavaren, general Håkan Syrén, följande.

Försvarmaktens redovisning av det händelseförlopp som anmälan rör

Med anledning av JO:s remiss har Försvarmakten försökt att klarlägga vad som enligt myndighetens uppfattning utspelade sig på haveriplatsen den 11 september 2007 från tiden för haveriet t.o.m. ca en timme efter det klockslag anmälarna anger (17.30). Försvarmakten har funnit att följande omständigheter är relevanta att redovisa i ärendet.

På eftermiddagen den 11 september 2007 havererade två militära helikoptrar i närheten av samhället Ryd, Kronobergs län. Helikoptrarna ingick i en militär övning. Vid haveriet omkom fyra försvarmaktsanställda.

Av Försvarmaktens personal anlände först tre personer till haveriplatsen. De hade tidigare haft uppgifter inom ramen för den aktuella övningen. Dessa personer bistod polisen vid olycksplatsen med avspärning av området och var på plats mellan ca kl. 15.45–17.30. Försvarmaktens personal var inte beväpnad.

Kl. 15.45 utser ett hemvärnsbefäl med majors tjänstegrad sig själv att vara militär insatschef efter att ha kontaktat Marinbasen, belägen i Karlskrona. Hemvärnsbefälet tar då befälet över en officer och två totalförsvarspliktiga, vilka sedan tidigare befann sig på platsen.

Kl. 16.45 beordrade Högkvarterets armétaktiska stab Marinbasen att bevakna haveriplatsen. I ordern som var muntlig angavs inte närmare på vilket sätt bevakningen skulle utföras. Någon egentlig bevakning kom dock inte enligt Försvarmaktens uppfattning att utföras förrän ca kl. 19.30, se vidare nedan.

Omkring kl. 17.30 anlände den beordrade militära bevakningspersonalen ur hemvärnet till olycksplatsen. Antalet hemvärnsmän var vid denna tidpunkt fem. Nämnda personal bistod polisens insatschef att upprätta och patrullera olycksplatsens avgränsningar under ledning av den militäre insatschefen (det

tidigare nämnda hemvärnsbefälet). Hemvärnspersonalen uppträdde inte som poster på platsen och någon postinstruktion hade inte heller beslutats.

Omkring kl. 18.00 begärde polisens insatschef att hemvärdet skulle ta över bevakningen av platsen. Den militära insatschefen nekade till att utföra uppgiften.

Kl. 19.10 tillkännagav Försvarsmakten ett beslut att haveriplatsen skulle utgöra skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I beslutet angavs att detsamma grundades på 4 § 4 i nyssnämnda lag. Dagen därpå, kl. 17.48, upphävdes detta beslut.

Kl. 19.30 påbörjade den militära styrkan den egentliga bevakningen av det nyss beslutade skyddsobjektet.

Under den interna utredningen har det framkommit att en hemvärnsman under kvällen – den närmare tidpunkten har inte kunnat klarläggas – har uppmanat en person att inte fotografera med hänsyn till anhöriga till de förölyckade. I utredningen uppges personen själv ha förstört bildmaterialet.

Försvarsmakten är av uppfattningen att polisen svarade för avspärningar och eventuella begränsningar av tillträde beträffande haveriplatsen fram till kl. 19.10. Sedan haveriplatsen enligt ovan nämnda beslut kom att utgöra ett skyddsobjekt kom ansvaret för att bevaka området och att upprätthålla tillträdesbegränsningen att vila på i första hand Försvarsmakten.

Rättsliga aspekter

Ärendet innefattar rättsliga frågeställningar som bl.a. rör allmänhetens rätt till rörelsefrihet och rätten att inhämta information. I nedanstående översikt anger Försvarsmakten den rättsliga reglering som synes beröra de omständigheter anmälarna tar upp i sin inläga till JO.

I 2 kap. 1 § första stycket 1 (*rätteligen andra punkten; JO:s anm.*) regeringsformen anges att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad informationsfrihet, vilken innebär frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden. Att exempelvis samtala med andra personer och fotografera är aktiviteter som skyddas av nämnda bestämmelse. Av 2 kap. 12 § regeringsformen följer att informationsfriheten endast får begränsas genom lag. Informationsfriheten får bl.a. begränsas genom att s.k. avbildningsförbud enligt 7 § andra och tredje styckena lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. meddelas.

Enligt 4 § lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. får som skyddsobjekt bl.a. förklaras områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök (4 § 4).

Enligt 23 § lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. får regeringen föreskriva att ett område skall vara militärt skyddsområde. Vilka områden som utgör militära skyddsområden anges i 9 § förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

I sammanhanget vill Försvarsmakten tydliggöra följande. Enligt 2 kap. 2 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal tillhör hemvärnsmän den militära personalen i myndigheten. Av 19 § förordningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. följer att ett beslut om skyddsobjekt inte får överklagas.

Försvarsmaktens bedömning

Försvarsmaktens medverkan i avspärningen av haveriplatsen

På vilken grund polisen spärrade av haveriplatsen är inte närmare känt för Försvarsmakten, och det saknas anledning för myndigheten att anta att sådan grund saknades. Att den militära personal som först var på plats biträdde polisen med att avspärra området var, enligt myndighetens uppfattning, möj-

ligt enligt föreskrifterna i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. I 7 § nämnda förordning finns dock den – i detta sammanhang relevanta – begränsningen att Försvarsmaktens personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. I ärendet har inget framkommit som tyder på att den aktuella personalen har lämnat polisen biträde med andra åtgärder än att fysiskt spärra av området och eventuellt upplysa om att polisen hade fattat beslut om den åtgärden. Det har sålunda inte varit fråga om bevakningsåtgärder eller andra liknande åtgärder som kan leda till att tvång eller våld kan komma att brukas mot enskilda. De åtgärder Försvarsmaktens personal vidtog på olycksplatsen kan, enligt myndighetens uppfattning, inte anses stå i konflikt med den nyss nämnda begränsningen avseende tvångs- och våldsanvändning. I den interna utredningen har det inte heller framkommit någon omständighet som tyder på att nyssnämnda personal verkligen har vidtagit någon tvångsåtgärd mot någon person som har uppehållit sig på eller invid olycksplatsen. Att nämnda personal skulle ha informerat anmälarna, eller andra personer, om att området skulle vara ett ”skyddsområde” har inte heller kunnat klarläggas. Området har aldrig varit ett militärt skyddsområde enligt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Beslutet att området skulle utgöra skyddsobjekt fattades, som ovan nämnts, först kl. 19.10, varför en sådan upplysning som anmälarna uppger sig ha mottagit under alla omständigheter skulle vara oriktig.

När det gäller de åtgärder den militära bevakningspersonal ur hemvärnet som i ett senare skede bistod polisen med att upprätta och patrullera olycksplatsens avgränsningar kan följande anföras. Ett uppträdande som innebär patrullering torde normalt innefatta någon form av bevakning. Bevakning av en plats eller ett område kan leda till situationer där tvång eller våld kan behöva användas mot enskilda. I detta fall anser Försvarsmakten dock att den interna utredningen inte ger vid handen att dess personals åtgärder var av sådant slag att det förelegat hinder enligt 7 § ovan nämnda förordning att lämna polisen stöd med att upprätta och patrullera området. Inte heller i fråga om här omnämnd personal har den interna utredningen gett vid handen att personalen har vidtagit någon tvångsåtgärd mot någon person som har uppehållit sig på eller invid olycksplatsen vid den tid anmälarna anger. I fråga om åtgärder mot den fotografering som enligt uppgift i internutredningen skulle ha ägt rum under ”kvällen”, se nästa avsnitt.

Åtgärden att be en person att upphöra med fotografering

En hemvärnsman tillhör, som redovisats ovan, Försvarsmaktens personal. Åtgärder som myndighetens personal bl.a. vidtar mot allmänheten måste självfallet vara rättsenliga. Att uppmana en person att upphöra med ett görande som innebär att information inhämtas måste därmed ha stöd i lag. Det beslut om skyddsobjekt som meddelades kl. 19.10 var inte förenat med förbud att fotografera olycksplatsen. Hemvärnsmannens åtgärd har sålunda inte varit tillåten. Det har inte av Försvarsmaktens utredning framgått om hemvärnsmannen har uppmanat den fotograferande att förstöra eller radera aktuellt bildmaterial.

Rätt för Försvarsmakten att utföra bevakning

Försvarsmakten anser sig – på samma grund som vem som helst – ha rätt att utöva tillsyn och bevaka den egendom som myndigheten är satt att förvalta. Att Försvarsmakten bevakar materiel som har skadats i samband med en olycka i syfte att materielen inte skall tillgripas eller ytterligare skall skadas är således tillåten, och även ofta påkallad. Genom föreskrifterna i säkerhetskyddslagen (1996:627) kan även skyldighet att bevaka materiel föreligga. Bevakning utförs inom Försvarsmakten av särskilt utbildad personal, vanligtvis benämnd bevakningspersonal. Sådan personal kan utgöras av anställda,

hemvärnsmän eller totalförsvarspliktiga. Det förekommer även att bevakningsföretag anlitas.

Även det förhållandet att skadad eller förolyckad personal finns på en olycksplats medför att myndigheten finner det naturligt att vara representerad där med den personal som är lättast tillgänglig. I många fall är det just hemvärnets personal som har störst tillgänglighet.

Frågan om beväpning

Det är en princip att militär personal som skall lösa uppgifter i insatsorganisationen eller fullgöra bevakningsuppgifter är beväpnade med skjutvapen. När det gäller skyddsvakter som bevakar ett skyddsobjekt enligt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. finns föreskrivet i 6 § Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1996:13) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. att skyddsvakten skall vara beväpnad med skjutvapen.

En olycksplats som skyddsområde eller skyddsobjekt

I enlighet med vad som ovan har angetts har det aktuella området inte utgjort eller varit beläget inom ett militärt skyddsområde. En olycksplats kan inte av den anledningen utgöra ett skyddsområde enligt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Ett område kan inte heller endast på den grunden att det har skett en olycka där utgöra ett skyddsobjekt enligt nyssnämnda lag. När Försvarsmakten fattade det aktuella beslutet om skyddsobjekt bedömdes platsen för haveriet ha en funktion inom ramen för den övning i vilken de förolyckade helikoptrarna deltog. Vid ytterligare beredning och överväganden påföljande dag gjordes bedömningen att den återopade bestämelsen i 4 § 4 lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. inte kunde användas som stöd för ett beslut om skyddsobjekt i den aktuella situationen, varför beslutet följaktligen upphävdes.

Avslutande kommentarer

Vid den interna utredningen har det inte framkommit att någon Försvarsmakten tillhörig personal har agerat på det sätt anmälarna anger.

Vad som har framkommit i ärendet gör dock att Försvarsmakten särskilt har uppmärksammat på vikten av utbildning av all personal som deltar i samverkan med andra myndigheter och kontakter med allmänheten, särskilt i situationer när personalen har upplevt en traumatisk händelse, såsom bl.a. en allvarlig olycka. Försvarsmakten vill framhålla att gränsdragningen mellan polisiär och militär verksamhet skall vara klar. Försvarsmakten avser därför att utarbeta en plan för intensifierad utbildning av myndighetens personal, innefattande även hemvärnets personal, syftande till att säkerställa att de grundlagsfästa opinionsfriheterna inte kränks eller att ingripanden görs på ett sätt som inte är proportionellt eller behövligt.

Anders G. Bergquist och Patrick Persson kommenterade remissvaret.

Kompletterande uppgifter inhämtades per telefon från försvarsjuristen Göran Olsson, Försvarsmakten, Högkvarteret. Därvid framkom i huvudsak följande.

Frågan om Försvarsmaktens personal var beväpnad

De tre personer som först anlände till olycksplatsen hade inte sådana uppgifter inom ramen för den militära övningen som innebar att de var beväpnade. Dessa var således obeväpnade. De lämnade platsen vid kl. 17.30 i samband med att annan personal kom dit.

Försvarsmaktens personal som anlände kl. 17.30 utgjorde bevakningspersonal som – liksom skyddsvakterna – ska vara beväpnad. När personal ska vara beväpnad ligger i detta att det även ska finnas ammunition ifall att det

uppstår behov av att kunna värja sig. Han kan dock inte med säkerhet säga om bevakningspersonalen eller skyddsvakterna faktiskt var beväpnade.

Frågan om hur Försvarmaktens medverkan initierades

Han är osäker på hur de första personerna från Försvarmakten som anlände till olycksplatsen hade fått reda på att olyckan hade inträffat. Möjligen hade övningsledningen uppmärksammat denna, varefter de tre personerna närmade sig platsen för att förvissa sig om vad som hade hänt.

Försvarmaktens personal bistod polisens insatschef, vilket skedde efter en framställan från polisen. Han har inte tagit del av något dokument rörande denna begäran, men om så önskas kan han efterforska om det finns något sådant. Enligt utdrag ur en *Fragmentary order*, som gick ut kl. 18.00, avdelade Marinbasen en militär insatschef samt nio man att samverka med polisens insatschef och med räddningsledare; en insats som skulle pågå under minst tre dygn.

Frågan om den tidsperiod som Försvarmakten har utrett i ärendet

Den i yttrandet angivna begränsningen i tid för Försvarmaktens utredning i detta ärende – till cirka en timme efter kl. 17.30 – har gjorts enbart utifrån det som upptagits i anmälan. Det som bedömdes vara relevant att redovisa rörande de aktuella frågorna beträffande denna tid, liksom för tiden sedan beslutet om skyddsobjekt hade fattats, har således redovisats.

I ett kompletterande remissvar anförde Försvarmakten, Högkvarteret, genom chefsjuristen Stefan Ryding-Berg, följande (de till yttrandet bifogade handlingarna har här uteslutits).

Inledning

Den 26 oktober 2007 yttrade sig Försvarmakten (HKV dokumentbeteckning 20709:76790) till Riksdagens ombudsmän (JO) avseende en anmälan från Anders G. Bergquist och Patrick Persson.

Föredraganden hos JO har nu begärt att Försvarmakten dels översänder den handling som utgör polisens begäran om biträde med bevakning av den i ärendet aktuella olycksplatsen, dels lämnar uppgift om den bevakningspersonal som anlände till olycksplatsen var beväpnad med skjutvapen.

Komplettering av yttrande

Det har inte varit möjligt att återfinna någon handling som utgör en skriftlig framställan från polisen om biträde med bevakning. Sannolikt har någon sådan skriftlig framställning inte förekommit. Uppgiften om att en framställning om bevakning gjordes har framkommit vid ett samtal med det hemvärnsbefäl som först var militär insatschef på platsen. Framställningen torde ha gjorts muntligt. Anteckningarna från det samtalet bifogas (bilaga 1), varav anteckningen för tiden ”Strax efter 1800” avser polisens framställan om bevakning. Med förkortningen ”PIC” avses polisens insatschef.

Av en anteckning i Marinbasens krigsdagbok för den 10–11 september 2007 framgår vem som var ansvarig polis på olycksplatsen. Ett utdrag (bladen 2–4) ur nämnda krigsdagbok för den 11 september 2007, avseende den information som rör åtgärder med anledning av helikopterhaveriet (kl. 15.50–24.00), bifogas (bilaga 2). I anteckningen avseende kl. 18.15 lämnas ifrågasättande uppgift.

I de båda utdragen har uppgifter om telefonnummer tagits bort, eftersom myndigheten bedömer att de omfattas av sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100).

Den bevakningspersonal som enligt Försvarmaktens tidigare yttrande först anlände till olycksplatsen, omkring kl. 17.30, var beväpnad med skjutvapen. Dessa vapen var inte laddade. Den bevakningsstyrka som påbörjade den egentliga bevakningen kl. 19.30 var försedd med stridsutrustning (inklusive hjälm) och beväpnad med skjutvapen.

Anders G. Bergquist och Patrick Persson gavs tillfälle att kommentera dels de under hand inhämtade uppgifterna, dels det kompletterande remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Som framgår av Försvarmaktens yttrande aktualiserar den ifrågavarande händelsen flera grundlagsskyddade fri- och rättigheter; först och främst informationsfriheten i 2 kap. 1 § regeringsformen och rörelsefriheten i 2 kap. 8 § regeringsformen. Dessa friheter har med stöd av 2 kap. 12 § regeringsformen på olika sätt begränsats, t.ex. genom lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Utöver informations- och rörelsefriheten är även bestämmelsen i 2 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen aktuell. Där slås fast att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten.

Kommunerna ansvarar enligt 3 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor för räddningstjänst inom kommunen. I den kommunala organisationen ska enligt 3 kap. 16 § ingå bl.a. räddningsledare vars uppgift är att leda räddningsarbetet vid en olycka. Vid fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön får, enligt 6 kap. 2 §, räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Beslutet ska enligt 6 kap. 6 § redovisas i skriftlig form. Av 6 kap. 3 § följer att polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs vid ingrepp enligt 2 §. Vidare föreskrivs i 6 kap. 7 § att en statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren, förutsatt att myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Slutligen gäller, såvitt här är av intresse, enligt 6 kap. 1 § en tjänsteplikt: när det behövs är var och en, som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år, skyldig att på anmodan av räddningsledaren medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.

I förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen) finns, vilket framgår av 1 §, bestämmelser om Försvarmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. I 4 § anges att Försvarmakten på begäran får lämna stöd till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och lands-

ting. Enligt 7 § får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Enligt 12 § ska begäran om stöd till polisen göras av Rikspolisstyrelsen, men om den endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning får den göras i annan ordning. I övrigt är det inte reglerat i stödförordningen vem som får göra en sådan framställning. Av 13 § första stycket följer att begäran ska göras hos Högkvarteret och att beslut ska fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren bestämmer. En begäran som endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning får dock, enligt 13 § andra stycket, göras hos någon annan organisationsenhet inom Försvarsmakten, och beslutet ska då fattas av chefen för organisationsenheten.

Försvarsmaktens föreskrifter om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (FFS 2002:7) innehåller kompletterande regler om förfarandet för begäran respektive beslut om stöd enligt stödförordningen. Enligt 3 § ska en begäran om stöd från polisen normalt vara skriftlig. Av samma bestämmelse följer att, om sakens brådskande natur utgör hinder mot en skriftlig begäran, en muntlig begäran kan användas, följd av en skriftlig bekräftelse i efterhand. 4 § reglerar vem inom Försvarsmakten som beslutar om stöd enligt 13 § första stycket stödförordningen.

Dåvarande JO Ragnemalm behandlade i ett beslut år 1991 frågan om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Han uttalade bl.a. att den myndighet som får en begäran om assistans har huvudansvaret för att framställningen behandlas enligt tillämpliga regler. Vidare betonade han att användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet utgör ett extraordinärt inslag, som strikt måste förbehållas situationer där gällande regler medger sådant bistånd. Han underströk även att det från principiell ståndpunkt är ytterst väsentligt att rågången mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålls klar (se JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 197).

I lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. finns, vilket framgår av 1 §, bestämmelser om vissa åtgärder till skydd för samhällsviktiga verksamheter samt om åtgärder till skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. För dessa ändamål får, enligt 3 §, allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg begränsas genom ett beslut om skyddsobjekt. Enligt 4 § 4 får som skyddsobjekt t.ex. förklaras områden där Försvarsmakten tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök. Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § första stycket som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Ett tillträdesförbud får enligt 7 § andra stycket förenas med ett fotoförbud. I 9 § föreskrivs att polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal får anlitas för bevakning av skyddsobjekt och att den som bevakar ett skyddsobjekt, men inte är polisman, benämns skyddsvakt. Av 10–14 §§ framgår vilka särskilda befogenheter skyddsvakten har vid bevakningen, t.ex. en rätt att under vissa omständigheter kroppsvisitera, avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person inom eller vid skyddsobjektet samt att ta föremål i beslag. Lagen innehåller även bestämmelser om bl.a. militära skyddsområden.

Enligt 2 § förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. följer att ett sådant beslut om skyddsobjekt som är aktuellt i detta ärende ska fattas av länsstyrelsen, men att Försvarsmakten kan fatta ett tillfälligt beslut om länsstyrelsens beslut inte kan avvaktas. Av 19 § följer att beslut om skyddsobjekt inte får överklagas.¹

Bedömning

Jag kommer i det följande att behandla den rättsliga grunden för Försvarsmaktens agerande på olycksplatsen. Jag kommer således inte att ta upp frågor som rör räddningstjänsten och polisen eller arbetsfördelningen mellan dem. Jag nöjer mig med att här konstatera att räddningstjänsten har ansvaret på en olycksplats och att räddningsledaren leder arbetet, biträdd t.ex. av polisen (jfr 6 kap. 2 och 3 §§ lagen om skydd mot olyckor).

Jag vill redan här konstatera att det inte finns anledning för mig att ifrågasätta anmälnarnas uppgift att de blivit avvisade från olycksplatsen av militär personal omkring kl. 17.30.

Från Försvarsmaktens sida hävdas att myndighetens insats på olycksplatsen skedde i enlighet med stödförordningen.

En tillämpning av stödförordningen förutsätter att den myndighet som begär stöd av Försvarsmakten gör en framställning härom. Särskilda begränsningar gäller om den myndighet som begär biträde är polisen. Det ankommer därefter på Försvarsmakten att fatta beslut om en insats enligt stödförordningen med iakttagande av de begränsningar som gäller, se särskilt 7 §.

I detta fall kan jag konstatera att en första framställning som möjligen skulle kunna tolkas som en begäran om bistånd – med avspärrning – på olycksplatsen gjordes ca kl. 15.50 och en andra – med bevakning – ca kl. 18.00 och att den senare omgående besvarades nekande. Försvarsmakten förklarade kl. 19.10 olycksplatsen som skyddsobjekt. Ett sådant beslut innebär bl.a. att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet och att militär personal får anlitas för bevakning (se 7 och 9 §§ lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.). Beslutet får inte överklagas.

Som angivits i föregående avsnitt får enligt 7 § stödförordningen Försvarsmaktens personal inte i något fall användas i situationer där det finns *risk* för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Det är naturligtvis inte alltid enkelt att avgöra om en sådan risk föreligger. Jag vill dock understryka att det handlar om en bedömning som ska göras i förväg, dvs. innan det begärda biståndet lämnas. För egen del har jag svårt att se annat än att såväl avspärrning som bevakning kan komma att innebära åtgärder som är förenade med tvång eller våld. I *avspärrning* ligger enligt min mening att fysiskt avgränsa platsen men också att i samband därmed avhysa personer innanför avspärrningen. När det gäller *bevakning* är det än tydligare att däri ingår att hindra någon från att bege sig in i det avspärrade området. Båda åtgärderna kan innebära att tvång eller våld måste utövas mot enskilda.

¹ Det kan här nämnas att Skyddslagsutredningen i sitt betänkande Skyddet för samhällsviktig verksamhet (SOU 2008:50) föreslagit att möjligheten att överklaga införs.

Jag kan också konstatera att Försvarsmakten i sitt yttrande inte kommenterat den beslutsordning som förutsätts enligt 13 § stödförordningen och därtill hörande föreskrifter. Det framstår dock inte som särskilt troligt att de har följts. Oavsett hur det förhåller sig härmed måste jag konstatera att det enligt min mening inte fanns förutsättningar för en tillämpning av stödförordningen beträffande avspärning och bevakning.

Mot den angivna bakgrunden får de hemvärnsmän som befann sig på platsen och som ingrep i olyckans första, mest akuta skede antas ha handlat som medmänniskor i linje med den syn på skyldigheten att hjälpa till vid olyckor som kommer till uttryck i reglerna om allmän tjänsteplikt i 6 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor. Det finns inte någon anledning att kritisera Försvarsmakten i detta sammanhang.

Grunden för Försvarsmaktens medverkan i det andra skedet, kl. 17.30–19.10, framstår som mindre klar.

Försvarsmakten hade då beordrat ett antal hemvärnsmän till olycksplatsen, som det synes i första hand för bevakning av densamma. Jag har nyss konstaterat att detta inte var förenligt med stödförordningen, och beslutet om skyddsobjekt var ännu inte fattat. Trots detta agerade hemvärnsmännen åtminstone i viss utsträckning som skyddsvakter. Försvarsmakten hade alltså inte gjort tydligt för hemvärnsmännen vilka befogenheter de hade. En annan sak är att det torde ha varit Försvarsmakten obetaget att med stöd i allmänna rättsgrundsatser skydda sin egendom. Den rätten omfattade dock i princip inte att bevaka det avspärrade området och än mindre att avvisa allmänheten från platsen eller hindra den från att fotografera och därmed begränsa grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Först genom beslutet om skyddsobjekt kl. 19.10 övertog Försvarsmakten bevakningsansvaret på olycksplatsen.

Det här ärendet visar vilken komplicerad rättslig situation som kan uppkomma på en olycksplats. I förarbetena till lagen om skydd mot olyckor (prop. 2002/03:119 s. 78) understryks att det är nödvändigt att ledningsstrukturen på en olycksplats är klar och tydlig. I det ligger att alla samverkande parter måste ha kännedom om vilka begränsningar och skyldigheter som vilar på dem i en situation som denna. Mycket tyder på att Försvarsmakten inte hade klart för sig vilka generella regler som gäller på en olycksplats och hur Försvarsmakten bör förhålla sig till dessa. I stället förefaller man ha löst de akuta problemen och först efteråt ägnat sig åt frågan om lagstöd för handlandet. Detta är i och för sig förståeligt mot bakgrund av den kaotiska situation som förelåg men medförde brister såväl i beslutsfattandet som i det faktiska agerandet på olycksplatsen.

Vad anmälarna i övrigt anfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det som ovan anförts avslutas ärendet.

Förvaltningsdomstolar

Kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut

(Dnr 1027-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Ingemar K. på Regeringsrätten angående handläggningen av ett mål om bostadsanpassningsbidrag. Klagomålen gällde att Regeringsrätten hade avgjort frågan om prövningstillstånd innan tidsfristen för komplettering av överklagandet i målet löpt ut.

Utredning

JO lånade inledningsvis in Regeringsrättens akt i mål nr 5965-07.

Regeringsrätten anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i Ingemar K:s anmälan till JO. I yttrande anförde kanslichefen Lisbeth Molander följande.

Ingemar K:s m.fl. överklagade av Kammarrätten i Göteborgs beslut den 29 augusti 2007 i mål nr 3613-07 att inte meddela prövningstillstånd i mål om bostadsanpassningsbidrag inkom till Regeringsrätten den 4 oktober 2007 (mål nr 5965-07). Den 12 oktober 2007 inkom Ingemar K. m.fl. med komplettering i målet. Ingemar K. m.fl. inkom därefter den 22 november 2007 med ytterligare skrivelse och kompletteringar. De yrkade att Regeringsrätten skulle inhämta sakkunnigutlåtande i målet. I beslut den 16 januari 2008 avslog Regeringsrätten yrkandet om sakkunnigutlåtande och förelade Ingemar K. m.fl. att senast den 25 februari 2008 anförda vad de ytterligare önskade åberopa som grund för att prövningstillstånd skulle meddelas. Den 6 februari 2008 inkommer Ingemar K. m.fl. med komplettering i målet och anför att de önskar få bifogad bilaga med som ytterligare grund för att erhålla prövningstillstånd. Regeringsrätten avgör därefter målet slutligt den 7 februari 2008.

Regeringsrätten har som huvudregel att en frist att yttra sig eller att inkomma med kompletteringar ska ha gått ut innan ett mål avgörs. Om det framstår, av skrivelse eller av kompletteringar som part kommit in med innan fristens utgång, som om parten slutfört sin talan kan målet dock komma att avgöras trots att fristen inte gått ut. Detta för att tillgodose kraven på ett snabbt avgörande.

Utifrån den skrivelse och de kompletteringar som Ingemar K. m.fl. kom in med den 6 februari 2008 gjordes bedömningen att ytterligare kompletteringar inte var att påräkna och att målet därmed var klart för avgörande.

Ingemar K. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 mars 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande. Ingemar K. och hans hustru överklagade till Regeringsrätten ett beslut från Kammarrätten i Göteborg att inte meddela prövningstillstånd i ett mål om bostadsanpassningsbidrag. De kom-

pletterade överklagandet vid två tillfällen. Regeringsrätten beredde därefter klagandena tillfälle att senast den 25 februari 2008 anföra vad de ytterligare önskade åberopa som grund för att prövningstillstånd skulle meddelas i målet. Den 6 februari 2008 inkom en kompletterande skrivelse jämte bilagor från klagandena. Regeringsrätten beslutade den 7 februari 2008 att inte meddela prövningstillstånd.

Regeringsrätten har således avgjort målet utan att avvakta utgången av den tidsfrist som hade angetts för komplettering av överklagandet.

För att ett mål ska få avgöras innan tiden för komplettering av ett överklagande har gått ut krävs att det av omständigheterna klart framgår att klaganden slutfört sin talan (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 174 och Regeringsrättens beslut den 1 december 2008 i mål nr 4906-07).

Enligt min mening kan det inte anses ha varit uppenbart att klagandena genom den komplettering som kom in till Regeringsrätten den 6 februari 2008 avsåg att slutföra sin talan. Regeringsrätten borde därför antingen ha utrett om någon ytterligare komplettering var att vänta eller ha avvaktat tidsfristens utgång innan frågan om prövningstillstånd avgjordes. Jag är således kritisk till Regeringsrättens handläggning.

Ärendet avslutas.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna

(Dnr 3290-2007)

Anmälan

Reza Emamyfar framförde i en anmälan som kom in till JO den 23 juli 2007 klagomål mot HTF:s arbetslöshetskassa, vilken numera gått samman med SIF:s arbetslöshetskassa och bildat Unionens arbetslöshetskassa. Klagomålen avsåg handläggningstiden i ett ärende om arbetslöshetsersättning rörande M.M. Av anmälan framgick bl.a. att M.M. väntat i ca ett års tid på beslut från kassan.

Utredning

Handlingarna i ärendet hämtades in från arbetslöshetskassan.

HTF:s arbetslöshetskassa anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av M.M:s ansökan om arbetslöshetsersättning. Yttrandet skulle bl.a. behandla ärendets handläggningstid och de åtgärder som vidtagits i ärendet som t.ex. att återförvisa ärendet till handläggare.

HTF:s arbetslöshetskassa gav genom kassaföreståndare Catharina Hedqvist in ett yttrande av vilket framgick följande.

1. Utredning i kronologisk ordning

Ärende 1 Ansökan om ersättning

060811 M.M. anmäler sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen.

060821 Kassan mottar blankett anmälan om arbetslöshet daterad den 18 augusti 2006.

060914 Kassan mottar de första kassakorten avseende vecka 34–35 2006 som är den formella ansökan om ersättning. Kassan mottar även handlingar i form av blankett intyg för företagare, registreringsbevis om kommanditbolag från Bolagsverket samt blankett intyg om studier.

060918 Kassan mottar kassakort avseende vecka 36–37 2006. M.M. kontaktar även kassan via Internetkassan och påtalar att hon sänt många kassakort, samt att det tar tid att få beslut.

061021 Kassan begär kompletterande uppgifter om företagsverksamhet. Kassan besvarar även M.M:s meddelande på Internetkassan och informerar om att det är mycket lång handläggningstid och att beslut kommer att sändas så fort ärendet är handlagt.

061023 Kassan begär kompletterande uppgifter gällande punkt 5 e i tidigare nämnd blankett anmälan om arbetslöshet.

061024 Kassan mottar ett brev daterat den 23 oktober 2006 i vilket M.M. uppger bl.a. att hon är passiv kommanditdelägare, att hon önskar söka ett

halvtidsarbete för att kunna ta hand om sin synskadade dotter under övrig tid, samt att hon eventuellt avser att studera.

061027 Kassan mottar kompletteringar avseende punkt 5 e i blankett anmälan om arbetslöshet.

061103 Kassan beslutar att avslå M.M:s ansökan om ersättning med motivering att hon inte har ordnat barntillsyn och därför inte står till arbetsmarknadens förfogande på så sätt som krävs enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

061108 Kassan mottar en begäran om omprövning avseende sitt beslut daterat den 3 november 2006. I sin omprövningsbegäran uppger M.M. bl.a. att hon skrivit ett felaktigt namn för barntillsyn i blankett anmälan om arbetslöshet.

070110 Vid företagen omprövning upphäver kassan sitt tidigare beslut daterat den 3 november 2006. Ärendet överlämnas till behörig handläggare för prövning av ersättningsrätten i övrigt.

070112 M.M. avanmäler sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen.

070213 För att kunna bedöma ersättningsrätten begär kassan uppgifter om inkomst av näringsverksamhet, lönespecifikationer för tiden september 2005–augusti 2006 samt inkomstsuppgifter från arbetsgivare för åren 2005–2006.

070220 Kassan mottar handlingar som N3A bilaga avseende räkenskapsår 2006, meddelande från Skatteverket om avregistrering av F-skatt och moms samt ett intyg om inkomstsuppgifter för tiden januari–augusti 2006.

070330 Kassan begär ytterligare kompletteringar i form av blankett arbetsintyg för företagare samt begär även uppgifter från Skatteverket.

070412 Kassan mottar uppgifter från Skatteverket.

070424 Kassan sänder en påminnelse om de handlingar som fortfarande saknas.

070427 Kassan mottar handlingar som N3A bilaga avseende räkenskapsår 2005, inkomstdeklaration för år 2005 samt bilaga till denna, ånyo N3A bilaga för räkenskapsår 2006, inkomstdeklaration för år 2006, skatteberäkning för taxeringsår 2006–2007 samt information om att lönespecifikationer saknas.

070515 Kassan beslutar att avslå M.M:s yrkanden om ersättning under tiden 11 augusti 2006–19 december 2006, då med motivering att hon är att betrakta som företagare.

070522 Kassan mottar en begäran om omprövning av sitt beslut daterat den 15 maj 2007.

070910 Kassan omprövar sitt beslut daterat den 10 september 2007, då utan ändring. Ärendet återförvisas samtidigt till behörig handläggare för prövning av ersättningsrätten från den 20 december 2006.

070913 Kassan begär handlingar från den 20 december 2006 och framåt.

071003 Kassan sänder en påminnelse om tidigare begärda handlingar.

071008 Kassan mottar ett svar från M.M. där hon uppger att hon vill bli lämnad i fred och slippa fylla i fler blanketter. Av hennes brev går att förstå att hon är missnöjd med kassans beslut gällande verksamhet i företag. Kassan tolkar därför att M.M. avser att överklaga kassans omprövningsbeslut daterat den 10 september 2007, och ärendet kommer därmed att överlämnas till behörig länsrätt.

071013 Kassan arkiverar ärendet utan åtgärd.

Ärende 2 Underrättelse från Arbetsförmedlingen

061019 Kassan mottar en underrättelse från arbetsförmedlingen av vilken det framgår att M.M. avvisat en platsanvisning, då med motivering att arbetsplatsen ligger för långt borta. Hennes ersättningsrätt ifrågasätts därmed.

061023 M.M. ges tillfälle att yttra sig över innehållet i underrättelsen.

061025 Kassan mottar en platsanvisning från arbetsförmedlingen. Anvisningen avser en tidsbegränsad anställning vid behov som barnskötare.

061026 M.M. kontaktar kassan per telefon och meddelar att hon inte sökt det anvisade arbetet, då det ska ha rört sig om en heltidsanställning.

061027 Kassan mottar ett läkarutlåtande angående vårdbidrag.

061027 Kassan mottar ett yttrande daterat den 26 oktober 2006.

061106 Med anledning av sitt beslut daterat den 3 november 2006 beslutar kassan att lämna underrättelsen utan åtgärd.

2. Yttrande

Reza Emamyfar, som ombud för M.M., uppger i anmälan till JO att M.M. har fått vänta ett år på rätt beslut från HTF:s arbetslöshetskassa, vilket han anser utgöra rasism eller diskriminering.

2.1 Sammanfattning

När det gäller hanteringen av M.M:s ärende avseende ansökan om arbetslöshetsersättning från den 11 augusti 2006 har det komplicerats av dels att kassakort inkommit på ett sent stadium, dels att handläggningen har slagits samman med en utredning där ersättningsrätten har ifrågasatts via underrättelse från arbetsförmedlingen. När det gäller kassakorten är det av yttersta vikt att dessa inkommer till kassan så tidigt som möjligt. Anledningen till detta är att den formella ansökan om arbetslöshetsersättning sker på kassakorten (9 kap. 1 § p. 1 IAFFS 2006:3). I syfte att tydliggöra vikten av att sända kassakort skickar kassan alltid ett informationsmaterial (bifogas [här utelämnad, JO:s anmärkning]), som den sökande får i samband med att han/hon anmäler sig hos arbetsförmedlingen. I förevarande fall kan konstateras att kassan mottagit de första kassakorten i M.M:s ärende den 14 september 2006 och den första handläggningsåtgärden har sedan vidtagits den 21 oktober 2006 d.v.s. drygt en månad efter det att kassakorten inkommit. Ett beslut om avslag på yrkandena om arbetslöshetsersättning har sedan fattats den 3 november 2006.

M.M. har begärt omprövning av det ifrågavarande beslutet och där kassan i prövning den 10 januari 2007 upphävt sitt tidigare beslut. I samband med detta återförvisas ärendet till handläggare för prövning av ersättningsrätten i övrigt. Handläggningen återupptas den 13 februari 2007 och avslutas med ett beslut den 15 maj 2007, i vilket M.M:s yrkanden på ersättning från den 11 augusti 2006 återigen avslås. Utredningen under den ifrågavarande tidsperioden har rört bedömningen av verksamhet i eget företag, vilket anses vara en relativt komplicerad typ av ärende. M.M. har begärt omprövning även av detta beslut. I omprövningsbeslut daterat den 10 september 2007, vidhåller kassan sin tidigare uppfattning och kassan avslår M.M:s yrkanden på ersättning.

2.2 Slutsats

Även om ärendehanteringen i vissa delar har varit komplicerad medger arbetslöshetskassan att det finns ett flertal brister i handläggningen av M.M:s

ärenden. Kassan kunde inledningsvis ha efterhört med M.M. om hon avsåg att söka ersättning, samt även förtydligat vikten av att sända kassakort. Den långa reaktionstiden i ärendets initialskede har medfört en onödigt lång handläggningstid. Kassan avser att arbeta vidare med frågan för att komma tillrätta med denna typ av problem. När det sedan gäller tiden fram till dess att kassan fattat sitt första omprövningsbeslut, kan konstateras att det tagit cirka 9 veckor. Inom denna tidsperiod ligger emellertid julhelgen som normalt sett innebär en viss sänkning av arbetskapaciteten. När det gäller övrig handläggning under 2007 kan ett flertal brister konstateras bl.a. har tiden mellan kassans första omprövningsbeslut fram till dess att handläggningen har återupptagits, varit oacceptabelt lång och helt i strid med kassans interna arbetsrutiner. Utgångspunkten är att handläggning ska inledas skyndsamt, som allra senast inom åtta dagar. Som en annan åtgärd kunde kassan redan i samband med sitt andra beslut om avslag på M.M:s yrkande om ersättning, ha inlett en utredning av ersättningsrätten från den 20 december 2006 och framåt. Detta har dock kommit att ske först den 13 september 2007. Därefter kan konstateras att tiden som förflutit mellan det att M.M. har begärt omprövning av kassans beslut daterat den 15 maj 2007 och fram till dess att omprövning skett, uppgår till drygt 17 veckor. Även detta får ses som en oacceptabelt lång handläggningstid. När det gäller den handläggning som skett från årsskiftet 2007 och framåt vill kassan emellertid framhålla att verksamheten varit utsatt för stora påfrestningar, då med anledning av frekventa och omfattande lagändringar den 1 januari, 5 mars, 2 juli, 1 augusti och 1 oktober 2007. Mycket stora ansträngningar har åtgått till att klara av såväl den manuella som maskinella hanteringen av de nya reglerna. Arbetsbelastningen har varit och är fortfarande mycket hög för samtlig personal. För att kunna bemöta de ökade kraven har ett flertal nyanställningar skett, men trots det kan konstateras att det fortfarande finns problem.

Slutligen anser sig kassan i sak ha fattat korrekta beslut. Som tidigare redogjorts för finns dock brister i hanteringen av M.M:s ärenden, vilket kassan beklagar. Kassan bestrider att detta skulle ha sin grund i någon form av diskriminering, utan menar i stället att det rör sig om brister i vissa handläggningsrutiner samt därtill omställningsproblematik i samband med omfattande lagändringar. Till styrkande för det sistnämnda vill kassan hänvisa till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens rapporter nr 2007:8 och 10 samt 2007:23–24, som påvisar effekterna av regeländringarna efter årsskiftet med bl.a. en ökad administration och ärendehantering.

Reza Emamyfar kommenterade remissvaret och kom in med kompletterande handlingar.

I ett beslut den 22 juli 2008 uttalade *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Arbetslöshetskassan har medgett, att handläggningen varit behäftad med olika brister, som förorsakat en oacceptabel tidsutdräkt. Jag vill peka på några ytterligare omständigheter av mera principiell karaktär, som verksamt synes ha bidragit till att sökanden inte fått sin sak prövad inom rimlig tid. Det gäller kassans syn på innebörden av att ett ärende återförvisas och tillämpningen av reglerna om omprövning.

Att ett ärende återförvisas innebär enligt gängse juridiskt språkbruk, att den instans som förordnar om återförvisning befriar sig från befattning med ärendet och överlåter det till ett annat organ, som tidigare beslutat i saken. Däremot kan det aldrig bli fråga om någon återförvisning från en enhet till en

annan inom samma myndighet. Om en arbetslöshetskassa vid omprövning finner, att ett slutligt ställningstagande till sökandens yrkanden förutsätter, att ansvarig handläggare först vidtar ytterligare utredningsåtgärder, innebär detta inte att ärendet ”återförvisas” till denne, utan ärendet är fortfarande anhängigt inom en och samma myndighet.

Anledningen till att den som är missnöjd med ett beslut måste begära att kassan själv omprövar detta, innan han kan gå vidare till länsrätt, är naturligtvis att förfarandet skall bli smidigare och enklare och att onödiga domstolsprocesser skall kunna undvikas. Detta förutsätter i normalfallet rimligen, att kassan i sitt omprövningsbeslut tar slutlig ställning till sökandens framställning, så att länsrätten – om omprövningsbeslutet överklagas – kan avgöra saken i ett sammanhang. Det bör undvikas, att prövningen i kassan delas upp i olika moment, medförande serier av grundbeslut och därmed upprepade omprövningar (och eventuellt efterföljande överklaganden). Detta tycks emellertid ha skett i det nu aktuella fallet.

Kassan beslöt den 3 november 2006 att avslå M.M:s ansökan om arbetslöshetsersättning med hänsyn till att hon inte ordnat sin barntillsyn och därmed inte stod till arbetsmarknadens förfogande på sätt som erfordrades för att ersättning skulle kunna utgå. Den omprövning av detta avslagsbeslut som påkallades av M.M. resulterade i kassans beslut den 10 januari 2007, i vilket man upphävde det tidigare beslutet utan att ersätta det med något annat. Det innebär, att något slutligt ställningstagande till M.M:s ansökan därmed inte förelåg, och att handläggningen hos kassan skulle fortgå – något som i beslutet något oegentligt uttrycktes på det sättet att ärendet ”återförvisades” till M.M:s handläggare ”för prövning av ersättningsvillkoren i övrigt”. Trots att ansökningsärendet sålunda inte avgjorts, utan kassan endast frånfallit sin tidigare uppfattning, att barntillsynsproblemet utgjorde hinder för bifall, hänvisades M.M. till att överklaga detta, som ”omprövningsbeslut” betecknade, ställningstagande hos länsrätten.

Som jag ser det, rör det sig realiter inte om ett omprövningsbeslut utan om ett under omprövningsförfarandet till M.M. lämnat besked – närmast av servicekaraktär – om att den ursprungliga avslagsgrunden bortfallit men att omprövningen fortsätter med inriktning på andra förutsättningar för att ansökningsingen skall kunna bifallas. Hur kassan tänkt sig att en domstolsprövning av detta ”omprövningsbeslut” skulle gestalta sig förefaller gåtfullt. Det tidigare avslagsbeslutet har genom kassans nya besked upphävts, och ur M.M:s perspektiv befinner sig ärendet därmed de facto på samma stadium som då det anhängiggjordes. ”Omprövningsbeslutet” – om man nu ser det som ett formligt beslut – har alltså inte gått henne emot utan snarast varit till hennes fördel, genom att *ett* hinder mot bifall till hennes ansökan enligt kassan bortfallit, varför hon rimligen skulle sakna talerätt.

Sedan handläggningen av ansökningsärendet fortsatt och inriktats på frågan om M.M:s engagemang i näringsverksamhet medförde, att hon var att betrakta som näringsidkare och av denna anledning saknade rätt till arbetslöshetsersättning, beslöt kassan den 15 maj 2007 att avslå ansökningsingen, då hon var att betrakta som företagare fram till den 20 december 2006. Nu var det enligt kassans mening inte fråga om ett omprövningsbeslut utan om ett grund-

läggande beslut, vilket därför försågs med hänvisning till möjligheten att begära sådan omprövning som utgör förutsättning för att sedan – efter överklagande – kunna gå vidare till länsrätt.

För mig framstår detta beslut i stället som svaret på den begäran om omprövning som framställdes efter avslagsbeslutet den 3 november 2006. Först nu har kassan tagit ställning till M.M:s ansökan om arbetslöshetsersättning från augusti 2006 och framåt med beaktande av samtliga aktuella kriterier. (Fortfarande har kassan dock på detta stadium lämnat öppet för möjligheten till bifall för tiden efter den 20 december 2006.) Detta beslut skulle följdenligt såsom varande ett omprövningsbeslut ha försetts med fullföljdshänvisning, och en meningsfull överklagandeprocess kunde ha inletts.

Nu blev resultatet i stället, att M.M. följde kassans anvisning och begärde omprövning av beslutet den 15 maj 2007. Framställningen besvarades av kassan genom ett nytt omprövningsbeslut den 10 september 2007, där man vidhöll sin uppfattning, att ansökningen med hänsyn till M.M:s engagemang i näringsverksamhet skulle avslås. Under rubriken ”Information” upplystes emellertid om att det bolag med vilket M.M. haft befattning enligt inkomna handlingar upphört med sin verksamhet, och ärendet ”återförvisades” än en gång till M.M:s handläggare. Eftersom det enligt kassan nu rörde sig om ett andra omprövningsbeslut, lämnades underrättelse om möjlighet att överklaga beslutet hos länsrätten.

Handläggningen kom sedan att fortsätta med prövning av rätt till ersättning under period som inte omfattats av tidigare beslut, tills M.M. tröttnade på hela saken och kassan ”arkiverade ärendet utan åtgärd”.

Som framgått är jag av uppfattningen, att kassan krånglat till och försenat handläggningen genom en mindre lyckad tillämpning av omprövningsreglerna. Jag ämnar inte inom ramen för detta klagoärende, där problematiken inte explicit uppmärksammats vare sig i M.M:s anmälan eller i kassans remissvar, på ett mera principiellt plan vidare fördjupa mig i hur omprövningsinstitutet skall hanteras. Upplysningsvis kan nämnas att hithörande frågor kommer att behandlas av den nyligen tillsatta utredningen (Ju 2008:08) om en ny förvaltningslag (dir. 2008:36).

Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.

I ett ärende om arbetslöshetsersättning har uppgifter om en sökande hämtats in på sökandens blogg; även fråga om i vilken turordning ärenden ska behandlas

(Dnr 3964-2007)

Bakgrund och utredning

Annika A. anmälde Arbetslöshetskassan Alfa (Alfa-kassan) till JO. Hon uppgav att hon, efter att i tio år ha varit egen företagare, anmälde sig som arbetsökande hos arbetsförmedlingen den 13 juni 2007. Därefter sammanställde hon de handlingar som Alfa-kassan anger att företagare måste bifoga sin ansökan för att inte riskera att behöva komplettera och försena ärendet. Hon

lämnade in sin ansökan den 27 juni. När hon i slutet av juli inte hade hört något, ringde hon kassan och fick då beskedet att kötiden var ca sex-åtta veckor. Den 8 augusti fick hon ett brev om att hennes ansökan behövde kompletteras. Kompletteringen avsåg bl.a. den enskilda firma som hon drev åren 1997–1999. Hon skickade in uppgifter till kassan men hörde sedan inget. När hon då ringde kassan fick hon beskedet att hon hamnat sist i kön igen och att det var hennes fel eftersom hon behövt göra kompletteringar.

Hon kritiserade Alfa-kassans handläggning på sin blogg på Internet. Den 7 september 2007 skickade Alfa-kassan åter en begäran om komplettering. I den hänvisade kassan till uppgifter på hennes blogg om att hon studerat en kurs om 10 poäng. Kassan uppmanade nu henne att, om studierna bedrivits på deltid, fylla i en bifogad studieförsäkran. Kassan hade således ”googlat sig fram” till hennes kritik och genom de uppgifter som de hittat på hennes blogg straffat henne med ytterligare en försening av ärendet.

Anmälan remitterades till Alfa-kassan, som i ett av kassaföreståndaren Inga-Lill Andersson undertecknat yttrande inledningsvis uppgav att kassan inte ”straffar” sina försäkrade genom att förlänga handläggningstiden. Ärendena handläggs i den följd de blivit kompletta. Om ett ärende behöver kompletteras ett flertal gånger kan handläggningstiden bli lång. Kassan avsåg att göra en översyn av detta förfaringssätt.

Beträffande uppgifterna på anmälarens blogg yttrade kassan:

Det ingår inte i handläggarnas arbetsinstruktioner att söka efter information i bloggar, TV-program eller dylikt. Om personalen ändå, via dessa kanaler, får information om sådant som kan ha betydelse för handläggningen anser kassan att det ligger i kassans utredningsskyldighet att utreda detta.

I ärendet hittades en blogg av en sommarvikarie i kassans kundtjänst. Detta skedde i samband med att den anställda ”surfade” för att se vad som skrevs om Alfa-kassan och därigenom skaffa sig ytterligare kunskaper om sin arbetsgivare.

Tjänsteanteckning om uppgifterna i bloggen gjordes varvid den kom till handläggarens kännedom. Handläggaren uppger att han, efter att ha läst anteckningen, begärde en komplettering från Annika A. avseende studierna. Studier får normalt inte bedrivas samtidigt som arbetslöshetsersättning uppbärs. Vidare hittade handläggaren vid en rutinmässig sökning i Bolagsverket att enskild firma finns i Annika A:s namn.

Bedömning

I sitt beslut den 16 oktober 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet. Bestämmelsen ger uttryck för de objektivitets- och likhetsprinciper som gäller inom myndigheterna men även för de privaträttsliga organ som fullgör förvaltningsuppgifter. Lika fall ska således behandlas lika.

Anmälaren skriver att kassan ”googlat sig fram till min kritik av dem och straffar mig nu med ytterligare försening av mitt ärende genom ’information’ de hittat i min blogg”. Kassans beskrivning är att den aktuella informationen hittades av en sommarvikarie i kassans kundtjänst i samband med att vikarien i fråga ”surfade” för att se vad som skrevs om Alfa-kassan. Jag har förståelse

för att anmälaren kopplar samman den kritik hon säger sig ha uttalat mot kassan med den förfrågan hon fick. Från kassans synpunkt gäller dock att denna har att utreda och bedöma rätten till ersättning. I den utredningsskyldigheten ligger att beakta de uppgifter som föreligger i ärendet oavsett var uppgifterna kommer ifrån. Uppgifter som tillför ett ärende något i sak ska den sökande ges möjlighet att yttra sig över, något som också skett i ärendet.

I formell mening finns det således inte något utrymme för kritik mot kassan. Det inträffade visar emellertid vikten av att utredningsrutiner, inklusive de informationskällor som används, är generellt utformade så att det inte med fog kan göras gällande att lika ärenden behandlas på olika sätt. Ett mer slumpvist sökande av information på Internet ter sig därvid som en problematisk utredningsmetod. Jag vill emellertid också framhålla, att den som i likhet med anmälaren offentliggör information om sig själv har anledning att beakta att sådan information blir tillgänglig även för myndighetsutövande organ och att dessa har skyldighet att ta hänsyn till information som kommer till deras kännedom.

Att handläggningen av Annika A:s ärende drog ut på tiden synes ha samband med att utredningen i ärendet kompletterades vid ett flertal tillfällen på Alfa-kassans initiativ och att ärendet vid varje kompletteringstillfälle placerades sist i turordningen bland de ansökningar som behandlades. Kassan har i sitt remissvar också uppgett att man tar hand om handlingar i den ordning de kommer in och handlägger ansökningarna i den ordning de blivit kompletta.

Det torde vara en om än icke uttryckligt uttalad så ändå naturlig förvaltningsrättslig utgångspunkt att ärenden ska handläggas i den ordning de inkommer. Ytterst kan en sådan utgångspunkt härledas ur bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen. I praktiken påverkas det enskilda ärendets handläggning emellertid av en rad omständigheter, som leder till att det är omöjligt att upprätthålla en exakt turordning. Att ett ärende måste kompletteras utgör en särskild komplikation i det hänseendet. I det sammanhanget kan nämnas att med den ordning som kassan synes ha riskerar den sökande att, om kassan gör en bristfällig bedömning av kompletteringsbehovet eller utformar en anmodan på ett oklart sätt, oförskyllt placeras sist i kö. Från det mer generella perspektiv som JO kan anlägga på saken gäller att man i en verksamhet av kassans slag är skyldig att, precis som beträffande de utredningsmetoder som tillämpas, ha generella rutiner, som tillämpas på ett likformigt sätt. Sådana rutiner bör vara grundade på principiella överväganden. Kassan har i remissvaret uppgett att förfarings sättet med turordningen för behandling av ärendena är under översyn. Jag utgår från att synpunkter av det slag som nu nämnts därvid beaktas.

Utlänningsärenden

Under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet

(Dnr 4064-2007 och 4587-2007)

I ett beslut den 1 juni 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Ärendet

En kvinna, N.N., hade polisanmält sin före detta sambo M.K. för sexuella övergrepp, misshandel och hot. Gärningarna rubricerades som grov kvinnofridskränkning. När förundersökningen var i sitt slutskede avlägsnades M.K. ur landet. En tid därefter lades förundersökningen ned. N.N. anmälde åklagaren till JO. Av anmälan framgick bl.a. följande.

N.N. hade förberett sig på rättegång när hennes advokat informerade henne om att Migrationsverket den 1 mars 2007 beslutat att utvisa M.K. Beslutet hade verkställts dagen därpå och godkänts av åklagaren. N.N. blev chockad. Vid kontakt med åklagaren uppgav denna att Migrationsverket bar ansvaret för det inträffade; att Migrationsverket hade verkställt utvisningen förvånade åklagaren. Vid kontakt med Migrationsverket fick N.N. beskedet att verket aldrig skulle ha utvisat M.K. om inte åklagaren hade godkänt det. Enligt tjänstemannen vid Migrationsverket fanns ingen spärr som hindrade utvisningen. Såväl verket som polisen angav att åklagaren hade godkänt utvisningen.

N.N. kunde inte med ord beskriva hur illa det inträffade hade berört henne. Hon kände sig djupt sårad och kränkt över att hon inte ens tillfrågades innan M.K. utvisades. Hon har ifrågasatt varför inte åklagaren väckt åtal då åklagaren uppgett att det funnits tillräckliga bevis för det, att det var ett uppenbart fall och att M.K. naturligtvis skulle åtalas. M.K. är nu i frihet i sitt hemland medan hon upplever sig som fången i sin lägenhet och mår mycket dåligt.

Utredning

Åklagarmyndigheten och Migrationsverket anmodades att yttra sig i ärendet. Yttrandena skulle innefatta en redogörelse för myndigheternas eventuella regler och rutiner vid tillämpningen av 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen (2005:716).

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket gav genom generaldirektören Dan Eliasson in ett yttrande av vilket det framgick följande.

Migrationsverket har av JO anmodats att göra en utredning samt yttra sig över N.N:s anmälan till JO. Yttrandet skall innefatta en redogörelse för Migrationsverkets regler och rutiner vid tillämpningen av 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen (2005:716). N.N. har gjort gällande att Migrationsverket bär

ansvar för att ett utvisningsbeslut rörande M.K. verkställts trots att misstanke om grov kvinnofridskränkning förelåg mot honom.

Migrationsverket avslag den 12 augusti 2005 M.K:s ansökan om uppehållstillstånd i Sverige. Beslutet har vunnit laga kraft. Den 28 mars 2006 prövade Migrationsverket om uppehållstillstånd kunde beviljas enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) men fann att förutsättningar för detta saknades.

I Migrationsverkets IT-stöd Skapa som ska åskådliggöra och styra asylprocessen framgår att verkets handläggare inför verkställighet av ett avlägsnandebeslut skall kontrollera om utlänningen förekommer i misstanke- eller brottsregistret. Om utlänningen förekommer i något av registren, skall ansvarig åklagare kontaktas. En skärmbild ur IT systemet Skapa bifogas, bilaga 1 [bilagorna här utelämnade; JO:s anmärkning].

Av en tjänsteanteckning som upprättats i ärendet framgår att en tjänsteman vid Migrationsverket den 1 mars 2007 kontaktade Charlotte Österlund, åklagarkammaren i Helsingborg, efter det att han av polismyndigheten i Helsingborg informerats om att M.K. var misstänkt för grov kvinnofridskränkning. Vid samtalet informerades Charlotte Österlund om att avvisningsbeslutet skulle komma att verkställas den 1 mars. Verkets handläggare och åklagaren var överens om att verkställighet av avlägsnandebeslutet skulle fortgå. Om M.K. skulle återvända till Sverige skulle åklagaren komma att ta upp ärendet om grov kvinnofridskränkning på nytt. Kopia av upprättad tjänsteanteckning bifogas, se bilaga 2.

Av 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen (2005:716) framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas

- förrän en utlänningsperson avtjänat ett fängelsestraff eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats till ett annat land eller
- innan ett allmänt åtal slutligen prövats, alternativt att åtalet lagts ner.

I Migrationsverkets utlänningshandbok finns rutiner för hur verkets personal skall agera i sådana ärenden.

Av rutinerna framgår att åklagare ska kontaktas i de fall åtal väckts för att undersöka om åtalet ska läggas ner i de fall utlänningspersonen i stället lämnar landet. Utdrag ur Utlänningshandboken bifogas, bilaga 3.

I ärendet rörande M.K. har handläggaren agerat i enlighet med utlänningslagen och Migrationsverkets rutiner. Åklagaren har kontaktats och åtal hade inte väckts vid tiden för verkställighet av avvisningsbeslutet.

Yttrandet avslutades med att Dan Eliasson konstaterade att tjänstemannen följt gällande regelverk.

Den tjänsteanteckning som åberopas i yttrandet upprättades den 2 mars 2007 av Migrationsverkets beslutsfattare Sonny Johansson. Förutom formella upplysningar om ärendet och viss annan kringinformation innehåller tjänsteanteckningen följande upplysningar om Johanssons samtal med åklagaren Charlotte Österlund:

Charlotte förklarar att misstanke finns mot M.K. för grov kvinnofridskränkning. UT [undertecknad] undrar om Charlotte kommer att vidta några åtgärder. Charlotte undrar om M.K. kommer att verkställas som planerat den 1 mars 2007 eller om Migrationsverket kommer att skjuta upp resan så att hon vet om hon ska vidta ytterligare åtgärder i ärendet. UT berättar att M.K. kommer att verkställas som planerat såvida inte Charlotte begär att verkställigheten ska skjutas upp tills lagföring kan ske. Det råder enighet kring fortsatt verkställighet den 1 mars 2007. Om M.K. återvänder till Sverige kommer dock Charlotte att ta upp ärendet om grov kvinnofridskränkning på nytt.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten gav genom vice riksåklagaren Guntra Åhlund in ett yttrande, där bl.a. följande framfördes.

Anmälaren N.N. har hos Riksdagens ombudsmän framfört klagomål på en åklagares hantering av ett ärende där N.N. var målsäganden.

Av handlingarna framgår att en anmälan gällande misshandel/grov kvinnofridskränkning inkom till åklagarkammaren den 21 september 2006. Åklagaren expedierade samma dag direktiv till polisen samt ingav en framställan om målsägandebitråde till tingsrätten.

En anmälan gällande ofredande inkom till åklagarkammaren den 2 februari 2007. Åklagaren beslutade samma dag att lägga ned förundersökningen med motiveringen att det kunde antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av en bestämmelse om åtalsunderlåtelse i 20 kapitlet rättegångsbalken. Förundersökningen avseende den förstnämnda anmälan pågick alltjämt.

Migrationsverket har beslutat att den misstänkte skulle avvisas från Sverige. Inför verkställigheten av beslutet har Migrationsverket tagit kontakt med åklagaren. Åklagaren har uppgett att man då diskuterade huruvida den misstänkte skulle avvisas direkt eller om man skulle avvakta rättegången. Vad åklagaren minns bestämdes inte vad som skulle ske. Några dagar senare kom det till åklagarens kännedom att den misstänkte hade avvisats. Åklagaren har därefter undersökt möjligheterna att lagföra den misstänkte i sitt hemland.

Åklagaren lade ned förundersökningen avseende grov kvinnofridskränkning den 11 september 2007 med motiveringen att den misstänkte hade lämnat landet och förväntades inte återvända hit samt att förutsättningar för lagföring utomlands eller utlämning till Sverige saknades.

Det kan noteras att N.N. genom sitt målsägandebitråde begärt överprövning av åklagarens beslut att lägga ned förundersökningarna. Vice överåklagaren Ulf Dighed vid Utvecklingscentrum Göteborg beslutade den 12 december 2007 att inte ändra åklagarens beslut.

N.N. har även anmält åklagaren för tjänstefel. Överåklagaren Björn Ericson vid Riksenheten för polismål, Malmö, beslutade den 5 december 2007 att förundersökning inte skulle inledas med motiveringen att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Vice riksåklagaren anförde vidare under rubriken Bedömning:

Det kan inledningsvis nämnas att Åklagarmyndigheten inte har utfärdat några föreskrifter eller riktlinjer rörande tillämpningen av 12 kap. 9 § utlänningslagen. Inte heller finns det någon överenskommelse med Migrationsverket om hur man bör förfara i dessa fall.

Vid förfrågningar till några åklagarkammare har det framkommit att det inte har etablerats särskilda rutiner eller någon praxis rörande 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen vid kamrarna. Det bör i sammanhanget noteras att det inte är särskilt vanligt förekommande att Migrationsverket kontaktar åklagare med anledning av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

I de fall Migrationsverket kontaktar åklagare med anledning av att en förundersökning pågår kan frågeställningen vara när utredningen kan förväntas vara klar och ett eventuellt åtal kan väckas, dvs. en situation som inte omfattas av paragrafen. Åklagarna kan då lämna upplysningar om när åtal kan förväntas väckas. Normalt kan upplysningar även ges om brottslighetens art och svårhet.

Enligt min mening bör åklagare vid sådana kontakter inte lämna några synpunkter på förfarandet vid Migrationsverket eller på vad verket bör besluta. Intresset av att kunna utreda och lagföra brott kan dock i vissa fall vara så starkt att ett beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. Om de allmänna förutsättningarna föreligger får åklagaren i sådana fall anses kunna och ha skäl att förhindra verkställigheten genom att belägga den misstänkte

med reseförbud. Risken för att den misstänkte undandrar sig lagföring eller straff beror visserligen inte direkt på den misstänkte själv men en sådan tillämpning är nödvändig för att en rimlig avvägning ska kunna göras mellan olika intressen och för att det rättsliga systemet ska vara sammanhållet. Jag ser det därför som angeläget att Migrationsverket inför en förestående verkställighet kontakter åklagaren när en förundersökning pågår för brott där påföljden kan förväntas bli fängelse, för att åklagaren ska ges möjlighet att pröva om det finns skäl att besluta om reseförbud. Det finns således anledning för Åklagarmyndigheten att tillsammans med Migrationsverket ge vägledning om hur man bör förfara i dylika fall.

Som nämnts föreligger verkställighetshinder för det fall åtal har väckts. När Migrationsverket kontakter åklagare i en sådan situation kan åklagaren normalt lämna verket de upplysningar som begärs, t.ex. om tidpunkten för huvudförhandling. Åklagaren bör i dessa fall även överväga om det finns förutsättningar att lägga ned åtalet med hänsyn till reglerna om åtalsunderlåtelse. Om åtalet inte läggs ned föreligger alltså hinder för verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Åklagaren bör emellertid även i dessa situationer alltid avstå från att ha synpunkter på sådant som Migrationsverket har att besluta om.

I det aktuella fallet har det inte kunnat klarläggas exakt vad som förevarit vid samtalet mellan åklagaren och handläggaren vid Migrationsverket. Oavsett vad som då sades kan det konstateras att det inte har förelegat något formellt hinder för att verkställa avvisningsbeslutet av den misstänkte eftersom åtal inte hade väckts. I enlighet med mitt ovan angivna resonemang har åklagaren emellertid haft en möjlighet att belägga den misstänkte med reseförbud. Om så borde ha skett är ytterst en bedömningsfråga. Eftersom rättsläget inte är helt klart och då det saknas föreskrifter och riktlinjer på området kan det dock under alla förhållanden inte komma ifråga att kritisera åklagaren för att hon inte har vidtagit någon sådan åtgärd med anledning av samtalet med handläggaren på Migrationsverket.

I Åklagarmyndighetens utredning hade Charlotte Österlund fått yttra sig. Den skrivelse hon därvid avgett har följande lydelse.

Angående N.N.

Ärendet var i princip klart för slutdelgivning, vill minnas att något förhör återstod.

Brottet skulle rubriceras som grov kvinnofridskränkning då M.K. misshandlad N.N., vad jag minns, vid tre tillfällen.

Migrationsverket ringde till mig och vi hade en diskussion huruvida M.K. skulle utvisas direkt eller om man skulle avvakta rättegång. Som jag minns det blev inget särskilt bestämt. Några dagar senare kom det till min kännedom att M.K. utvisats.

Därefter har jag undersökt om det skulle vara möjligt att lagföra M.K. i Bosnien, men valde att inte göra det. Vidare har jag avvaktat några månader för att se så att M.K. inte kom tillbaka till Sverige.

Av dagboksbladet i Åklagarmyndighetens ärende framgick att en tjänsteanteckning gjorts den 1 mars 2007, dvs. samma dag som samtalet mellan Sonny Johansson och Charlotte Österlund ägde rum. JO infordrade den handling som svarade mot denna notering. Handlingen är daterad 2006-09-21, rubricerad som utredningsdirektiv och undertecknad av kammaråklagaren Anna Broomé. På handlingen har ett flertal anteckningar av varierande slag gjorts för hand. I dess nedre vänstra hörn finns en signerad anteckning som enligt vad som kan uttydas lyder:

070301

M.K. skall utvisas.

Kontakt med migv.

Snabbt ut för slutdelg.

Skyndas på i [oläsligt]

I anslutning till detta står ”Avvakta avvisning”.

Det kan tilläggas att det av en annan anteckning på samma handling framgår att ärendet var klart för slutdelgivning den 14 februari 2007.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen föreligger det, något förenklat uttryckt, hinder mot att avvisa eller utvisa en utlänning dels om han eller hon har dömts till ett fängelsestraff, dels om han eller hon står under åtal. I övrigt får personer avvisas eller utvisas även om de är dömda eller misstänkta för brott.

Enligt Migrationsverkets rutiner ska bl.a. polisens misstankeregister kontrolleras inför verkställigheten av ett återvändandebeslut. Om den som ska avvisas/utvisas förekommer där ska ansvarig åklagare kontaktas. Det framgår att skälet för att en sådan kontakt ska tas är att undersöka om ett eventuellt åtal kan läggas ned. Syftet är med andra ord att undersöka om ett verkställighetshinder i form av ett åtal kan undanröjas. Det kan tilläggas att det i lagens förarbeten förutsatts att en åklagarprövning av det slaget normalt ska ske (prop. 1994/95:179 s. 68 f., se vidare nedan).

En åklagare som av Migrationsverket underrättas om att en brottsmisstänkt men inte åtalad person ska avlägsnas ur landet har ingen särskild befogenhet att hindra verkställigheten. Åklagarmyndigheten har dock anfört att åklagaren i en sådan situation får anses kunna meddela reseförbud för den misstänkte.

Bestämmelser om reseförbud finns i 25 kap. rättegångsbalken. Reseförbud kan bl.a. åläggas den som är misstänkt för ett brott, på vilket fängelse kan följa, om det finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring. Av ordalydelsen framgår att reseförbudet är riktat mot den misstänkte. Dess funktion är att hålla någon kvar, genom att inskränka vederbörandes rörelsefrihet. Vid avvisning/utvisning är det emellertid inte den misstänkte som undandrar sig rättvisan. Reseförbudet riktas snarare mot migrationsmyndigheten. Att detta tvångsmedel, som är ett rättsligt redskap i det straffprocessuella förfarandet, inte har tillskapats för att ge brottsbekämpande organ möjlighet att hindra verkställighet av migrationsmyndigheters beslut om att avlägsna någon ur landet står således klart. För tillämpningen av straffprocessuella tvångsmedel gäller högt ställda legalitets- och rättssäkerhetskrav. Att tillämpa ett sådant tvångsmedel i situationer för vilka detta uppenbarligen inte är avsett är därför principiellt tvivelaktigt.

Handläggningen i detta ärende

Rättsligt sett förelåg det i detta ärende inget hinder för Migrationsverket att verkställa avvisningsbeslutet. Det hade i princip kunnat genomföras utan kontakt med åklagaren; det hade räckt med att i annan ordning kontrollera att åtal inte var väckt eller skulle vara väckt vid verkställighetstidpunkten. Migrationsverket förfogade således över frågan när M.K. skulle avlägsnas, i den mån denne inte lämnade landet själv.

Migrationsverket har som framgått en rutin som innebär att åklagare ska kontaktas om den som ska avlägsnas förekommer i misstanke- eller brottsregistret. Den synes i detta fall ha tillämpats så att åklagaren, trots att åtal inte var väckt, tillfrågades om hon begärde att verkställigheten skulle skjutas upp i avvaktan på lagföring.

Beskrivningarna av hur kontakterna mellan verkets handläggare och åklagaren gick till är inte helt samstämmiga. Enligt den tjänsteanteckning som upprättades av Migrationsverkets beslutsfattare Sonny Johansson underrättades åklagaren om att avvisningen skulle verkställas som planerat såvida inte åklagaren begärde att verkställigheten skulle skjutas upp tills lagföring kunde ske. Vidare anges: "Det råder enighet kring fortsatt verkställighet den 1 mars 2007."

Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande redovisat vissa uppgifter om de kontakter som förekom mellan myndigheten och Migrationsverket. De grundas på kammaråklagaren Charlotte Österlunds yttrande till Åklagarmyndigheten, där hon bl.a. skriver: "Migrationsverket ringde till mig och vi hade en diskussion huruvida M.K. skulle utvisas direkt eller om man skulle avvakta rättegång. Som jag minns det blev inget särskilt bestämt. Några dagar senare kom det till min kännedom att M.K. utvisats."

Enligt anmälaren uppgav åklagaren till henne att Migrationsverket bar ansvaret för det inträffade. Det hade vidare förvånat åklagaren att Migrationsverket verkställt utvisningen. Vid kontakt med Migrationsverket fick anmälaren beskedet att verket aldrig skulle ha utvisat M.K. om inte åklagaren hade godkänt det; enligt såväl verket som polisen hade åklagaren godkänt utvisningen.

Även om uppgift delvis står mot uppgift kan det konstateras att Migrationsverkets version av händelseförloppet är väl dokumenterad från den tidpunkt då verkställigheten skedde och att den är förenlig med anmälares uppgifter, medan åklagaren hänvisar till minnesbilder av jämförelsevis fragmentariskt slag. Det förhållandet att åklagaren inte kan erinra sig detaljerna i ärendet, som var ovanligt, tyder på att hon inte ägnade saken något mer ingående intresse, vilket även är det intryck som tjänsteanteckningen från verket och anmälares uppgifter förmedlar.

Vad som framkommit talar för att åklagaren inte motsatte sig fortsatt verkställighet. Det är under alla förhållanden tydligt att hennes förhållningssätt av Migrationsverket uppfattats som att hon inte hade något att erinra mot att M.K. avlägsnades ur landet.

Ett samråd av det slag Migrationsverket i enlighet med sina rutiner initierade och genomförde ter sig naturligt. Som framgått ledde det handläggaren

till slutsatsen att det från åklagarens sida inte restes några invändningar mot verkställigheten. För Migrationsverket återstod därmed inte något annat än att fullfölja handläggningen. Något skäl för att kritisera Migrationsverket föreligger med andra ord inte.

Vid en bedömning av åklagarens agerande måste det först och främst beaktas att hon inte hade någon befogenhet att stoppa avvisningen och att den situation hon ställdes inför inte är reglerad i lag. Åklagarmyndigheten har inte heller några föreskrifter, riktlinjer eller rutiner som hon kunde tillämpa. Att det saknas vägledning gör det naturligtvis svårare för en enskild beslutsfattare att hantera en situation, som vederbörande kanske inte tidigare stött på.

Charlotte Österlund borde dock ha gjort bättre klart för sig varför hon kontaktades av Migrationsverket, vad de begärde av henne och vilka handlingsalternativ som fanns. Hon borde även ha övervägt vilka förpliktelser hon som åklagare hade gentemot målsäganden i den situation som uppkommit. Det är anmärkningsvärt att Charlotte Österlund inte kunnat förete någon dokumentation från samtalet med Migrationsverkets handläggare och de besked hon lämnade till denne. Den dokumentation som finns i den såsom tjänsteanteckning rubricerade noteringen från den dag då kontakten med Migrationsverket ägde rum motsvarar inte det dokumentationskrav som gäller vid förundersökning om brott.

Allmänna synpunkter

Den nuvarande regleringen i utlänningslagen tillkom 1995. Dessförinnan var det över huvud taget inte reglerat hur man skulle förfara när en person som skulle avlägsnas ur landet var dömd eller misstänkt för brott. Inledningsvis övervägde man att inte låta vare sig domar eller åtal lägga hinder i vägen för ett avlägsnande. En utredning hade sålunda föreslagit att domstol skulle kunna besluta att avlägsnande fick ske även av den som hade ådömts men inte avtjänat ett fängelsestraff. På motsvarande sätt skulle avvisning/utvisning kunna verkställas utan hinder av ett väckt åtal, om åklagaren medgav det. Förslagen mötte kritik bland remissinstanserna, och lagstiftaren valde därefter att gå i den motsatta riktningen. I den proposition som låg till grund för lagändringen uttalades (prop. 1994/95:179 s. 68 f.):

Som framgått [...] är det i dag inte reglerat hur man skall förfara när en utlännings har dömts till fängelsepåföljd och det samtidigt föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som inte har beslutats av domstol. Inte heller är det reglerat hur man skall förfara när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt åtal har väckts men ännu inte prövats. [...]

Utredningens förslag har mött stark kritik från flera remissinstanser. Bl.a. har framförts att det inte framgår av förslaget vad som skall hända om en utlännings återvänder till Sverige efter att ha avvisats eller utvisats utan att ha avtjänat ett ådömt frihetsstraff. Den tyngsta kritiken avser dock att det är en grundläggande princip att ett i Sverige ådömt frihetsstraff också skall avtjänas här – såvida inte verkställigheten flyttas över till ett annat land.

Regeringen har i och för sig viss förståelse för utredningens förslag. Det kan i vissa fall te sig onödigt att en utlännings skall avtjäna ett kortare fängelsestraff här när det ändå föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Det har också i praktiken förekommit att verkställighet till ett

tredje land inte längre varit möjlig på grund av den tidsutdräkt som fängelsestraffet medfört.

Avgörande måste emellertid enligt regeringens bedömning vara att det skulle te sig stötande om en utlänning skulle kunna begå brott här i landet utan att i realiteten riskera någon form av påföljd. I likhet med vad som gäller när en domstol dömt till fängelse och samtidigt beslutat om utvisning bör därför föreskrivas att ett beslut om avvisning eller utvisning inte i något fall får verkställas innan en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats (eller verkställigheten har flyttats över till annat land). På motsvarande sätt bör föreskrivas att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas innan ett allmänt åtal som väckts antingen prövats eller åtalet lagts ned. Att beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal väckts framgår av 20 kap. 7 a § rättegångsbalken. Om åtalet avser endast ett lindrigare brott torde åklagaren inte sällan vara beredd att meddela beslut om åtalsunderlåtelse när det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Någon diskussion om hur man bör se på den likartade situationen att den som ska avlägsnas är brottsmisstänkt men inte vare sig dömd eller åtalad förekom inte.

Två tydligt reglerade intressen står mot varandra. Å ena sidan den processrättsliga legalitetsprincipen, enligt vilken brottsmisstankar ska rapporteras, utredas och, om tillräckliga skäl föreligger, läggas till grund för åtal. Å andra sidan utlänningslagstiftningen, där det förutsätts att beslut om avvisning/utvisning leder till att den det berör lämnar landet. Men det är alltså bara delvis reglerat hur man ska förfara när de två intressena ställs mot varandra. Regleringen, som främst syftar till att lagföra brottsmisstänkta, har placerats i utlänningslagstiftningen.

En närmare analys av den gällande regleringen visar att det dels finns ett absolut hinder för verkställighet, nämligen då ett fängelsestraff utdömts, dels ett relativt hinder, när åtal väckts. Att det senare är relativt framgår av att det förutsatts att åklagaren, när den åtalade är föremål för ett avlägsnandebeslut, ska överväga att lägga ned åtalet. I praktiken överlämnas det då till åklagaren att med tillämpning av reglerna i 20 kap. rättegångsbalken avgöra om lagföringsintresset är så starkt att åtalet bör prövas i domstol eller om detta kan underlåtas till förmån för en omgående verkställighet.

Den rutin som Migrationsverket använt i detta fall kan ses som en konsekvens av det synsätt som ligger till grund för denna reglering. Förfarandet innebär att till de två uttryckligen lagreglerade verkställighetshindren läggs ett tredje, nämligen att avlägsnande av en utlänning som är brottsmisstänkt i princip inte får ske utan hörande av den åklagare som leder förundersökningen. Tanken synes vara att det till åklagaren ska överlämnas att göra samma slags avvägning som när en redan åtalad person blivit föremål för ett avlägsnandebeslut. Något lagstöd för ett sådant samrådsförfarande finns inte. Det tillämpade förfarandet kan dock sägas ligga i linje med den rättsliga regleringen.

Det kan diskuteras om en från rättssäkerhetssynpunkt så principiellt viktig avvägning som denna bör ske utan anvisningar i lag. I sammanhanget kan påpekas att det ibland kan te sig lika fel att inte genomföra verkställigheten som att genomföra den, jfr JO:s beslut den 15 juni 2005, dnr 4419-2004, där JO kritiserade Migrationsverket för att verket låtit bli att verkställa en avvis-

ning och i stället inväntat att en brottsutredning mot utlännigen färdigställdes.

Det kan vidare diskuteras om det bör vara migrationsmyndigheten som slutligt ska avgöra en fråga som främst gäller intresset av lagföring. Beträffande väckta åtal är det som framgått åklagaren som bestämmer om lagföringen ska fullföljas eller inte. I de fall som här är aktuella är det dock Migrationsverket som "äger frågan". Det den nuvarande lagstiftningen lämnar utrymme för, är att Migrationsverket inhämtar information och synpunkter från åklagaren, för att sedan besluta om den fortsatta verkställigheten. Om Migrationsverket tillmäter den tillfrågade åklagarens synpunkter avgörande betydelse behöver den praktiska skillnaden i och för sig inte bli så stor. Principiellt sett är ansvarsfördelningen dock otillfredsställande.

Ytterligare en aspekt, vilken tycks ha varit frånvarande både i 1995 års lagstiftningsärende och i det fall som här granskats, är målsägandeintresset. Beivrande av brott är inte bara en fråga för det allmänna utan också i högsta grad något som angår den enskilde som drabbats. Vid ställningstagandet till om ett avlägsnandebeslut ska verkställas, och därmed leda till att en förundersökning de facto avslutas, eller om verkställandet i stället ska anstå, så att lagföring kan ske, måste med andra ord en eventuell målsägandes intressen beaktas. En av de generella förutsättningarna för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken är att något väsentligt enskilt intresse inte åsidosätts. Motsvarande överväganden bör göras här, varvid man får ta hänsyn till att en målsägandes möjligheter att göra sina rättigheter gällande mot den som avlägsnas ur landet i praktiken kan skäras av på ett definitivt sätt. Det finns skäl att, inte minst mot bakgrund av hur det här aktuella ärendet handlagts, understryka att målsägandeintresset intar en helt central plats i den svenska straffprocessen.

Oavsett vilken ståndpunkt man intar i de frågor som här berörts måste emellertid situationer av det slag som uppkommit i detta ärende kunna hanteras redan nu. Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande till JO nämnt behovet av vägledning och antytt att man tillsammans med Migrationsverket bör utarbeta en sådan. De rättsvårdande instanserna har, för att ansluta till vad Åklagarmyndigheten anfört, ett ansvar för att det rättsliga systemet hålls samman och för att rimliga avvägningar görs så att denna målsättning förverkligas. Det är därför angeläget att Migrationsverket och Åklagarmyndigheten utarbetar föreskrifter och rutiner för hur samarbetet inför verkställighet av avlägsnandebeslut av personer som är misstänkta för brott ska vara utformat. Förfarandet riskerar annars att bli eller åtminstone uppfattas som godtyckligt. Ett så fritt och formlöst samråd som förekommit i detta fall är från rättssäkerhetsynpunkt otillräckligt. Det illustreras av de klagomål anmälaren framfört.

Även om det finns möjligheter för Migrationsverket och Åklagarmyndigheten att utveckla gemensamma regler, uppkommer i situationer av detta slag många frågor av både juridisk och rättspolitisk karaktär. Det är även osäkert vad som kan åstadkommas inom den nuvarande regleringens ram. Ytterligare lagreglering kan därför behöva övervägas. Av det skälet översänds en kopia av detta beslut till de organ inom riksdag och regering som ansvarar för lagstiftningen på migrations- och brottsutredningsområdena.

Avslutning

Det är lätt att förstå den besvikelse anmälaren uttryckt över rättsväsendets handläggning av de brottsanmälningar hon gjort. I likhet med anmälaren ställer jag mig undrande inför åklagarens förhållningssätt. Men även om det funnits utrymme för ett mer aktivt engagemang från åklagarens sida beror det inträffade till syvende och sist på brister i den rättsliga regleringen. Genom den anmälan som N.N. gjort har dessa brister kunnat belysas. Förhoppningsvis kan detta bidra till att liknande ärenden i framtiden hanteras i bättre överensstämmelse med vad en målsägande i ett ärende av detta slag har rätt att förvänta sig.

Fråga om polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning enligt utlänningslagen

(Dnr 4488-2007)

Stf. JO Ragnemalm meddelade den 22 juli 2008 ett beslut med följande lydelse.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Jens Lapidus såsom ombud för Jens Scou Bramming på Polismyndigheten i Stockholms län. Klagomålen avsåg handläggningen av och beslut i ett ärende om avvisning enligt utlänningslagen. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Den 8 mars 2007 reste Jens Scou Bramming med flyg till Stockholm för att delta i den fest som Hells Angels skulle anordna den 10 mars 2007 med anledning av tioårsjubileet för klubbens Stockholmsavdelning. Jens Scou Bramming hade bokat hemresa till den 11 mars 2007. Vid inresan blev han kontrollerad av polisen på Arlanda och insläppt i Sverige. Den 9 mars 2007 greps han emellertid av tunnelbanepolisen som beslutade att avvisa honom och ta honom i förvar. I beslutet angavs att Jens Scou Bramming avvisades med stöd av 8 kap. 2 § 3 utlänningslagen ”eftersom Bramming begått narkotikabrott i Danmark -96 och är medlem i Hells Angels och befaras begå nya brott i Sverige”.

Att Jens Scou Bramming dömts för narkotikabrott för mer än elva år sedan ska inte belasta honom. Medlemskap i Hells Angels kan inte anses vara en sådan särskild omständighet som i sig gör det antagligt att Jens Scou Bramming skulle komma att begå brott i Sverige. Det finns inte heller något i övrigt som tyder på att Jens Scou Bramming skulle komma att begå brott i Sverige. Polismyndigheten har inte visat på vilket sätt det framgår att Jens Scou Bramming skulle ha kommit in i Sverige för att begå brott.

Utredning

Handlingarna i ärendet hämtades in och granskades.

Polismyndigheten i Stockholms län anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över anmälan.

Biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson gav in polismyndighetens svar av vilket framgick följande.

Bakgrund

Av de handlingar och upplysningar i övrigt som lämnats beträffande aktuellt ärende har följande framkommit:

Helgen den 9–11 mars 2007 firade Hells Angels (HA) tioårsjubileum avseende sin avdelning i Stockholm. Medlemmar från de europeiska länderna och även från USA var inbjudna till festligheterna. Genom väl dokumenterad kunskap såväl internationellt som nationellt finns det belagt att HA är en organisation som polisen bör ägna särskild uppmärksamhet. Polismyndighetens arbete beträffande denna händelse bestod därför av en s.k. Nova-kommendering, d.v.s. en insats mot grovt kriminella. Inför en kommendering av detta slag föreligger alltid underrättelseinformation, bl.a. beträffande specifika personer. När kommenderingen innefattar arbete beträffande delvis utländska personer samarbetar svensk polis med utländska kollegor i underrättelsesdelen. Så skedde även i detta fall och vid utsättningen på fredagseftermiddagen den 9 mars erhöll inblandad personal utförlig underrättelseinformation.

Vid polisarbete där s.k. inre utlänningskontroll aktualiseras förekommer det också att utländsk polis bistår den svenska polisen direkt på plats med information gällande specifika personer. Detta i syfte att vid mer omfattande kontroller möjliggöra att polisarbetet sker effektivt. Utländsk polis kan utifrån sin unika kännedom om respektive landsmedborgare snabbt tillhandahålla svensk polis relevanta uppgifter inför beslut inom ramen för kontrollen. Samarbete av detta slag är av stor betydelse för att det svenska polisarbetet ska kunna fungera effektivt; se närmare nedan.

Den händelse som är aktuell i detta ärende, avvisningen av den danske medborgaren Jens Scau Bramming, hänför sig till eftermiddagen den 9 mars. Bramming färdades i en buss tillsammans med ca 40 personer som på olika sätt fick antas ha kopplingar till HA. Bussen, som tidigare lämnat HA:s klubblokal [...] stoppades av polis [...] för kontroll. Vid kontrollen närvarade poliser från de nordiska grannländerna i syfte att bistå svensk polis med information om sina respektive landsmän. Dansk polis pekade ut Bramming så som HA-medlem och uppgav vidare att han dömts i Danmark för narkotikabrott 1996.

Bramming omhändertogs kl. 16:02 i samband med kontrollen efter beslut av polisinsatschef Lars Byström i enlighet med 11 § polislagen. Bramming fördes till arresten på polisstationen i Solna där förhör hölls i syfte att utreda omständigheter runt hans vistelse i Sverige och grund för eventuellt förvarsbeslut.

Klockan 17:56 fattade polisintendent Ingemo Melin-Olsson, som innehade myndighetsberedskap jämlikt 4 kap. 12 § polisförordningen, efter föredragning via telefon beslut om att Bramming skulle avvisas samt tas i förvar, se bifogat beslut, bilaga 1. På beslutet finns antecknat: ”8 kap. 2 § 3 p. Utl.L., Bramming, Jens S f. [...], Danmark skall avvisas samt tas i förvar jämlikt 10 kap. 1 § jämf. med 10 kap. 13 § samma lag. B. Är dömd för narkotikabrott till sex års fängelse 1996. Det finns risk för fortsatt brottslighet.” Av det beslut som finns sparat i akten framgår emellertid att skälen för beslutet var dels att Bramming begått narkotikabrott i Danmark 1996, dels att han är medlem i HA. Bramming verkställdes till Danmark i enlighet med avvisningsbeslutet den 12 mars 2007.

Rättslig reglering

EG-lagstiftning

Av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (Kodex om Schengengränserna) artikel 1, framgår att ingen gränskontroll ska ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Av artikel 21 a samma förordning framgår att avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna ska inte påverka följande:

- a) Utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller; detta gäller också i gränsområden. Utövandet av polisiära befogenheter, i den betydelse som avses i första meningen, får särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna
 - i) inte syftar till gränskontroll,
 - ii) bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,
 - iii) utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna,
 - iv) utförs som stickprovskontroller.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 (Rörlighetsdirektivet), artikel 27 p. 1–2 stadgar att

1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.
2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

Svensk lagstiftning

Enligt 9 kap. 9 § 1 st. utlänningslagen (2005:716) är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. (Inre utlänningskontroll)

Enligt 3 st. får kontroll enligt första stycket endast vidtas om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Av 8 kap. 2 § p. 3 utlänningslagen framgår att en utlänning får avvisas om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Enligt 8 kap. 3 § 2 st. utlänningslagen får en utlänning som har uppehållsrätt inte avvisas. Förutsättningarna för uppehållsrätt framgår av 3 a kap. 3–5 §§ samma lag.

Av 8 kap. 4 § 2 st. utlänningslagen framgår att frågan om avvisning får prövas av polismyndigheten.

Av 10 kap. 1 § 2 st. p. 3 utlänningslagen framgår att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt 10 kap. 18 § utlänningslagen ansvarar Migrationsverket för att beslut om förvar verkställs.

Av 10 kap. 4 § 2 st. utlänningslagen framgår att en utlänning får hållas i förvar i högst två månader om ett beslut om avvisning meddelats, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Enligt 12 kap. 14 § 3 st. p. 1 utlänningslagen ska polismyndigheten verkställa en polismyndighets beslut om avvisning.

Av 11 § polislagen (1984:387) (PL) framgår att om en polismyndighet enligt särskild föreskrift har befogenhet att besluta att någon ska omhändertas, får en polisman omhänderta denne i avvaktan på polismyndighetens beslut, om polismannen finner (1) att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och (2) att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv hälsa eller någon annan fara.

I 15–17 §§ PL finns bestämmelser om rätt för den som omhändertagits enligt denna lag till underrättelse om anledningen till omhändertagandet, tidsfrister för kvarhållande, förvar m.m.

Yttrande från polisintendent Ingemo Melin-Olsson

Ingemo Melin-Olsson har i yttrande till polismyndigheten uppgivit följande beträffande det fattade avvisningsbeslutet:

Polismyndigheten finner att Bramming är medlem i en organisation, som deklarerat att de står utanför samhällsordningen. En organisation, som Polisen finner systemhotande med dess dokumenterade brottsaktivitet. Medlemskap förutsätter att varje enskild individ solidariserar sig med organisationens uppfattning och inriktning. Om så icke är fallet följer att medlemskap upphör. Bramming är även dömd för narkotikabrott i Danmark. Polismyndigheten fann således vid den individuella prövningen att Bramming kunde antas begå brott i Sverige.

Ingemo Melin-Olsson har i sitt yttrande vidare angivit att någon uppehållsrätt inte förelåg för Bramming vid tidpunkten för avvisandet.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten har inledningsvis att bedöma riktigheten i kontrollen av bussen. I enlighet med artikel 21 a, Kodex om Schengengränserna, har det inte funnits något hinder mot en sådan kontroll. Stödet i svensk lagstiftning för inre utlänningskontroll återfinns i 9 kap. 9 § utlänningslagen och myndigheten anser att skäl för kontroll har förelegat i detta fall.

En polismans beslut enligt 11 § polislagen utgör ett förstadium till det efterföljande polismyndighetsbeslutet. Eftersom ett av lagrummets rekvisit således knyter an till det kommande beslutet, krävs att en rättslig bedömning av polismyndighetsbeslutet görs innan riktigheten av beslutet enligt 11 § kan bedömas. Polismyndigheten övergår därför nu till att bedöma grunden för avvisningsbeslutet.

Vid bedömningen av huruvida förutsättningarna för här aktuellt lagrum (8 kap. 2 § p. 3 utlänningslagen) föreligger, framgår av förarbetena att det klart ska framgå av utlänningsens egna uttalanden eller av andra förhållanden att han tänker begå brott (SOU 1979:64 s. 135, prop. 1979/80:96 s. 56). Avvisningsgrunden enligt p. 3 har funnits harmonisera med motsvarande bestämmelse i rörlighetsdirektivet (prop. 1991/92:170 bilaga 10 s. 19 f.). Enligt rörlighetsdirektivet ska åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet överensstämma med proportionalitetsprincipen och utslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar

ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

Mot bakgrund av det sagda kan konstateras att avvisningen av Bramming, för att uppfylla kraven i gällande rätt, måste ha grundats uteslutande på hans personliga beteende. Den tidigare straffdomen mot honom får härvid inte ensam lagts till grund för avvisningsbeslutet. Mot bakgrund av hans personliga beteende ska det ha stått klart att han tänkte begå brott. Hans beteende ska därtill ha utgjort ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

Av intresse i sammanhanget är EG-domstolens dom i fallet Kommissionen mot Konungariket Spanien, i vilket domstolen fastslog att det strider mot EG-rätten att neka en utlänning inresa i landet endast på den grund att han var registrerad på spärllistan i SIS, utan att dessförinnan ha undersökt huruvida personen utgjorde ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen (EG-domstolens dom den 31 januari 2006, mål C-503-3).

Den dokumenterade grunden för avvisningsbeslutet är dels Brammings medlemskap i HA, dels domen mot honom för narkotikabrott 1996. Polismyndigheten anser att enbart dessa två förhållanden inte utgör tillräckliga skäl för ett avvisningsbeslut.

För att förutsättningar ska kunna anses ha förelegat att avvisa Bramming måste det enligt myndighetens mening förelegat vissa ytterligare omständigheter beträffande hans person. Trots avsaknaden av dokumentation är det myndighetens uppfattning att det funnits ytterligare information som måste haft inverkan på beslutet att avvisa Bramming. Under en kommendering av aktuellt slag kommuniceras en mängd varierande kriminalunderrättelseinformation som av olika anledningar inte alltid dokumenteras. Information som läggs till grund för beslut måste emellertid givetvis dokumenteras. Myndigheten beklagar att så inte synes ha skett i Brammings fall. Det är mot bakgrund av det nu sagda myndighetens uppfattning att det funnits skäl att avvisa Bramming och därmed också skäl att ta honom i förvar.

Beträffande beslutet att inledningsvis omhänderta Bramming enligt PL 11 § kan myndigheten, mot bakgrund av vad som ovan redogjorts för beträffande avvisningsbeslutet, konstatera att det får anses ha förelegat skäl för omhändertagandebeslutet. Omständigheterna kan inte anses ha varit sådana att det saknats förutsättningar för beslutet.

Vid en samlad bedömning av vad som har förekommit i ärendet kan myndigheten konstatera allvarliga brister gällande dokumentering av relevant information. Myndigheten kommer därför att se över rutinerna beträffande dokumentering vid och inför kommenderingar. Myndigheten vill också framhålla att det från och med den 15 februari 2008 inrättats ett funktionsansvar gällande inre utlänningskontroll inom myndigheten. Ansvar kommer att åvila chefen för gränspolisavdelningen. Härtill kommer att frågor av detta slag kommer att tas upp vid den årliga fortbildningen för befattningshavare som innehar myndighetsberedskap. Sådan utbildning är inplanerad redan den 5 mars 2008, där just behovet av tydlig dokumentation kommer att betonas extra. Det är myndighetens uppfattning att inrättandet av nämnt funktionsansvar jämte den årliga fortbildningen kommer att leda till en ökad rättssäkerhet och samsyn i berörda frågor.

Jens Lapidus lämnade bl.a. följande kommentarer till remissvaret. Polismyndigheten kan varken precisera eller konkretisera skälen till att Jens Scau Bramming avvisades. I stället nöjer sig myndigheten med att konstatera att det är dess uppfattning att det funnits skäl att avvisa Jens Scau Bramming och

även skäl att ta honom i förvar. Det finns dock ingenting som pekar på att Jens Scau Bramming kommit till Sverige för att begå brott eller att hans personliga beteende varit sådant att det funnits skäl att avvisa honom.

Ingemo Melin-Olsson kom härfter till JO in med en som ”Avvikande mening” rubricerad skrivelse, där hon vidhöll sin tidigare deklarerade uppfattning.

Bedömning

JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att ersätta den prövning som kunnat ske i ordinarie ordning. Beslutet att avvisa Jens Scau Bramming hade kunnat överklagas, men så skedde tydligen inte.

Vad gäller förutsättningarna för att beslut om avvisning skall kunna meddelas kan jag fatta mig kort. Jag delar helt den uppfattning som polismyndigheten gett uttryck för i sitt remissyttrande och som också är den som förfäktas av anmälaren, nämligen att en elva år gammal dom för narkotikabrott och medlemskap i viss organisation – oavsett dess rykte och erfarenheterna av dess verksamhet – i sig inte kan utgöra grund för en avvisning. Som polismyndigheten understrukt, måste ett sådant beslut baseras på att den berördes personliga beteende innefattar en konkret risk för att han kommer att begå brott i Sverige.

Trots att det av det aktuella avvisningsbeslutets lydelse klart framgår, att det enbart grundats på domen och medlemskapet – vilket till yttermera visso vitsordats av den beslutsfattande polisintendenten, som markerat sin i förhållande till polismyndigheten avvikande mening beträffande betydelsen av medlemskap i just den berörda organisationen – vill polismyndigheten emellertid inte ta avstånd från beslutet. Som skäl anförs att ”det funnits annan information som måste haft inverkan på beslutet att avvisa Bramming”. Myndigheten beklagar, att denna andra information – vars art inte närmare preciseras – inte dokumenterats, men anser sig ändå kunna hävda, att det får anses ha förelegat skäl för beslutet.

Jag har föga förståelse för ett sådant resonemang. Det kan visserligen inte uteslutas, att avvisningen kunde ha varit befogad, om den grundats på t.ex. inhämtad kriminalunderrättelseinformation, men detta är i sammanhanget irrelevant. Att ett beslut kunde ha varit riktigt, om det grundats på andra omständigheter än de redovisade, medför naturligtvis inte att det är korrekt. Man kan inte separera slutet från skälen. Det kan tilläggas, att svårigheter att med hänsyn till gällande sekretessregler i detalj redovisa skälen för ett beslut normalt kan bemästras genom att man i mera allmänna ordalag motiverar varför man kommit till ett visst slut.

Med dessa delvis kritiska synpunkter avslutas ärendet.

Fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt

(Dnr 2411-2008)

Bakgrund och utredning

Lennart Pettersson anmälde Polismyndigheten i Stockholms län till JO. Anmälan avsåg handläggningen av ett avvisningsärende, där den som skulle avvisas fick sitta frihetsberövad sex dagar innan avvisningen verkställdes.

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län. Av de handlingar myndigheten inkom med framgick inledningsvis följande.

Onsdagen den 9 april 2008 kl. 13.00 anlände den jordanske medborgaren Q. till Arlanda med Turkish Airlines från Istanbul. Q. hade visering för kortare tid än den period han avsåg att stanna i Sverige, enligt vad som framgick av hans färdhandlingar. Enligt polisens protokoll kunde han inte redogöra för sin vistelse och lämnade olika svar på kontrollfrågor. Q. avvisades enligt beslut av polisintendent Sven-Åke Eriksson. När Q. mottog avvisningsbeslutet motsatte han sig att frivilligt lämna Sverige; polisen gjorde då bedömningen att det fanns anledning att anta att han skulle komma att hålla sig undan, och det beslutades därför om förvar av Q. i avvaktan på att avvisningen skulle verkställas. Polismyndigheten skickade en begäran till Kriminalvårdens transporttjänst, TPT, om hjälp av två personer att bevaka Q. och se till att han kom tillbaka till Amman. TPT meddelade att de enbart hade en tjänsteman att skicka och frågade om en polisman kunde åka tillsammans med tjänstemannen. Eriksson beslutade om förvar av Q. och att en polisman skulle följa med på resan. Beslutet angående polismanns medverkan underställdes avdelningschef Peter Nilsson av flygplanssektionens chef, kommissarie Patrik Pettersson. Nilssons beslut innebar att det inte skulle tas ut någon polisman på övertid för att bevaka resan på grund av att detta inte ansågs vara ett ärende där polis skulle utföra verkställigheten. TPT hade inte två personer tillgängliga förrän tisdagen den 15 april 2008 då avvisningen verkställdes. Under tiden mellan den 9 april och 15 april var Q. placerad i förvar.

I sitt yttrande anförde polismyndigheten bl.a. följande.

Det kan konstateras att transporttjänsten inte kunde genomföra transporten i och med att de enbart hade en tjänsteman tillgänglig för uppdraget. Fråga kvarstår då om avvisningen inte kunde anstå och polismyndigheten därigenom skulle ha skickat en polisman.

I 12 kap. 15 § UtL framgår att en polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas snarast möjligt. I det aktuella fallet beslutades att Q. skulle tas i förvar i enlighet med 10 kap. 1 § 2 st. p. 3 UtL eftersom det var fråga om att verkställa ett avvisningsbeslut och Q. motsatte sig att frivilligt lämna Sverige varför det fanns anledning att anta att han skulle hålla sig undan. Q. satt sammanlagt i förvar i sex dagar. Den tidsfrist under vilken en utlänning kan vara i förvar fram till dess att tiden passerat för verkställighet ”snarast möjligt” är dock inte närmare angiven i vare sig praxis eller förarbeten och det är därför upp till den enskilde beslutsfattaren att tolka detta begrepp. När tidsgränsen för ”snarast möjligt” har löpt ut uppstår situationen att verkställigheten inte längre kan anstå och det är då nödvändigt att en polisman deltar i resan.

Inledningsvis kan polismyndigheten konstatera att uppfattningen om att ansvaret för avvisningens verkställande övergår till kriminalvårdens trans-

porttjänst är felaktig. Men mot bakgrund av att det framkommit att gränspolisavdelningen har varit i kontakt med transporttjänsten för att påskynda transporten anser polismyndigheten att gränspolisavdelningen ändå visat att den tagit ansvar för ärendet. Om den resan blivit av som bokades dagen innan den slutliga verkställigheten skedde, hade förvarstiden blivit ett dygn kortare. Vidare kan polismyndigheten konstatera att det saknas närmare vägledning i förarbeten och praxis om vilken tidsfrist som är acceptabel för att verkställigheten av avvisningen skall anses ha skett snarast möjligt. Dessa omständigheter samt det faktum att Q. hade giltiga resehandlingar och därför kunnat resa tillbaka med vändande flyg om han hade varit samarbetsvillig, talar för att gränspolisen inte förfarit felaktigt. Med detta överlämnar polismyndigheten åt Justitieombudsmannen att ta slutlig ställning till frågan.

Rättslig reglering

Enligt 12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) ska polismyndigheten verkställa en polismyndighets beslut om avvisning. Av 15 § första stycket framgår bl.a. att en polismyndighets beslut om avvisning ska verkställas snarast möjligt.

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut som sker med flygplan (RPSFS 2005:3, FAP 638-1). Enligt 6 § i föreskrifterna ska bevakning utföras av personal från Kriminalvårdens transporttjänst (TPT). Befattningshavare vid polismyndigheten ska användas endast om det föreligger särskilda skäl. I de allmänna råden ges exempel på situationer där särskilda skäl föreligger. Bland annat anges att särskilda skäl kan föreligga om TPT inte kan genomföra en verställighet och denna inte kan anstå.

Bedömning

I sitt beslut den 3 april 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Som framgått ska enligt 12 kap. 15 § utlänningslagen polismyndighetens beslut om avvisning verkställas ”snarast möjligt”. Polismyndigheten gjorde inledningsvis bedömningen att ”det var av vikt att Q. avvisades snabbt”. Eftersom personal från Kriminalvårdens transporttjänst inte fanns att tillgå för bevakning krävdes att en polisman beordrades att tjänstgöra under övertid. Den befattningshavare som tog ställning till detta medgav med hänvisning till kostnadsaspekter dock inte något övertidsuttag. Verkställigheten fick därför anstå till dess att personal fanns tillgänglig hos Kriminalvården.

Lagstiftaren har inte preciserat vad som närmare avses med att en avvisning ska ske snarast möjligt. Regler av den innebörden har funnits med i utlänningslagstiftningen under lång tid. Fram till 1980 skulle utlänningsavvisning ”så snart det kan ske” eller ”så snart ske kan”. Att fastställa en exakt tidsfrist torde vara svårt med tanke på att regeln ska kunna tillämpas i flera olika typer av situationer. Det får emellertid antas att lagstiftaren avsett att avvisningen inte onödigtvis får fördröjas utan att den ska ske så snart den i det enskilda fallet praktiskt sett låter sig genomföras.

I detta fall var den som skulle avvisas frihetsberövad. Allmänt sett är det ytterst angeläget att ett frihetsberövande inte varar längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Att den som ska avvisas är frihetsberövad innebär

således typiskt sett att en avvisning är mer brådsökande än om vederbörande är på fri fot. I detta fall kunde frihetsberövandet ha upphört betydligt tidigare om polisen valt att använda sin egen personal för bevakningen. Inga andra skäl än kostnader för övertidsuttag har anförts för den lösning som nu i stället valdes. Att under de omständigheter som förelåg använda polisman för bevakning ter sig inte som en extraordinär åtgärd. Den hade varit i linje med vad som sägs i de allmänna råden om att polispersonal får användas då Kriminalvårdens personal inte kan genomföra verkställigheten och denna inte kan anstå. Avvisningen borde därför ha verkställts i enlighet med vad som ursprungligen planerades.

Av utredningen framgår att beslutet att avvakta verkställigheten fattades utifrån föreställningen att det var Kriminalvården som hade ansvaret för att avvisningen skedde i enlighet med utlänningslagens krav. Det är emellertid polismyndigheten som har detta ansvar. Det kan mot bakgrund av det inträffade finnas skäl för Rikspolisstyrelsen att överväga om dess föreskrifter behöver förtydligas.

Uppgifter om felaktig behandling av en asylsökande i samband med förvarstagning har inte kunnat klarläggas på grund av att polisen försummat sin dokumentationsskyldighet

(Dnr 5885-2007)

Bakgrund och utredning

Eva Henriët anmälde Polismyndigheten i Västernorrlands län till JO. Anmälan avsåg behandlingen av en asylsökande i samband med förvarstagning.

I anmälan uppgavs bl.a. följande. Den 6 december 2007 kom två polismän till förläggningen i Timrå för att ta K.H. i förvar. K.H. fördes till polisstationen i Sundsvall där han vid 13-tiden visiterades av fyra poliser. De tog av honom skorna och alla kläder samt satte honom i arrest. Beslutet om förvarstagnande lästes upp för honom. Han bad att få sina kläder tillbaka men nekades detta. Han talade om att han led av njursten och dåligt hjärta samt bad om en filt, vilket också nekades honom. Vid 14-tiden fick han ett njurstensanfall men först vid 21-tiden fördes han till sjukhus. Åter i cellen fick han ett tunt lakan men inte någon filt. På förmiddagen den 7 december fördes han till förvaret i Märsta.

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Västernorrlands län, som inkom med ett svar. Eftersom detta var ofullständigt anmodades myndigheten återigen att yttra sig över anmälan. I ett yttrande uppgav länspolismästaren Per Silverliden därefter i huvudsak följande.

Migrationsverket i Sundsvall begärde handräckning av polismyndigheten för att genomföra ett beslut om förvar. Handräckningsbegäran inkom den 26 november 2007 och avsåg K.H. Enligt begäran skulle berörd person tas i förvar och transporteras till Migrationsverkets förvar i Gävle.

JO har i en skrift daterad den 2 juli 2008 efterfrågat ett förnyat yttrande från polismyndigheten. Yttrandet ska främst beröra hur sjukhuskontakten initierades och om myndighetens hantering i samband med detta. JO önskar

även erhålla en redogörelse över hur själva kommunikationen med K.H. ägde rum då det synes ha förelegat behov av tolkning.

Polismyndigheten kan vid genomgång av ärendet konstatera att det saknas anteckningar om varför K.H. transporterades till sjukhuset samt vem som beslutade om denna transport. Det framgår inte heller vem som var föredragande. Kontakt har återigen tagits med de inblandade vid polismyndigheten men ingen kan dra sig till minnes det inträffade. Polismyndigheten kan inte annat än konstatera att vi har brustit beträffande dokumentation.

Avseende hur själva kommunikationen med K.H. ägde rum har polismyndigheten kommit fram till följande. Initialt i samband med delgivningen av förvarsbeslutet skedde det en telefontolkning. K.H. upplystes då bland annat om hur det fungerar i arresten och om vilken knapp man ska trycka på för att tillkalla vakten. Tyvärr har det därutöver inte gått att klarlägga på vilket sätt kommunikationen ägde rum. Det saknas anteckningar om hur parterna kommunicerade i samband med K.H:s insjuknande. De inblandade vid polismyndigheten kan inte heller i det här avseendet dra sig till minnes det inträffade. Polismyndigheten kan även på denna punkt konstatera att det föreligger dokumentationsbrister i ärendet.

På grund av redovisade brister kan myndigheten så här i efterhand inte avgöra om det i samband med insjuknandet förelåg ett behov av att anlita tolk eller ej.

Med anledning av det inträffade så kommer polismyndigheten att vidta de åtgärder som krävs för att utbilda och informera berörd personal avseende vikten att dokumentera vidtagna åtgärder och beslut.

Rättslig reglering

Enligt 11 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska en utlänning som hålls i förvar behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras.

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen föreskrivs följande. För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

Av 2 § häkteslagen framgår att om det inte är uppenbart onödigt, ska den häktade senast vid ankomsten till förvaringslokalen kroppsvisiteras för eftersökande av föremål som han eller hon enligt vad som följer av denna lag inte får inneha.

Av 4 § häkteslagen framgår bl.a. följande om rätten till sjukvård. Vid behandlingen ska hänsyn tas till den häktades hälsotillstånd. En häktad som bedöms behöva hälso- och sjukvård eller som begär att läkare ska tillkallas, ska så snart som möjligt undersökas av läkare, om inte sådan undersökning uppenbarligen är onödig. En läkares anvisningar om vården av en häktad som är sjuk ska iakttas. Behöver den häktade sjukhusvård, ska sådan beredas honom eller henne så snart som möjligt.

Bedömning

I sitt beslut den 11 december 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

Som polismyndigheten numera konstaterat föreligger stora brister beträffande dokumentationen i ärendet. K.H. fördes uppenbarligen till sjukhus, men polismyndigheten kan inte ge några som helst upplysningar om varför det skedde. Det innebär att anmälarens uppgifter kring detta i princip står oemotsagda. Kravet på dokumentation bärs bl.a. upp av intresset att kunna redovisa att tvångsmedel gentemot enskilda används i enlighet med de regler som gäller. Det är med andra ord en rättssäkerhetsfråga. Det finns därför anledning att se allvarligt på bristerna. Polismyndigheten har i sitt andra yttrande aviserat att man ska vidta åtgärder i anledning av det inträffade. Jag förutsätter att åtgärderna även följs upp, till kontroll av att de får avsedd effekt.

Granskning av polisens verkställighet av ett avvisningsbeslut; kritik mot brister i dokumentationen

(Dnr 1341-2008)

Bakgrund och utredning

I ett stort antal huvudsakligen likalydande anmälningar riktades kritik mot bl.a. Polismyndigheten i Kalmar län. Anmälan grundade sig på uppgifter i ett inslag i nyhetsprogrammet Aktuellt den 6 mars 2008 om avvisningen av en familj till Afghanistan. Enligt nyhetsinslaget verkställde polisen avvisningen utan att familjens juridiska ombud hade informerats. Familjen fick inte ta med sig någon packning vid avvisningen, och mannen nekades att ta med sig medicin som han var i behov av. I samband med avvisningen knuffades mannen ned av polis.

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Kalmar län. Till sitt remissvar fogade polismyndigheten en promemoria upprättad den 5 maj 2008 av en polisman vid myndighetens utlänningssteam. I promemorian angavs bl.a. följande.

Planering av resan påbörjades i början av februari månad 2008 och verkställdes 2008-02-19--20 till Kabul, Afghanistan.

2008-02-19 klockan 06.05 gick polis in i familjens [...] lägenhet på [...] enligt beslut av polisintendent Klas Werme. [Mannen, fortsättningsvis benämnd N.N.] påträffades i vardagsrummet och omgående fick han klart för sig, att verkställighet av beslut var nära förestående, alltså att familjen skulle verkställas ut ur landet. Övriga familjen låg i ett annat rum i lägenheten. Då N.N. förstått vårt uppdrag försökte han hela tiden förhålla verkställigheten genom att ifrågasätta vår närvaro. N.N. omtalade, att han var skadad och detta vid en tidigare trafikolycka. Detta framgick att han var skadad genom att han haltade lätt och visade att han hade en krycka. Hans tillstånd var endast, att han hade viss svårighet att gå, dock använde han inte kryckan varken i lägenheten och eller vid verkställigheten till hemlandet. Efter upprepade förklaringar att polisen skulle packa familjens tillhörigheter och medtaga deras saker enligt önskemål fördes N.N. ut från lägenheten då han frivilligt inte ville lämna denna. En polisman på vardera sidan höll N.N. i armen och han fördes från hallen och ut från lägenheten och ned för en trappa och till ett polisför-

don som stod uppställt precis utanför entrén till trapphuset. Från hallen i lägenheten och till polisfordonet gjorde N.N. passivt motstånd genom att streta emot med benen. Uppgifter att han skulle bli knuffad ut från lägenheten är alltså helt fel. Polismän höll hela tiden i honom fram till polisfordonet. Väl inne i polisfordonet höll sig N.N. lugn. Övriga familjen insattes i samma fordon och färdens påbörjades till Hultsfreds flygplats där Kriminalvårdens transportplan stod uppställt. På grund av säkerhetsskäl och tidsaspekten packade två polismän familjens tillhörigheter i lägenheten. Under tiden kunde familjen genom polis få framfört vad de ville ha med sig med bl.a. kläder och mediciner. Då resan från Stockholm företogs med reguljärflyg finns begränsningar i packning, dock fick familjen med sig större delen av deras kläder som fanns i lägenheten samt önskemål om mediciner och en del andra privata föremål. Tillsammans fick familjen med sig sju kollin bestående av tre väskor och fyra svarta plastsäckar fyllda till bredden samt mannens krycka, tillsammans åtta kollin och till största delen kläder och skor plus handbagage. [...] Beträffande mediciner förvarades dessa av en polisman under hela verkställigheten. Medicinerna låg i en plastpåse från Apoteket. Påstående om, att familjen inte fått med sig kläder och mediciner är alltså helt fel.

På Hultsfreds flygplats där familjen skulle gå ombord på flyget till Stockholm vägrade kvinnan [...] att frivilligt gå ombord på flygplanet varvid hon av två polismän fick lyftas in i planet. Väl inne i planet höll hon sig lugn. Under flygfärd till Stockholm blev familjen erbjuden frukost i form av smörgåsar och dricka. Familjen ville dock inte ha någon mat. Påstående om att de inte erhållit någon mat under transporten är helt fel. Vid varje flygning Hultsfred – Stockholm – Frankfurt – Baku-Kabul har de blivit erbjudna mat som serveras på flyget.

I Baku blir ett längre uppehåll, drygt åtta timmar och detta är under natten då flyget till Kabul går först på morgonen 08.00 med ankomst Kabul 11.10 lokal tid. Under denna tid får familjen tillsammans med fyra poliser vara i avgångshallen på Bakus flygplats. Under denna tidpunkt (natt) finns ingen servering och familjen erhåller vattenflaskor som polis har inköpt på flygplatsen.

Under natten blir N.N. aggressiv mot polismännen då han vill ha sin medicin. En polisman ger honom efter önskemål två tabletter och dessa slår han ur handen på polismannen. N.N. ville ha all sin medicin och detta nekades han p.g.a. säkerhetsskäl.

N.N. uppförde sig på ett väldigt störande sätt genom att vara väldigt högljudd och personal på flygplatsen uppmärksammade detta. Då N.N. uppträdde mycket konstigt och var nära ett sammanbrott tillkallades läkare på flygplatsen. En kvinnlig läkare kom efter en kort stund och gav N.N. någon form av lugnande medel och därefter somnade han på en soffa och sov till incheckningen på flyget till Kabul som gjordes vid 06.00-tiden.

Vid ankomst till Kabuls flygplats möttes vi av myndighetspersoner omedelbart nedanför flygplanstrappan och undertecknad presenterade familjens handlingar som var i form av kopior på pass och identitetshandlingar. Familjen blir mottagen och vårt uppdrag är därmed avslutat.

Beträffande uppgifter i skrivelsen, att Polismyndigheten inte underrättat familjens juridiska biträde om verkställigheten är helt rätt. Polismyndigheten har ingen som helst skyldighet, att underrätta biträde före en verkställighet.

Polismyndigheten har verkställt ett ärende som har överlämnats på tvång och helt inom de regler som gäller. Polismyndigheten har stor erfarenhet av verkställighet av familjer och familjen [...] har blivit behandlade på ett mycket humant sätt.

I sitt yttrande anförde polismyndigheten bl.a. följande.

Polismyndigheten gör bedömningen att planering och genomförande av verkställigheten har skett på ett korrekt sätt och med erfaren personal. Poliserso-

nalen har utfört tjänsteåtgärden på ett så humant sätt som möjligt med hänsyn till omständigheterna.

I anmälan till JO hänvisar anmälaren till uppgifter från nyhetsprogrammet Aktuellt om hur Polisen skulle ha agerat i samband med hämtningen av familjen [...]. Enligt reportaget skulle Polisen bl.a.:

- ha förvägrat familjen möjligheten att ta med sig bagage eller andra kläder de hann få på sig när de väcktes på morgonen i sin bostad
- ha förvägrat maken i familjen att ta med sig sina mediciner
- brukat våld mot maken i familjen genom att knuffa ner honom

Enligt verkställighetshandläggaren är dessa uppgifter inte korrekta.

Polismyndigheten har ingen anledning att ifrågasätta de uppgifter som verkställighetshandläggaren har lämnat kring dessa punkter i sin skriftliga redovisning.

Polismyndighetens akt i verkställighetsärendet infordrades och granskades hos JO. I anledning av vad som där framkom anmodades polismyndigheten att återigen yttra sig i ärendet, denna gång över ett antal specificerade frågor. Dessa avsåg huvudsakligen polismyndighetens dokumentation samt förtydliganden av polismyndighetens remissvar.

Polismyndigheten besvarade frågorna enligt följande.

1. *Avseende tidsplanen och säkerhetsaspekten.* Eftersom familjen motsatt sig verkställigheten och vid olika tillfällen uppgett för Migrationsverket att de inte skulle återvända frivilligt till sitt hemland överlämnades ärendet till polismyndigheten för att tvång kunde bli aktuellt. Polismyndigheten, genom chefen för dåvarande utlänningsgruppen numera pensionerade kriminalinspektören Sven Örtendahl och beslutsfattaren polisintendent Klas Werme, beslutade att verkställigheten skulle genomföras genom att familjen hämtades i bostaden avsedagen. Detta för att undvika frihetsberövande med placering vanligtvis i häkte eller förvarlokal. Beslut om husrannsakan i familjens bostad fattades av Werme.

Familjen tilläts inte själv packa sina tillhörigheter eftersom det i lägenheten fanns tillgång till knivar och andra farliga föremål som familjen kunde använda för att skada sig själva eller ingripande polismän.

Mannens obalanserade uppträdande och sedan tidigare kända uppgifter om att han och kvinnan lidit av psykisk ohälsa tydde på att de kunde utgöra en säkerhetsrisk.

Förutom att trygga säkerheten för inblandade personer i samband med packningen av familjens bagage var polisen tvungen att även ta hänsyn till tidsaspekten. På grund av gällande lagstiftning/föreskrifter kunde husrannsakan inte genomföras före klockan 06.00. Och det väntande chartrade flygplanet skulle avgå klockan 08.00.

2. *Avseende mannens medicin.* Det var inte känt att han använde sådan vid tidpunkten för ingripandet. När det blev känt togs den om hand av polispersonalen och han tilläts inte handha den själv eftersom risken grundat på hans obalanserade uppträdande var påtaglig att han kunde skada sig själv genom medveten överdosering. Polispersonal såg tidigt till, efter samtal med mannen, att han kontinuerligt under verkställigheten fick inta sin medicin.

3. *Våldsanvändningen.* I båda fallen var det inte frågan om våldsamt motstånd. Vid våldsamt motstånd upprättas anmälan.

4. *Beslutet om husrannsakan* är dokumenterat i omhändertagandeblad nr 27-30/08. Se även punkt 1. Protokoll har ej upprättats.

5. Mannen i familjen talade bra svenska och kommunikationen mellan honom och polisen på svenska språket fungerade klart tillfredsställande.

6. Eftersom ärendet var överlämnat av Migrationsverket för att tvång kunde komma att användas vid verkställigheten av avvisningsbeslutet medföljde ett större antal personal nämligen 4 polismän varav 1 kvinnlig och 1 personal från kriminalvårdens transporttjänst. Verkställigheten påbörjades från Hultsfred till Stockholm av säkerhetsskäl med chartrat flyg för att familjen/verkställigheten inte kunde komma att utgöra en risk för säkerheten eller ordningen ombord på ett reguljärflyg. Säkerhetsaspekten hade dryftats muntligt med berörda parter, kriminalvårdens personal och befälhavare på flygplanen.

7. *Bevakning med polispersonal.* Nödvändigt eftersom resans destination var Kabul i Afghanistan och kriminalvårdens personal enligt beslut hos kriminalvården vid aktuellt tillfälle inte fick eskortera/resa till Afghanistan. Det är inte dokumenterat utöver uppgifterna i transportbeställningen.

8. Avsåg medicin mot värk och oro utskrivet av läkare. I övrigt se punkt 2.

9. *Information till befälhavare på flygplanen.* Befälhavaren på det chartrade flygplanet särskilt upphandlat för ändamålet fick ytterligare information om familjen i samband med avresan från Hultsfred. Han var närvarande då familjen fördes ombord på flygplanet.

Befälhavaren på reguljärflyget från Stockholm informerades muntligt om verkställigheten av till Azerbadjan medföljande personal/transportledare från transporttjänsten. Sådan information sker alltid. Se RPS CM 10/04.

10. *Resehandlingar och bagage.* Polisen medförde och uppvisade mottagarlandet EU-pass utfärdade av polismyndigheten och identitetshandlingar i form av militärtjänstkort från Afghanistan för mannen och kopia av iranskt id-kort för kvinnan. Incheckningen avseende biljetter och familjens bagage handhades av transportledaren, som mötte upp på Arlanda i Stockholm. Vid överlämnandet av familjen till gränspoliserna i Afghanistan överlämnades bagagekvittona av polisen till mannen i familjen. Bagaget utgjordes av sammanlagt minst 7 incheckade kollin förutom kryckan, vilken också hade checkats in hos Lufthansa på Arlanda flygplats i Stockholm.

Polismyndigheten konstaterade i sitt nya yttrande vidare att det fanns brister i dokumentationen av beslutet om husrannsakan. Det angavs att myndigheten avsåg att informera beslutsfattare och berörd personal inom utlänningssteamet om de särskilda krav på dokumentation som gäller enligt polislagen.

Rättslig reglering

Avvisningsbeslut som verkställs av polismyndighet

Enligt 12 kap. 14 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, verkställs beslut om avvisning som huvudregel av Migrationsverket. Av fjärde stycket framgår dock att Migrationsverket får lämna över ett avvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som ska avvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Ett av syftena med regleringen är att polisens behörighet att tillgripa tvångsmedel enligt polislagen (1984:387), PL, ska kunna komma till användning i de fall där detta är nödvändigt (se prop. 1997/98:173 s. 43 f.).

I 20 § första stycket PL föreskrivs bl.a. att en polisman, för att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas, får bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller dispo-

neras av denne. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte annars uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit. Av tredje stycket i paragrafen framgår att husrannsakan får vidtas endast efter föregående beslut av polismyndigheten, såvida det inte är fara i dröjsmål. Endast om det finns särskilda skäl får åtgärden vidtas mellan kl. 21.00 och 6.00.

En polisman får enligt 10 § PL, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd bl.a. om han möts med våld eller hot om våld eller då någon som med laga stöd ska berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande.

Som allmänna principer för polisingripanden gäller enligt 8 § PL bl.a. att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. De principer som slagits fast i 8 § PL brukar kallas behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Enligt 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (FAP 638-1) ska en utlänning som ska avvisas behandlas med humanitet och värdighet. Verkställighetsförfarandet ska präglas av hänsyn till utlänningens rättssäkerhet och grundläggande rättigheter. Utlänningens frihet får inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Regler om dokumentation

Lagbestämmelser om skyldighet att dokumentera polisingripanden infördes 1998 och återfinns i 27 och 28 §§ PL. Enligt 27 § PL ska det föras protokoll över ingripanden som innebär att någon omhändertas. Enligt 27 § PL ska det också föras protokoll över husrannsakan. Av paragrafen framgår vidare att det av protokoll över ett polisingripande av nu aktuellt slag ska framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Med vad som i övrigt förekommit vid ingripandet (p. 6) avses enligt förarbetena t.ex. tidpunkten när den omhändertagne tas i förvar, tidpunkten för frigivandet, uppgift om att den frihetsberövade underrättats om sina rättigheter, tecken på skador och sjukdomar, tidpunkter för måltider och förhör, uppgifter om underrättelser till anhöriga och advokatkontakter (prop. 1996/97:175 s. 88). Ansvarig för att protokoll upprättas är enligt 27 §, i fråga om uppgifter i punkterna 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i punkterna 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

I Rikspolisstyrelsens nyss nämnda föreskrifter om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan finns vissa bestämmelser om dokumentation. Enligt 4 § ska polismyndigheten inför varje verkställighet göra en säkerhetsbedömning som ska ligga till grund för beslut om hur verkställigheten ska genomföras och om den ska ske med eller utan bevakning samt, i förekommande fall, antalet bevakare. Säkerhetsbedömningen ska dokumenteras. Om polismyndigheten beslutar att verkställigheten ska ske med bevakning av befattningshavare vid myndigheten, ska enligt 6 § andra stycket skälen för detta anges i beslutet, som ska dokumenteras. Enligt 7 § ska en verkställighetsresa beställas hos Kriminalvårdens transporttjänst. Vid beställningen ska uppgifter om rymningsrisk, behov av fängsel, eventuella sjukdomar och behovet av medicinering under transporten anges.

Bedömning

I sitt beslut den 17 april 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Polisens uppgift i detta fall var att verkställa ett avvisningsbeslut. Det skedde med hjälp av tvångsmedel, bl.a. husrannsakan och omhändertagande. Verkställigheten tilldrog sig uppmärksamhet i massmedia. Det uppgavs bl.a. att övervåld använts och att de avvisade på olika sätt behandlats felaktigt.

Polismyndigheten har inkommit med redogörelser för hur avvisningen gick till. I dessa, som på flera punkter är detaljerade, bemöts de uppgifter som framförts i anmälan och förekommit i massmedia. Beskrivningen ter sig i och för sig trovärdig och jag saknar för min del skäl att betvivla dess riktighet.

För att en redovisning av detta slag ska kunna vinna allmänt förtroende krävs dock att den inte bara stöds på vad inblandade polismän uppger i efterhand utan också på dokumentation från de ingripanden som ifrågasatts. När polislagens bestämmelser om dokumentationsplikt infördes var det med följande motiv (prop. 1996/97:175 s. 68).

Betydelsen av en fullständig dokumentation av polisingripanden har påtalats av Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling vid en inspektion år 1991. Efter ett antal stickprovskontroller fann kommittén anledning att anmärka på polisens bristfälliga dokumentation av frihetsberövanden och rekommenderade därför i sin rapport till den svenska regeringen att varje polisiärt frihetsberövande borde bli föremål för en enhetlig dokumentation. Dokumentationen borde enligt kommittén innehålla vissa obligatoriska uppgifter, bl.a. tidpunkten och grunden för frihetsberövandet, tidpunkten för frigivandet, tidpunkten för underrättelse om de rättigheter som tillkommer den frihetsberövade, tecken på skador och sjukdomar, tidpunkterna för måltider och förhör samt tidpunkterna för underrättelse till den frihetsberövades anhöriga och till hans advokat samt för eventuella besök av dessa personer.

Bestämmelser om skyldighet att dokumentera polisingripanden har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. För det första tydliggör en sådan reglering att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till bl.a. om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda. Dessutom medger en dokumentations-skyldighet en önskvärd kontroll av polisens verksamhet.

I vilken omfattning dokumentation ska ske är i viss mån situationsberoende. Mer rutinmässiga ingripanden kan redovisas på ett mer standardiserat sätt medan exempelvis ingripanden av det slag som förekom i detta fall kräver

mer utförlig dokumentation. Det var som framgätt fråga om en familj med små barn, som avvisades efter att polisen tidigt på morgonen med våld berett sig tillträde till deras bostad, dvs. ett jämförelsevis dramatiskt och för de berörda traumatiskt ingripande, som också var ägnat att väcka uppmärksamhet.

Polisens dokumentation från omhändertagandet är emellertid fragmentarisk. Bland handlingarna finns en blankett där rutan för omhändertagande enligt 11 § polislagen är ikryssad. Av blanketten framgår vem som omhändertagits, tidpunkten, platsen och namn på de polismän som agerat. Det finns även en kort notering, där ändamålet med omhändertagandet anges vara transport till flyget för verkställande av avvisningsbeslut samt ett angivande av att ett beslut om husrannsakan fattats av polisintendenten Klas Werme. I ärendet finns också en kortfattad promemoria, där processen angående avvisningsbeslutet redovisas. I promemorian har vissa tidpunkter noterats, såsom när verkställigheten påbörjades, var man mellanlandat och när överlämnandet till myndigheterna i hemlandet skedde.

En husrannsakan ska som framgätt av redogörelsen för den rättsliga regleringen dokumenteras särskilt. Sådan särskild dokumentation saknas emellertid helt i detta ärende.

Omhändertagandet var i detta fall långvarigt – från intrånget i bostaden till avlämnandet i Kabul. Skyldigheten att dokumentera avser hela denna tid. Självfallet kan inte allt som händer under ett så jämförelsevis utdraget händelseförlopp antecknas. Dokumentationen ska inriktas på sådant som är av betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Som en riktpunkt kan anges att huvuddragen i den promemoria som gavs in till JO tillsammans med polismyndighetens första yttrande borde ha funnits med i den ursprungliga dokumentationen. Dokumentationen i ett fall som detta ska ge en helhetsbild av ingripandet och, i den mån det förekommit, särskilt redovisa sådant som våldsanvändning, tvångsåtgärder och medicinsk behandling.

Polismyndigheten har även ifrågasatts för att familjens ombud inte informerades om verkställigheten. Av utredningen framgår att Migrationsverket på begäran av familjen, genom ombudet, i ett beslut den 15 februari 2008 prövade frågan om det förelåg hinder mot verkställighet av avvisningsbeslutet. Migrationsverket beslutade att inte avbryta verkställigheten och ombudet underrättades om detta genom en kopia av beslutet. Ombudet kände således till att verkställighet var förestående men visste inte när den skulle ske. Som polismyndigheten angett i sitt yttrande finns det ingen skyldighet att underrätta ombudet om polismyndighetens beslut att verkställa en utvisning. Skälet till att verkställigheten överlämnats till polisen var att det förelåg risk för att tvång skulle behöva användas, eftersom det befarades att familjen inte skulle medfölja frivilligt. Att mot den bakgrunden i förväg lämna information om verkställigheten skulle uppenbarligen kunna försvåra genomförandet. Jag har dock förståelse för synpunkten att familjen vid avvisningens verkställande haft behov av någon som bevakade deras rättigheter. Det är emellertid enligt rådande ordning polisen som har att se till att verkställigheten sker i enlighet med de regler som gäller. Den enda egentliga möjligheten att kontrollera att reglerna följs är att förfarandet dokumenteras för granskning i efterhand. – Det kan

2009/10:JO1

tilläggas att om dokumentationsskyldigheten inte efterlevs måste andra kontrollmöjligheter övervägas, t.ex. krav på att ett oberoende ombud närvarar.

De reaktioner som polisens åtgärder i detta ärende föranlett är en påminnelse om att avvisningsärenden till sin natur är känsliga och inte sällan medför risk för olika typer av mer eller mindre allvarliga incidenter. Genom sin bristfälliga dokumentation i detta ärende kom polismyndigheten att sakna viktiga redskap för att kunna på ett fullt ut trovärdigt sätt bemöta de uppgifter som publicerades om att avvisningen inte gått korrekt till. Det är i sig allvarligt och bristerna förtjänar kritik, även om det efter den redovisning som numera skett saknas grund för att kritisera verkställigheten av avvisningen som sådan.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd

(Dnr 2383-2007 och 148-2008)

Anmälan

I anmälningar till JO framförde T.P. klagomål mot tjänstemän vid Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. T.P. anförde bl.a. att tjänstemän vid handläggningen av ett ärende angående försörjningsstöd hade genomfört en "olaglig husrannsakan" i hans bostad i samband med ett hembesök. Tjänstemännen hade vid hembesöket gått runt i lägenheten och bl.a. öppnat byråådor och garderober.

Utredning

Inledningsvis inhämtades bl.a. skriftliga upplysningar från Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun.

Därefter anmodades Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad T.P. hade anført i anmälan beträffande vad som hade förevarit vid hembesöket. Nämnden antog som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande undertecknat av enhetschefen Alexander Saedina. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

T.P. har varit aktuell vid enheten för försörjningsstöd under många år. Sedan februari 2007 får han försörjningsstöd på grund av sjukdom och avsaknad av egna inkomster. Då det noterats att T.P. har höga elfakturor har förvaltningen undrat av vilken anledning. Enheten för försörjningsstöd har också funnit skäl att närmare utreda om T.P. är sammanboende med en kvinna, som han besökt förvaltningen med, vid flera tillfällen. 2007-02-13 genomförde förvaltningen ett per brev avtalat hembesök hos T.P. Syftet var dels att försöka klarlägga skäl till de höga elfakturorna och att utreda vem/vilka som är folkbokförda på T.P:s adress. Förvaltningens tjänstemän arbetar både utredande och rådgivande. I syfte att ge råd kring att försöka minska elkostnaderna har tjänstemännen, vid hembesöket, frågat efter och fått T.P:s godkännande att öppna kylskåpet och frysacket. Detta görs för att se om det finns isbildning, vilket kan bidra till höga elfakturor. Vidare har förvaltningen noterat att det fanns två eldrivna luftfuktare igång, vilket också kan bidra till en hög elförbrukning.

Förvaltningen är även skyldig att utreda om den sökande är ensam- eller sammanboende, vilket påverkar bedömningen av nivån på försörjningsstödet. Förvaltningens tjänstemän har gått runt i bostaden, vilket kan uppfattas som integritetskränkande. Tjänstemännen menar att de inte har vare sig tittat under sängen, soffan, lyft på kläder, öppnat garderober eller byråådor. Hänvisning till bifogade journalkopior (*har här utelämnats; JO:s anm.*).

Enligt tjänstemännens uppfattning har de försökt att genomföra hembesöket på ett så respektfullt sätt som möjligt. De har fått T.P:s tillåtelse att öppna kylskåpet och frysacket. T.P. har en annan uppfattning, vilket är beklagligt. Vad som exakt har sagts i den aktuella situationen kan vara svårt att avgöra i efterhand. Förvaltningen är medveten om att hembesök kan vara känsligt och

integritetsnära för den enskilde och har därför försökt att genomföra besöket med så stor respekt som möjligt. Intentionerna kommer även fortsättningsvis att vara att hembesök ska genomföras med så stor finkänslighet och respekt för den enskilde som möjligt.

T.P. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 15 december 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Socialnämnden ska enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Insatser från socialtjänstens sida ska i möjligaste mån utformas och genomföras i samförstånd med den enskilde. De uppgifter som socialnämnden behöver för att kunna behandla en ansökan om bistånd ska i första hand inhämtas från sökanden. Om nämnden anser det nödvändigt att inhämta uppgifter från annat håll bör nämnden samråda med den enskilde. Vid handläggningen av ett ärende rörande ekonomiskt bistånd är utgångspunkten den att nämnden inte får vidta några utredningsåtgärder utan den sökandes samtycke.

Socialstyrelsen anför i sin publikation *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, 2 uppl. s. 95, bl.a. följande om socialnämndens inhämtande av uppgifter under en utredning.

För att kunna bedöma den enskildes behov och göra en korrekt helhetsbedömning i ett ärende kan handläggaren behöva samla in uppgifter om den enskilde på många olika sätt. Hur omfattande informationsinsamlingen behöver bli styrs av ärendets komplexitet. De vanligaste informationskällorna är personliga samtal med i första hand den enskilde men även anhöriga och representanter för andra myndigheter (t.ex. skola, hälso- och sjukvård och arbetsmarknadsmyndigheter) kan bidra med viktig information. Vidare kan observationer vid hembesök eller i annan miljö där den enskilde vistas, t.ex. i ett korttidsboende, ge värdefull information liksom utdrag ur register och genomgång av handlingar i akten.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). En begränsning av det skyddet får ske endast genom lag och endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § regeringsformen). I detta sammanhang vill jag erinra om artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) om att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt hem.

Socialtjänsten kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra ett besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bi-

stånd från socialnämnden. Mot bakgrund av det ovan anförda måste ett besök i den enskildes hem genomföras på ett sådant sätt att det inte kränker den enskildes skydd enligt bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Någon författningsbestämmelse som begränsar detta skydd finns inte såvitt här är i fråga. En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende om bistånd är således att den enskilde samtycker till besöket. Utan ett sådant samtycke kan ett hembesök i utredningssyfte inte genomföras. Jag går här inte in på vad som kan göras i rena nödsituationer.

Nämnden har i sitt yttrande anført att förvaltningen hade bett att få göra ett besök hos T.P. Ett syfte med besöket var att utreda om T.P. var sammanboende. Tjänstemännen skulle också bistå T.P. med råd om hur han eventuellt skulle kunna nedbringa sina elkostnader.

Utredningen ger vid handen att T.P. lämnade sitt medgivande till att tjänstemän vid förvaltningen fick göra ett besök i hans bostad. När det gäller huruvida tjänstemännen öppnade en garderob och drog ut byrålådor föreligger det olika uppgifter om vad som har förevarit. Nämnden har i sitt yttrande tillbakavisat T.P:s uppgifter i den delen. Jag har inte underlag för att utgå från annat än att nämndens uppgifter är korrekta.

Däremot framgår av utredningen att tjänstemännen under besöket öppnade kylskåpet och frysacket. Nämnden har i remissvaret anført att syftet var att hjälpa T.P. med råd om huruvida han borde avfrostas kylskåpet och att T.P. samtyckte till åtgärden. Det kan dock diskuteras om inte saken hade kunnat klaras ut på ett mindre integritetskränkande sätt, t.ex. genom frågor till T.P. Med den kommentaren lämnar jag saken.

Även om tjänstemännen vid hembesöket inte vidtog någon särskilt ingående undersökning av T.P:s lägenhet är det klarlagt att de har gått omkring i den. Huruvida T.P. hade lämnat något samtycke till att de fick röra sig mer eller mindre fritt i lägenheten besvaras inte tydligt i remissvaret. Det är inte sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle kunna bringa klarhet i saken. Jag tvingas konstatera att det råder oklarhet om vad som närmare förekom och vad T.P:s samtycke egentligen omfattade. Jag vill därför erinra om den dokumentationsplikt som nämnden har enligt 11 kap. 5 § SoL. De anteckningar som finns rörande besöket är bristfälliga när det gäller vad T.P. hade lämnat samtycke till såväl före som under besöket. Detta är inte godtagbart.

Vad socialnämnden får göra och hur den enskildes integritet rent praktiskt ska beaktas vid ett hembesök är inte helt okomplicerat. Enligt min mening kan socialnämnderna ha behov av vägledning i denna del, inte minst med tanke på de gränsdragningsproblem som kan uppstå när det gäller om åtgärden står i överensstämmelse med bestämmelserna om skydd för den enskildes bostad i regeringsformen och Europakonventionen. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen.

Socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats

(Dnr 641-2007)

Bakgrund

Den 8 februari 2007 beslutade en åklagare att anhålla N.N. som vid tillfället var 16 år gammal. Åklagaren begärde därefter i en framställning till Stockholms tingsrätt att N.N. skulle häktas. Vid en häktningsförhandling den 10 februari 2007 anförde åklagaren enligt tingsrättens protokoll följande när det gällde de särskilda häktningsskälerna.

Det föreligger en stark recidivfara, då det rör sig om upprepade händelser mot samme målsägande. Dessutom föreligger en stor risk för kollusion då N.N. kan försöka påverka målsäganden att dra tillbaka sin anmälan, vilket han redan tidigare gjort. [– – –] Beträffande de synnerliga skälerna för häktning har socialtjänsten uppgett att de inte tänker vidta några åtgärder för att ordna betryggande övervakning av N.N., och att de inte anser att det finns annat att göra än att begära honom häktad.

Tingsrätten beslutade vid häktningsförhandlingen att häkta N.N.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade advokaten B.H., som offentlig försvarare för N.N. och för N.N:s föräldrars räkning, på hur Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd i Stockholms kommun hade handlagt ärendet rörande N.N. Han anförde bl.a. följande.

N.N. greps och anhölls ... onsdagen den 8 februari på grund av nya misstankar om bl.a. ofredande av E. Polisen kallade mig till ett nytt förhör under fredagen

Innan förhöret sammanträffade jag med N.N:s mamma. Med henne fanns socialsekreteraren Tomas Planberg som företrädde Socialtjänsten. Eftersom jag förstod att åklagaren nu kunde tänkas begära N.N. häktad, frågade jag Tomas Planberg om Socialtjänsten undersökt möjligheterna att anordna annan betryggande övervakning för N.N. Tomas Planberg svarade då att Socialtjänsten inte undersökt möjligheterna till annan betryggande övervakning ... Enligt N.N:s mamma hade Tomas Planberg sagt till henne att N.N. borde häktas för att få ”en knäpp på näsan”.

– – –

Åklagaren begärde att N.N. skulle häktas och vid häktningsförhandlingen i helgen framkom att Socialtjänsten fortfarande inte undersökt möjligheterna till annan betryggande övervakning för N.N.

Utredning

JO inhämtade från stadsdelsförvaltningen de aktuella handlingarna beträffande N.N. Därefter remitterades B.H:s anmälan till stadsdelsnämnden för utredning och yttrande.

I ett yttrande anförde stadsdelsnämndens sociala delegation i huvudsak följande.

Bakgrund

N.N. har varit aktuell på Ungdomssektionen sedan hösten 2005. Han har haft insats i form av placering på ART-Institutet i Uppsala under perioden 040623–050311. Placeringen avbröts i förtid då varken N.N. eller hans föräldrar ville att han skulle vara kvar. Under perioden 060801–061214 hade familjen intensivt stöd av MST-terapeut (Multi Systemisk Terapi). N.N. har idag bistånd enligt 4 kap. § 1 Socialtjänstlagen i form av en kontaktperson cirka 10 timmar per vecka. Genom Handikappomsorgen har N.N. beviljats stöd genom LSS i form av verksamheten MISA, där han erbjudits stöd, men ej hunnit påbörja praktikplats.

N.N. har DAMP med stora beteendesvårigheter. Han har stora brister i förmåga till socialt samspel och kommunikation samt beteendeavvikelser – autismliknande tillstånd. Han har också en lindrig mental retardation med inlärningssvårigheter och har gått i särskola.

Under januari och början av februari hade N.N. vid flera tillfällen trakasserat sin f.d. flickvän. Under perioden 070112–070206 polisanmäldes N.N. för misshandel, olaga hot, ofredande, skadegörelse, grov fridskränkning, försök till mordbrand och övergrepp i rättssak.

Utifrån ovan anhölls N.N. lördagen 070203 och släpptes efter ett dygn söndagen 070204. På måndag morgon fick Tomas Planberg besked från socialjouren om vad som hänt under helgen.

070208 anhölls N.N. ånyo efter att ha gripits utanför f.d. flickvännens bostad. 070210 begärdes N.N. häktad. Efter sju dagar i häktet tog ledamot i Vantörs sociala delegation 070214 beslut om att omedelbart omhändertaga N.N. med stöd av § 6 Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och han placerades 070215 enligt 11 § LVU på Lövsta skolhem.

Händelser kring N.N:s häktning

På morgonen 070209 fick socialsekreterare Tomas Planberg besked om att N.N. häktats under gårdagen (*nämnden torde mena att N.N. anhölls den 8 februari 2007; JO:s anmärkning*). Han tog då kontakt med sektionschef Margreth Hollbrant som i sin tur kontaktade åklagaren per telefon. Åklagaren sade att hon ämnade att begära N.N. häktad. Sektionschefen bedömde att omedelbart omhändertagande enligt LVU inte var den bästa insatsen. Någon överenskommelse med åklagaren träffades aldrig, då detta inte är möjligt. Respektive myndighet har att fatta beslut enligt gällande lagstiftning.

Då N.N. varit ensam då han begått sina brott mot sin f.d. flickvän och hennes familj och dessutom hämtats av polis utanför flickvännens bostad, gjorde socialtjänsten bedömningen att häktningstiden skulle bli kort.

Socialsekreterare Tomas Planberg träffade N.N. i samband med polisförhör 070209 tillsammans med N.N:s mamma och N.N:s juridiska ombud B.H. Innan förhöret talade Tomas Planberg med [modern] och försökte förklara socialtjänstens hållning i den svåra situation som N.N. och hans familj befann sig och i detta pressade samtal yttrade Tomas Planberg frasen ”knäpp på näsan” eller något liknande, vilket han idag beklagar.

B.H. frågade Tomas Planberg varför socialtjänsten ej undersökt möjligheten till annan betryggande övervakning för N.N. Tomas Planberg hänvisade då till sektionschef Margreth Hollbrants telefonsamtal med åklagaren 070209 (se ovan).

På fredag eftermiddag 070209 informerade Tomas Planberg socialsekreterare på Ungdomsjouren, som utför kurativ verksamhet för ungdomar på Kronobergshäktet, om N.N:s diagnoser och speciella problematik och att han

förmodligen skulle komma att begäras häktad och placeras på Kronobergs-häktet.

Utifrån detta blev N.N. placerad på Resursavdelning 6:1 på Kronobergs-häktet. Detta är en speciell avdelning med utökade resurser jämfört med de andra avdelningarna. Bland annat är rummen betydligt större och den häktade har egen toalett på rummet. Personalen är mer kvalificerad och utbildade mentalskötare och beteendevetare. Det är också större personaltäthet på denna resursavdelning. De intagna får tillbringa mer tid utanför sina rum och exempelvis titta på TV med personalen. Personalen hade således närmare kontakt med N.N. än om han varit häktad på någon av de vanliga avdelningarna och kunde utifrån det också stämma av hur N.N. mårde. Vår bedömning var att N.N:s särskilda behov var tillgodosedda genom ovan.

Under de dagar N.N. satt häktad hade Tomas Planberg tät kontakt med socialsekreterare på Ungdomsjouren, vilka regelbundet besökte häktet och samtalade med N.N. och personalen på Resursavdelningen.

Socialtjänsten hade också kontakt med N.N:s mamma, som uppgav att N.N. för illa i häktet och att han behövde komma därifrån.

Personal från Ungdomsjouren larmade 070213 om att N.N. mårde allt sämre i häktet. Han hade bland annat svårt att sova och kände sig instängd. Efter samtal med åklagaren stod det också klart att N.N. ej skulle försättas på fri fot i avvaktan rättegång. Utifrån ovan fattade ledamoten i sociala delegationen i Enskede-Årsta-Vantör 070214 beslut om att omhänderta N.N. enligt 6 § LVU. Dagen därpå placerades han på Lövsta skolhem.

Tomas Planberg träffade N.N. onsdagen 070214 och talade med N.N. om hans situation samtidigt som han informerades om placeringen på Lövsta skolhem. Tomas Planberg kunde då också konstatera att N.N. var nedstämd och orolig.

Slutkommentar

När N.N. anhölls 070209 (*N.N. anhölls den 8 februari 2007; JO:s anmärkning*) efter att ha gripits utanför sin f.d. flickvåns bostad gjordes bedömningen att tiden i häktet skulle bli kort utifrån att N.N. varit ensam när han begått brotten och att han skyndsamt skulle försättas på fri fot i avvaktan rättegång.

Vi menar att det är viktigt att när det gäller unga lagöverträdare med särskilda behov nära följa vistelsen på häktet och utifrån N.N:s ålder och känedom om hans särskilda behov togs kontakt med socialarbetare vid Kronobergshäktet innan N.N. kom dit för att informera om N.N:s speciella behov. Utifrån denna kontakt kom N.N. att placeras på resursavdelning med större rum, större personaltäthet och möjligheter för N.N. att få tillbringa mer tid utanför sitt rum. Personalen som hade nära kontakt med N.N. var utbildade beteendevetare och mentalskötare och kunde därför väl läsa av hur N.N. mårde.

När det stod klart att N.N. ej skulle komma att släppas ur häktet i avvaktan rättegång och då N.N. visade symptom på att må sämre fattades 070214 beslut enligt § 6 LVU om att omhänderta N.N. och placera honom på § 12 institutionen Lövsta skolhem.

I efterhand kan vi se att vi redan vid häktningen den 9 februari (*N.N. anhölls den 8 februari och häktades den 10 februari 2007; JO:s anmärkning*) skulle ha omhändertagit N.N. eftersom det visade sig att han för illa av att vistas i häktet. Från förvaltningens sida är det självklart att inte använda uttryck som ”knäpp på näsan”. Om det är så orden har fallit beklagar vi det.

B.H. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 30 september 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) får den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, ska häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas. Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

Den som inte har fyllt 18 år får enligt 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare häktas endast om det föreligger synnerliga skäl.

Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § RB).

När det gäller frågan om betryggande övervakning kan anordnas för unga personer är bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) av intresse.

Enligt 3 § LVU kan vård med stöd av LVU beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslig verksamhet. Med brottslig verksamhet avses inte rena bagatellföreseelser och inte heller enstaka brott som inte är av allvarlig art. Det är först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas föreligga ett vård- och behandlingsbehov som det kan bli fråga om att bereda den unge vård med stöd av LVU (prop. 1979/80:1 del A s. 583).

Beslut om vård enligt LVU fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU).

Socialnämnden får enligt 6 § första stycket LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU, och rättsens 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 (6 § andra stycket LVU).

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem. Om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett sådant hem ska Statens institutionsstyrelse anvisa plats i ett sådant hem (12 § LVU).

Bedömning

Som framgår av redovisningen ovan får den som är under 18 år häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas på annat sätt och det dessutom föreligger synnerliga skäl för häktning. Lagstiftningen innebär att barn, dvs. personer som inte har fyllt 18 år, som begår brott ska häktas endast i rena undantagsfall. Lagstiftningen bygger på att de syften som en häktning ska tjäna kan tillgodoses genom att den unge omhändertas inom socialtjänsten (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 255, särskilt s. 269).

Socialtjänsten kan medverka till att anordna betryggande övervakning av den unge på olika sätt. Ibland kan omständigheterna vara sådana att det kan vara tillräckligt att ordna övervakning på frivillig väg. I många fall måste emellertid den unge bli föremål för ett tvångsingripande för att betryggande övervakning ska kunna anordnas. Nämnden kan då besluta om att omhänderta den unge med stöd av 6 § LVU och placera honom eller henne vid ett särskilt ungdomshem (jfr Högsta domstolens beslut den 31 januari 2008, mål B 466-08). Under vissa förhållanden kan betryggande övervakning ordnas även genom placering av den unge i ett familjehem eller ett s.k. HVB-hem (se bl.a. Högsta domstolens avgörande NJA 1978 s. 471). För att nämnden ska kunna besluta om ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU måste de i bestämelsen angivna förutsättningarna för ett sådant beslut föreligga.

Enligt remissvaret informerades sektionschefen Margreth Hollbrant den 9 februari 2007 om att N.N. hade anhållits under gårdagen, och hon fick även besked av åklagaren att denne avsåg att begära N.N. häktad. Med hänsyn till vad som var känt om N.N:s ålder och personliga förhållanden måste det ha befarats att han skulle lida allvarligt men av att bli häktad. När åklagaren fann skäl att begära att N.N. skulle häktas uppkom därför fråga vid stadsdelsförvaltningen om det fanns möjlighet att ordna annan betryggande övervakning. Sektionschefen ansåg därvid att ett omedelbart omhändertagande av N.N. med stöd av 6 § LVU ”inte var den bästa insatsen”. I sitt remissvar har den sociala delegationen anfört att ett beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 14 februari 2007 men att det i efterhand står klart att N.N. skulle ha omhändertagits redan ”vid häktningen den 9 februari 2007” eftersom det visade sig att han for illa av att vistas i häktet (såvitt jag har förstått avser nämnden den 8 februari 2007 då N.N. anhölls).

Det är oklart vilka närmare överväganden som sektionschefen gjorde, när häktningsfrågan aktualiserades, rörande förutsättningarna för socialtjänsten att anordna betryggande övervakning. Inledningsvis borde hon ha försökt klarlägga om sådan övervakning kunde anordnas på frivillig väg. Det är emellertid mycket som talar för att betryggande övervakning inte hade kunnat anordnas på det sättet i detta fall. Nästa fråga att ta ställning till har då varit om övervakning kunde anordnas genom ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Det har inte framkommit vad som föranledde sektionschefen att anse att detta inte skulle vara en lämplig åtgärd. En möjlig förklaring kan vara att hon gjorde en bedömning av vilka insatser som kunde komma i fråga för N.N. på längre sikt och därvid kom fram till att det inte var sannolikt att

han behövde beredas vård med stöd av LVU och att en tillämpning av 6 § LVU till följd därav inte kunde komma i fråga.

Med hänsyn till N.N:s ålder, de brott han var misstänkt för och hans personliga förhållanden anser jag för min del att omständigheterna sammantagna var sådana att N.N. borde ha omhändertagits med stöd av 6 § LVU redan i samband med att åklagaren begärde att han skulle häktas. Om ett sådant beslut hade fattats hade det ankommit på åklagaren och tingsrätten att ta ställning till om detta innebar att N.N. kunde beredas betryggande övervakning och om det därför i N.N:s fall förelåg hinder mot häktning.

Under alla förhållanden vill jag framhålla att det är socialnämnden och inte tjänstemän vid nämndens förvaltning som avgör om en person ska omedelbart omhändertas med stöd av 6 § LVU. För att nämnden ska kunna pröva saken måste frågan om omhändertagande hänskjutas dit. När socialtjänsten, genom en anmälan eller på annat sätt uppmärksammas på de förhållanden under vilka ett barn lever, kan det i bland redan från början stå helt klart att det inte finns skäl för ett omhändertagande. Frågan behöver då givetvis inte hänskjutas till nämnden. När det blir aktuellt med häktning av någon som är under 18 år föreligger dock en stark presumtion för att den unge ska omedelbart omhändertas enligt 6 § LVU. Även om sektionschefen för egen del ansåg att det inte fanns skäl att omhänderta N.N. var omständigheterna sådana att hon borde ha hänskjutit saken till nämndens ordförande eller någon annan ledamot i nämnden som hade behörighet att fatta ett beslut. Genom att hon inte gjorde detta har frågan om omhändertagande inte blivit föremål för en sådan prövning som den borde ha blivit.

B.H. har i sin anmälan anfört att Tomas Planberg vid ett möte med N.N:s mor sade att N.N. borde häktas för att han skulle få ”en knäpp på näsan”. Att Tomas Planberg uttalade sig på det sättet eller något annat liknade sätt är givetvis inte tillfredsställande. Tomas Planberg har i efterhand beklagat sitt uttalande. Jag finner inte skäl att närmare uppehålla mig vid saken.

Med den kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.

Fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn

(Dnr 2535-2007)

Bakgrund

Den 31 januari 2007 inkom R.P. och M.K. med en anmälan till JO med klagomål mot socialförvaltningarna i Finspångs och Norrköpings kommuner (JO:s dnr 473-2007). Klagomålet gällde att en tjänsteman vid någon av förvaltningarna hade underrättat en person, N.N., om att han var misstänkt för våldtäkt mot ett barn, A., innan polisförhör hade hållits med N.N.

Det gick inte att med ledning av anmälan och inhämtad utredning klarlägga om och i så fall från vilken förvaltning den ifrågavarande uppgiften hade

lämnats ut. JO bedömde det inte som meningsfullt att gå vidare i saken och avslutade ärendet genom ett beslut den 5 april 2007.

Anmälan

I en ny anmälan vidhöll M.K. klagomålet. Hon upplyste att det var socialförvaltningen i Åby-Krokek i Norrköpings kommun som, genom socialsekreteraren Catharina Grahn, hade skickat ett brev med information till den misstänkte. Hon uppgav att en kopia av brevet fanns hos Polismyndigheten i Östergötlands län.

Utredning

Det brev som socialförvaltningen hade skickat till N.N. inhämtades från Polismyndigheten i Östergötlands län. I brevet hade Catharina Grahn anfört följande.

Jag arbetar som socialsekreterare på Åby socialkontor och har sökt dig på mobiltelefonnumret ett par dagar, men har inte lyckats nå dig. Det har kommit in en anmälan om oro för din dotter, B., från BUP Elefanten i Linköping. Anledningen är att du är misstänkt för att ha begått en våldtäkt på en minderårig flicka i Finspång.

B:s mamma M.W. har kommit till socialkontoret och fått information om BUP:s anmälan om oro gällande B. M.W. har pratat med B., som sagt att hon inte har utsatts för någon form av sexuellt närmande av dig. B:s mamma M.W. bedöms kunna tillgodose B:s eventuella skyddsbehov. Vi har rekommenderat M.W. att själv följa upp hur det går med den polisiära förundersökningen genom att kontakta åklagarmyndigheten. Därmed kommer BUP:s anmälan till socialtjänsten inte att leda till några vidare åtgärder. [---]

Ärendet remitterades till Socialnämnden i Norrköpings kommun, som anmodades att yttra sig över det som anfördes i både den tidigare och den nya anmälan till JO. I ett remissvar anförde nämnden i huvudsak följande.

Sammanfattning

R.P. och M.K. har anmält socialkontoret i Norrköping med anledning av att en man informerats om misstanke om brott innan polisen kallat till förhör.

Kontakt har tagits med enhetschef Lena Brönnert, handläggande socialsekreterare Catharina Grahn och polisinspektör Christer Nordh. Det finns inget som motsäger att mannen underrättades om anmälan innan han kallades till polisförhöret. Handläggaren hade vid anmälan från Finspångs kommun fått intryck av att mannen redan var delgiven misstanke om brott.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

R.P. och M.K. har anmält till Riksdagens ombudsmän att de är missnöjda över socialkontorets i Norrköping handläggning rörande ett enskilt ärende. Enligt anmälarna har en man brevlades från socialkontoret informerats om att han är misstänkt för ett sexualbrott innan polismyndigheten kallat honom till förhör. Enligt anmälarna har det inneburit att den misstänkte mannen haft tid och möjlighet att påverka samt hota berörda parter.

Telefonsamtal 2007-08-08 med enhetschef Lena Brönnert

Lena Brönnert var enhetschef på det aktuella socialkontoret sommaren 2006. Den misstänkte mannen bodde inom upptagningsområdet och det eventuella brottet riktade sig mot en minderårig i en annan kommun. Han hade dock en minderårig dotter som man skulle bedöma skyddsbehovet för. Lena Brönnert säger att de gjorde en förhandsbedömning utifrån de uppgifter som bland annat grundade sig på ett samtal med flickans mamma. De bedömde flickans skyddsbehov som tillgodosett. Med anledning av detta beslutades det att inte inleda utredning. Lena Brönnert kan inte påminna sig om när brevet skickades tidsmässigt i förhållande till när mannen skulle förhöras.

Telefonsamtal med socialsekreterare Catharina Grahn 2007-08-07 samt 2007-08-08

Vid telefonsamtal säger Catharina Grahn att hon hade intryck av att mannen redan var delgiven misstanke om brott när hon fick anmälan från Finspångs kommun. Catharina Grahn ansåg därför att hon kunde skriva till honom för att meddela att utredning inte skulle inledas på hans dotter. Hade Catharina Grahn vetat att mannen inte varit underrättad hade hon inte skickat brevet. Vidare säger Catharina Grahn att hon i samråd med enhetschef Lena Brönnert efter förhandsbedömning beslutade att inte inleda utredning kring mannens dotter. Något åklagarsamråd hade inte skett.

Hon tycker att det är djupt olyckligt om brevet har inneburit att en eventuell rättsprocess har påverkats.

Telefonsamtal med polisinspektör Christer Nordh 2007-08-08

Christer Nordh säger att han minns att mannen hade med sig brevet när han kom till polisförhöret och att han därigenom var underrättad om brottsmisstanken. Christer Nordh har ingen anteckning om när han kallade till förhöret som hölls 2006-08-23. Dock brukar kallelser till förhör ske dagen före eller samma dag. Så långt som en månad i förväg är otänkbart att han skulle ha kallat.

Handlingar i ärendet

Av handlingar i ärendet framgår det att socialkontoret gjorde en förhandsbedömning kring mannens biologiska dotters skyddsbehov. Enligt uppgift på förhandsbedömningen hade föräldrarna gemensam vårdnad men denna uppgift är felaktig. Modern har varit ensam vårdnadshavare sedan dottern föddes. Utifrån denna felaktiga uppgift ansåg handläggaren att pappan borde underättas om att utredning inte skulle inledas.

Bedömning

Utifrån samtal och handlingar i ärendet framkommer det att handläggaren trodde att den brottsmisstänkte redan var delgiven misstanke om brott. Det står dock klart att det var mindre lämpligt att information skickades innan delgivning hade skett.

Nämnden fogade till sitt remissvar handlingar i ärendet rörande förhandsbedömningen.

M.K. kommenterade remissvaret.

JO lånade från Polismyndigheten i Östergötlands län in den förundersökning som gällde den misstänkta våldtäkten.

I ett beslut den 4 februari 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Socialnämnden i Finspångs kommun den 30 maj 2006 erhöll en uppgift om att N.N. skulle ha förgripit sig mot barnet A. Socialnämnden gjorde en anmälan till polisen i början av juni 2006, och den anmälan ledde till att en förundersökning inleddes. Under förundersökningen hördes flera personer, bl.a. A. den 7 juni.

Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) anmälde en kort tid därefter till Socialnämnden i Finspångs kommun oro för N.N:s dotter B. som bodde i Norrköpings kommun. Med anledning av de uppgifter som BUP hade lämnat gjorde Socialnämnden i Finspångs kommun en anmälan om oro för barn till Socialnämnden i Norrköpings kommun. Av anmälan framgick att BUP Elefanten hade uttryckt oro för umgänget mellan B. och N.N. Vidare framgick att N.N. hade polisanmälts för våldtäkt mot ”sin tidigare sambos dotter som är i samma ålder som B”.

Socialförvaltningen i Norrköpings kommun kontaktade B:s mor med anledning av anmälan. Mot bakgrund av vad som då kom fram bedömdes B:s skyddsbehov vara tillgodosett, och någon utredning avseende B:s förhållanden inleddes därför inte.

Socialförvaltningen i Norrköpings kommun underrättade N.N. och B:s mor om sitt ställningstagande i brev den 26 juli 2006.

N.N. hördes av polis angående misstankarna mot honom den 23 augusti 2006. Han förnekade därvid att han hade begått något brott mot A.

Åklagaren beslutade den 6 september 2006 att lägga ned förundersökningen mot N.N.

Socialnämnden ska enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) utan dröjsmål inleda utredning av vad som t.ex. genom en anmälan har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Av 11 kap. 2 § tredje stycket samma lag följer att om socialnämnden inleder en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, ska den som berörs av en sådan utredning underrättas om att en utredning inleds. Om socialnämnden efter en s.k. förhandsbedömning finner att det saknas anledning att inleda en utredning föreligger däremot inte någon sådan skyldighet. Huruvida en vårdnadshavare i ett sådant fall ska underrättas om att en anmälan har kommit in och nämndens bedömning av den kan inte besvaras generellt utan beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av den kontakt socialnämnden hade haft med B:s mor, som dessutom var ensam vårdnadshavare, framstår det som naturligt att handläggaren underrättade henne om att nämnden inte skulle inleda en utredning.

N.N., som inte hade del i vårdnaden om B., hade emellertid i princip inte någon rätt till information från socialförvaltningen. Utgångspunkten har i stället varit att socialförvaltningen på grund av den sekretess som enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller inom socialtjänsten inte kunnat lämna ut några uppgifter om B. till honom. Den fråga som nämnden hade tagit ställning till rörde dock främst B:s behov av skydd i samband med um-

gånge med N.N. I ett ärende vid socialnämnden i en sådan fråga får den omgängesberättigade föräldern anses inta ställning av part (se JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 287). Jag finner inte skäl att rikta någon kritik mot att handläggaren underrättade N.N. om att en utredning inte skulle inledas rörande B:s kontakt med honom.

I brevet till N.N. angavs dock även att han var misstänkt för att ha begått ”en våldtäkt på en minderårig flicka i Finspång”. Frågan huruvida den uppgiften kunde röjas för N.N. är mer komplicerad eftersom det pågick en förundersökning om saken.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen om s.k. förundersökningssekretess gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Enligt tredje stycket i samma paragraf gäller sekretess enligt första stycket även i annan verksamhet hos myndighet för att biträda bl.a. åklagarmyndighet eller polismyndighet med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.

Förundersökningssekretessen gäller i första hand hos åklagar- och polismyndigheterna och andra myndigheter inom rättsväsendet. Att sekretessen gäller för ”uppgift som hänför sig till” förundersökning innebär dock att sekretessen gäller även för uppgifter som lämnas vidare från någon av de i bestämmelsen angivna myndigheterna till en annan myndighet (se Regner m.fl., Sekretesslagen – En kommentar, s. 5:5). I praxis har 5 kap. 1 § första stycket 1 och tredje stycket sekretesslagen befunnits tillämpliga på hos en kommun förvarade uppgifter som hade lämnats från kommunen till en polismyndighet med anledning av misstankar om brott och som även ingick i materialet i en pågående förundersökning (se RÅ 2002 ref. 103).

I det nu förevarande fallet var det inte Socialnämnden i Norrköpings kommun som hade gjort en polisanmälan. Nämnden hade inte heller fått uppgiften om brottmisstanken mot N.N. från polisen eller åklagaren inom ramen för en förundersökning, utan uppgiften hade kommit in till nämnden i en anmälan om oro för B. Det kan finnas visst utrymme för olika uppfattningar om hur man ska se på sekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen i ett sådant fall (se bl.a. den skiljaktiga meningen i RÅ 2002 ref. 103). Mycket talar för att den aktuella uppgiften inte har omfattats av s.k. förundersökningssekretess hos socialnämnden i Norrköping. Jag har därför valt att inte gå vidare i frågan om handläggaren i detta fall gjort sig skyldig till sekretessbrott. Likväl vill jag starkt ifrågasätta utlämnandet av uppgiften om brottsmisstanken till N.N. Enligt min mening måste socialtjänsten alltid vara återhållsam med att på eget initiativ lämna ut uppgifter som har samband med ett ärende som pågår vid en annan myndighet och som skyddas av sekretess där. Innan en sådan uppgift lämnas ut bör som regel samråd ske med den berörda myndigheten, i detta fall åklagare/polis. Något sådant samråd skedde inte i förevarande fall. Orsaken till att uppgiften lämnades ut utan föregående samråd synes ha varit att handläggaren trodde att N.N. hade underrättats om brottsmisstanken. De handlingar som handläggaren hade tillgång till utgjorde knappast underlag för henne att dra en sådan slutsats. Nämnden synes dela min uppfattning om att det var

olämpligt att underrätta N.N. om brottsmisstanken, och jag finner därför inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Av remissvaret framgår att det i förhandsbedömningen förekom en felaktig uppgift om att N.N. hade del i vårdsnaden om B. I varje angelägenhet som rör barn måste myndigheten naturligtvis se till att skaffa sig korrekt information om vem eller vilka som är barnets vårdnadshavare. Att missta sig i fråga om en så grundläggande och viktig omständighet är även det en brist i handläggningen som socialnämnden inte kan undgå kritik för. Socialnämndens remiss-svar tyder dessutom på att (den felaktiga) uppgiften att N.N. var vårdnadshavare var avgörande för handläggarens ställningstagande att han skulle under-rättas om ett en anmälan hade kommit in till nämnden men att en utredning inte skulle inledas.

Handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd

(Dnr 1946-2008)

Bakgrund

Benny B., född 1957, bor tillsammans med sin mor, Maj-Britt B. I juni 2007 skadades Benny B. allvarligt i en mopedolycka. Alltsedan han skrevs ut från sjukhuset efter olyckan har hans mor dagligen bistått honom med viss vård och hjälp. Benny B. ansökte våren 2008 hos omsorgsförvaltningen i Kristianstads kommun om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i form av s.k. anhörigbidrag till modern.

Anmälningar

I anmälningar framförde Maj-Britt B. och Benny B. klagomål mot bl.a. Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun i anledning av handläggningen av Benny B:s ansökan om bistånd.

Benny B. och Maj-Britt B. framförde även klagomål mot viss sjukvårdspersonal inom Region Skåne, bl.a. en läkare vid psykiatriska kliniken på Centralsjukhuset i Kristianstad. De anförde bl.a. att läkaren hade skrivit ut Benny B. alltför tidigt efter mopedolyckan.

Till anmälningarna och skrivelserna hade vissa handlingar fogats.

Utredning

Inledningsvis inhämtades Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds (HSAN) beslut den 12 mars 2008 i ärende dnr 2007/4470:B5.

Även vissa handlingar från Omsorgsförvaltningen i Kristianstads kommun inhämtades. Av dessa handlingar framgick att Benny B. den 20 mars 2008 muntligen hade ansökt om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i form av s.k. anhörigbidrag och därmed uttryckt önskemål om att biståndet skulle ges från och med den tidpunkt då han kom hem från sjukhuset efter mopedolyckan.

Vidare framgick att omsorgsnämnden den 14 maj 2008 hade meddelat följande beslut.

Benny B. beviljas bistånd enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen till hemtjänst innehållandes hjälp med personlig omsorg och hushållsinsatser motsvarande 27 timmar per vecka.

Benny B. beviljas bistånd enligt 4 kap. 2 § Socialtjänstlagen med anhörigbidrag enligt nivå 2 med 2 392 kr per månad. Beslut gäller från och med 080514 till och med 090531. Vid förändrade förhållanden eller behov kan omprövning ske tidigare.

Till beslutet hade fogats en underrättelse om att beslutet kunde överklagas enligt förvaltningslagens bestämmelser.

Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande som särskilt skulle belysa följande frågor.

- Har nämnden tagit ställning till Benny B:s ansökan i dess helhet?
- Utformningen av beslutet; dvs. har Benny B. beviljats både hemtjänst och anhörigbidrag?
- Är underrättelsen om Benny B:s möjlighet att klaga på beslutet korrekt utformad?

Som remissvar ingav nämnden ett yttrande som hade upprättats av förvaltningschefen Inger Paulsson Axell och handläggaren Anette Gustavson. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Ärendet

Ansökan om anhörigbidrag inkom 080320 vid hembesök. Under hembesöket diskuterades flertalet möjligheter för ekonomisk ersättning från olika förvaltningar och myndigheter. Det framkom att Benny B. och hans mor varit i kontakt med andra myndigheter samt med advokat för att få ekonomisk ersättning för den period som förflutit sedan Benny B. skrevs ut från sjukhuset. Under hembesöket informerades handläggaren om vilka möjligheter till bistånd som omsorgsförvaltningen kunde bistå med och om möjligheten för Benny B. att ansöka om anhörigbidrag, och det gavs information om att det inte finns någon retroaktivitet i omsorgsförvaltningens beslut. Benny B. gör en ansökan om anhörigbidrag under hembesöket och den påföljande utredningen bygger på denna ansökan. Ansökan behandlades från och med detta datum och inte retroaktivt bakåt i tiden.

Benny B. uttrycker att han vill att hans mamma ska få ekonomisk ersättning från den dagen då han blev utskriven från sjukhuset. Oklart om någon ansökan är inlämnad på andra myndigheter, men ansökan på omsorgsförvaltningen om anhörigbidrag sker först 080320. Benny B. uttrycker även sin undran över att kommunen beviljat honom och inte hans mor ekonomisk ersättning. Personer som har ett av omsorgsförvaltningen bedömt stort behov av vård, omsorg eller insatser kan beviljas anhörigbidrag. Detta bidrag gör det möjligt för vårdtagaren att själv välja vem han eller hon vill ersätta för hjälpinsatser som i annat fall omsorgsförvaltningens personal skulle ha givit. Det står den enskilde fritt att välja vårdgivare. Bidraget ersätter således hemtjänst eller är ett komplement till hemtjänst. Hemtjänst enbart med samma beslutade tim är alltid ett alternativ i stället för ersättning som presenteras den sökande. Se bilaga. (*Bilagan har här uteslutits; JO:s anm.*)

JO önskar att nämnden tar ställning till följande frågeställningar:

Har nämnden tagit ställning till hans ansökan i sin helhet?

– Ja. Ansökan rörde ekonomisk ersättning, dvs. anhörigbidrag, vilket beviljades efter utredning.

Utformningen av beslutet; dvs. har Benny B. beviljats både hemtjänst och anhörigbidrag?

– Benny B. har inte beviljats både hemtjänst och anhörigbidrag. Beslutet utformas enbart skriftligen på detta sätt. Beslut ges **dels** enligt prövning avseende 4:1 SoL (hemtjänst enligt ordinarie grunder), **dels** enligt 4:2 SoL (anhörigbidrag) utifrån nämndens riktlinjer. Detta för att möjliggöra för den enskilde att överklaga via förvaltningsbesvär antalet bedömda tim. hemtjänst.

Är underrättelsen om Benny B:s möjlighet att klaga på beslutet korrekt utformad?

– Underrättelsen om möjligheten att klaga på beslutet har ej lämnats i sin helhet beroende på att beslutet inte gällde ett avslag utan nämnden valde att bifalla hans ansökan. Avslagsbeslut enligt 4:1 SoL överklagas enligt förvaltningslagens bestämmelser. Avslagsbeslut enligt 4:2 SoL överklagas enligt kommunallagens bestämmelser. Endast besvärshänvisning gällande förvaltningsbesvär bifogades och således har biståndshandläggaren brustit i underrättelsen om Benny B:s möjlighet att klaga på beslutet enligt kommunalbesvär.

Maj-Britt B. och Benny B. kommenterade remissvaret. De anförde därvid bl.a. att Maj-Britt B. borde ha beviljats retroaktiv ersättning. Vidare var de missnöjda med att en läkare inom Region Skåne hade dragit in viss medicinering för Benny B.

Därefter inhämtades HSAN:s beslut den 14 april 2009 i ärende dnr 2008/1331:B5.

I ett beslut den 24 juni 2009 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. Som regel uttalar sig JO således inte om myndigheters bedömningar i enskilda fall, särskilt inte om bedömningarna kräver expertkunskaper i t.ex. medicin.

JO är dessutom ett extraordinärt tillsynsorgan som inte är avsett att ersätta den tillsyn som ankommer på andra.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) har i ärendena med dnr 2007/4470:B5 och 2008/1331:B5 fattat beslut med anledning av Benny B:s och Maj-Britt B:s anmälningar dit rörande bl.a. utskrivningen av Benny B. efter mopedolyckan.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner jag inte skäl att för egen del vidta någon åtgärd eller göra något uttalande i anledning av Benny B:s och Maj-Britt B:s klagomål mot sjukvårdspersonal inom Region Skåne.

När det gäller omsorgsnämndens handläggning av ansökan om anhörigbidrag vill jag anföra följande.

I 5 kap. 10 § socialtjänstlagen (i dess nuvarande lydelse) föreskrivs att socialnämnden genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller som har funktionshinder. Bestämmelsen innehåller inte några närmare föreskrifter om hur stödet till anhöriga bör utformas, utan kommunerna har getts ett stort inflytande vid utformningen av stödet (se prop. 1996/97:124 s. 133, jfr prop. 2000/01:80 s. 108 f.). Enligt en ändring av bestämmelsen som träder i kraft den 1 juli 2009 *ska* (min kursivering) socialnämnden erbjuda stöd eller avlösning för att underlätta för de personer som vårdar eller stödjer en närstående. Ändringen syftar till att tydliggöra skyldigheten för socialnämnden att ge stöd och möjligheten för de som vårdar eller stödjer närstående att få stöd (se prop. 2008/09:82 s. 27).

Kommunerna kan med stöd av ovan nämnda bestämmelse bl.a. ge ekonomisk ersättning för de vårdinsatser som ges av anhöriga. Varje kommun bestämmer själv efter vilka riktlinjer sådan ersättning ska utges. I vissa kommuner tillämpas s.k. anhöriganställning, vilket innebär att den anhöriga blir anställd av kommunen och erhåller lön för sitt arbete. En anhöriganställning har sin grund i ett beslut om hemtjänst enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Ekonomisk ersättning för en anhörigs vård och stödinsatser kan även utges som s.k. hemvårdsbidrag, som är en form av ekonomiskt bistånd som utgår med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (se prop. 2008/09:82 s. 19 f.).

En framställning om bistånd ska som regel i första hand prövas som en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Om beslutet helt eller delvis går den enskilde emot har han eller hon möjlighet att överklaga beslutet genom s.k. förvaltningsbesvär.

Benny B. har hos omsorgsnämnden ansökt om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i form av s.k. anhörigbidrag från och med den tidpunkt då han kom hem från sjukhuset efter mopedolyckan sommaren 2007.

Det finns inte skäl för mig att anlägga några synpunkter på frågan om huruvida det förelåg en rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Där emot skulle Benny B:s framställning om sådant bistånd ha föranlett ett formellt beslut.

Jag vill i detta sammanhang även påpeka att det beslut som nämnden fattade har avsett tiden från den 14 maj 2008. Det framgår inte av beslutet att frågan om bistånd för förfluten tid har prövats. När Benny B. den 20 mars 2008 ansökte om bistånd uttryckte han ett önskemål om att biståndet skulle beviljas från och med den tidpunkt då han hade blivit utskriven från sjukhuset. Handläggaren synes ha förklarat att något bistånd inte kunde utgå för tiden före Benny B:s ansökan. Det finns dock varken i journalanteckningarna eller i remissyttrandet något som tyder på att Benny B. har frånfallit sitt önskemål om bistånd för tiden före den 20 mars 2008. Hans ansökan om bistånd för förfluten tid borde därför ha prövats i sak. Om Benny B. därvid inte hade ansetts ha rätt till bistånd borde ansökan i den delen ha föranlett ett tydligt beslut om delvis avslag på framställningen om bistånd.

Beträffande utformningen av beslutet den 14 maj 2008 om hemtjänst/anhörigbidrag vill jag anföra följande.

Det finns inte några särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om hur beslut enligt lagen ska vara utformade. Vägledning får därför sökas i förvaltningslagen (1986:223) och allmänna rättsprinciper. Förvaltningslagen innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som i detta avseende föreskrivs inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7§) och att de i allmänhet ska motivera sina beslut (20 §; se även 11 kap. 8 § socialtjänstlagen). Jfr även 11 § språklagen (2009:600), som träder i kraft den 1 juli 2009. Enligt nämnda bestämmelse ska språket i offentlig verksamhet vara vårdat, enkelt och begripligt.

Rent allmänt gäller att ett beslut ska vara tydligt. Av beslutet bör det framgå vad den enskilde har ansökt om och vad han eller hon har beviljats. Om ansökan helt eller delvis har avslagits eller om innehållet i biståndet inte överensstämmer med ansökan måste även detta klart framgå, så att den enskilde kan överklaga beslutet i den del som det har gått honom emot.

Att ett beslut är tydligt utformat har stor betydelse för att den enskilde ska kunna förstå vilken rätt till bistånd han har. Om beslutet inte är tydligt kan det leda till problem vid verkställighet av beslutet, problem för en domstol som ska pröva ett överklagande av beslutet och svårigheter vid utövandet av tillsyn.

Jag är kritisk mot utformningen av omsorgsnämndens beslut, framför allt av den anledningen att det inte är möjligt att med ledning av beslutsformuleringen tillgodogöra sig beslutets innebörd.

Beslutets ordalydelse ger närmast vid handen att Benny B. har beviljats bistånd i form av både hemtjänst och s.k. anhörigbidrag. Nämnden har emellertid i sitt remissvar angett att beslutet inte haft det innehållet utan att det har utformats skriftligen på det sättet i syfte att möjliggöra för Benny B. att få bedömningen av antalet timmar prövad ”via förvaltningsbesvär”. Jag har i och för sig inga synpunkter på att nämnden har beräknat tidsåtgången för att tillgodose Benny B:s hjälpbehov enligt samma grunder som gäller för hemtjänstinsatser. Däremot borde resultatet av denna beräkning inte ha uttryckts som ett beslut att bevilja Benny B. bistånd i form av hemtjänst, då detta uppenbarligen inte varit meningen.

Sammanfattningsvis har grundläggande förvaltningsrättsliga regler och principer för vad ett beslut ska innehålla och hur det ska utformas åsidosatts. Det är förvånande att saken inte har uppmärksamats av omsorgsnämnden i samband med yttrandet till JO. Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen har för avsikt att uppdra åt Socialstyrelsen att utarbeta vägledning till stöd för tillämpningen av lagstiftning som rör socialtjänstens arbete med stöd till de personer som vårdar eller stödjer närstående (se prop. 2008/09:82 s. 28).

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.

Fråga om s.k. brukarmedverkan vid ett stödboende för vuxna genom att boende vid hemmet svarar i hemmets telefon

(Dnr 3627-2007)

Anmälan

E.P. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Bandhagshemmet inom Socialtjänstnämnden i Stockholms kommun. Han anförde huvudsakligen följande. Det är boende och f.d. boende som svarar i telefonen på hemmet. Dessa får därmed reda på sådant som de inte ska ha kännedom om.

Utredning

En handläggare vid JO:s expedition inhämtade inledningsvis per telefon bl.a. följande upplysningar från institutionschefen Christina Wiklander på Bandhagshemmet.

Bandhagshemmet är ett stödboende för vuxna med huvudsakligt syfte att ge stöd och hjälp samt genom färdighetsträning ge de boende en möjlighet till anpassning i samhället. Boendet har ca 25 anställda. Det finns ca 90 boende som befinner sig på olika nivåer. De boende deltar i husets vardagsliv efter egen förmåga, dvs. hjälper till med att handla och sköta vanliga hemsysslor. De hjälper även till med att ta emot besökare och visa dem till rätta. Receptionstelefonen har ingen telefonsvarare ansluten utan det är alltid någon som svarar på det numret. Det är två boende som tidvis har hjälpt till med att svara i receptionstelefonen. Den ene har nu flyttat ut. De som har hjälpt till med att svara i telefonen har fått noggrann information om att de ska upplysa om att de är boende och att inte gå in och forska i vad ärendena rör utan genast lämna över telefonen till personal när det är påkallat.

Socialtjänstnämnden anmodades därefter att yttra sig över vad som anförts i E.P:s anmälan. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande upprättat inom socialtjänstförvaltningen. I utlåtandet anfördes i huvudsak följande.

Förvaltningen kan konstatera att E.P. i sin skrivelse helt korrekt beskriver att boende får svara i stödboendets telefon och att de som gör det efter avslutad telefonsvarare får äta en måltid utan kostnad i matsalen. Däremot delar inte förvaltningen E.P:s uppfattning att detta skulle stå i strid med gällande lagstiftning på det sätt telefonsvarartjänsten är utformad.

Bandhagshemmet är ett stödboende inom Stockholms socialtjänstförvaltning, Stockholm HVB Vuxna. Bandhagshemmet har 63 platser på institutionen samt 27 externa vårdplatser (lägenheter). Målgruppen är hemlösa män och kvinnor med beroendeproblematik och/eller psykiska funktionshinder. Uppdraget består i att stödja de boende genom drogfrihet på institutionen, kontakt med psykiatri och respektive stadsdelsnämnd/Enheten för hemlösa samt hjälp till sysselsättning.

Brukarmedverkan är sedan många år ett systematiskt led i Bandhagshemmet psykosociala arbete. Den består i bl.a. att de boende som inte har något arbete/sysselsättning utanför institutionen medverkar i att sköta verksamheten tillsammans med sina kontaktpersoner.

Färdighetsträningen består av att i första hand, klara att sköta sitt eget rum samt att betala sin hyra, som om man hade en egen lägenhet. Därefter kan man få ansvarsområden som att sköta trädgårdssysslor, hjälpa till i matsalen med disk och torka bord samt sköta blommorna. En del boende har ansvar för

biblioteket och tidningarna. En del för städningen på den våning där de har sitt rum.

Att svara i telefon har sedan många år tillbaka utgjort en viktig brukarmedverkan, och detta förtroende har endast tilldelats några få boende. Detta har stärkt självkänslan hos de boende och skapat en känsla av delaktighet, som är en förutsättning för färdighetsträningen. Till dags dato har detta ansvar fördelats på tre personer.

De tre som har hand om telefonen har fått noggranna instruktioner om att bara svara i telefon, inte ta emot sekretessbelagda uppgifter och vid behov vara tydliga i att meddela att de inte är personal utan boende/brukare. De är väl införstådda med och kan hantera denna ordning för telefonsvarartjänsten. De personer som kommer nya till Bandhagshemmet informeras alltid om att brukarmedverkan är en viktig del av boendet på institutionen och då informerar man bland annat om att brukare/boende svarar i institutionens telefon och hur det fungerar. Fram till dess föreliggande JO-anmälan gjordes har ingen haft någon invändning mot denna ordning.

Det är många vårköpare, socialsekreterare och vårdgrannar som ringer till Bandhagshemmet, och det har inte kommit några anmärkningar vad gäller de som svarat i telefon. Tvärtom har dessa brukare fått beröm och uppskattning för sitt uppträdande. De uppger själva att de tycker det är ett stimulerande ansvar och de har inga problem med att lotsa de som ringer till rätt handläggare eller boende. De har hittills skött sitt åtagande helt utan anmärkningar. De har haft ansvar för telefonen på dagtid och har fått äta en måltid i matsalen innan de gått hem. Övriga tider på dygnet svarar alltid tjänstgörande dag- eller nattpersonal.

Sammantaget bedömer förvaltningen att den telefonsvarartjänst som finns på Bandhagshemmet har en bra utformning med tydliga instruktioner till de som svarar i telefonen och information till de boende om hur den fungerar. Brukarmedverkan i olika former är normalt förekommande på institutioner. Att brukare svarar i institutionens/verksamhetens telefon är enligt förvaltningens erfarenhet mycket vanligt. Risken för att få del av sekretessbelagda uppgifter är rimligen mycket liten med tydliga instruktioner för hur uppgiften ska skötas.

E.P. gavs tillfälle att kommentera nämndens yttrande.

I ett beslut den 12 november 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Bandhagshemmet är en verksamhet inom socialtjänsten i Stockholms kommun. Telefonen i hemmets reception bevakas under vissa tider av boende och f.d. boende vid hemmet som har anförtrodd uppgiften att svara när någon ringer. Nämnden har i sitt yttrande anförts att hemmet till dessa personer har lämnat ”noggranna instruktioner om att bara svara i telefon, inte ta emot sekretessbelagda uppgifter och vid behov vara tydliga i att meddela att de inte är personal utan boende/brukare”.

De boende och f.d. boende som svarar i hemmets telefon som en del av s.k. brukarmedverkan torde inte omfattas av bestämmelserna om tystnadsplikt i sekretesslagen (1980:100). Den som ringer till hemmet, t.ex. från hälso- och sjukvården, har emellertid anledning att förvänta sig att den som svarar i

telefonen är bunden av den sekretess som gäller inom socialtjänsten. Mot den bakgrunden finns en risk för att den som ringer kan komma att redan i samtals inledning lämna känsliga uppgifter som rör någon som bor på hemmet. Jag anser därför att den tillämpade ordningen är klart olämplig.

Ärendet avslutas med detta uttalande.

En kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen

(Dnr 3608-2007)

Bakgrund

Den 30 april 2007 framförde Micael W. i en anmälan till JO klagomål mot Ragunda kommun i anledning av långsam handläggning av ett ärende om skuldsanering (JO:s dnr 1925-2007). Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från socialassistenten Ingrid Larsson. Hon upplyste om följande. Ärenden om skuldsanering hanteras inom kommunen av en konsult som kommunen har anlitat för detta ändamål. Den 9 maj 2006 förmedlade hon Micael W:s ärende till konsulten. Hon pratade med konsulten i vecka 22 år 2007. Han meddelade henne då att han beräknade kunna avsluta Micael W:s ärende inom två veckor. Micael W. har också tidigare fått budget- och skuldrådgivning för skuldsanering hos kommunen. Det ärendet avslutades den 14 februari 2005.

Med hänvisning till vad som hade kommit fram i ärendet fann JO inte tillräckliga skäl att vidta någon ytterligare åtgärd (JO:s beslut den 12 juni 2007).

Anmälan

I en ny anmälan, som inkom till JO den 17 augusti 2007, vidhöll Micael W. sitt klagomål mot Ragunda kommun. Han anförde i huvudsak följande. Det ärende som avslutats den 14 februari 2005 har avslutats utan hans vetskap. Det är helt omöjligt för konsulten att få hans pågående ärende klart inom två veckor eftersom konsulten inte har fått några nya uppgifter från honom sedan september 2006. Konsulten har inte heller skickat någon fullmakt för att kunna avsluta ärendet eller kontaktat honom. Det som framförts till JO från kommunens sida är ett försök att skyla över ett mycket misskött ärende.

Utredning

JO remitterade Micael W:s anmälan till kommunstyrelsen i Ragunda kommun. I ett yttrande som inkom den 25 september 2007 anförde kommunstyrelsen följande.

Vid genomgång av de handlingar som finns framkommer att Micael W. har varit i kontakt med kommunens budget- och skuldrådgivare under våren 2004 och därmed har ett ärende öppnats i kommunens sociala system SOFIA, med ärendetypen Skuldsanering, öppnat 2004-04-06.

Vidare kan man av materialet se att inriktningen verkar ha varit att försöka nå en frivillig uppgörelse med de instanser som Micael W. haft skulder hos. Huruvida den uppgörelsen kommit till stånd går inte att utläsa av de handlingar som är tillgängliga i ärendet.

När det gäller handläggning av skuldsaneringsärenden så har Ragunda kommun i dagsläget ingen tjänsteman som direkt arbetar med skuldsanering. Tjänsten köps externt av en konsult.

Enklare budgetrådgivningar utförs dock i egen regi vid kommunens enhet för individ- och familjeomsorg.

Utifrån detta togs kontakt med konsulten under 2006 för att Micael W. skulle få hjälp med sitt skuldsaneringsärende.

När kommunen kontaktade konsulten 2007-08-27 uppgavs att ärendet nu var i stort sett klart och skulle färdigställas inom de närmaste fjorton dagarna.

När det gäller uppgiften om att kommunens tjänsteman skulle ha lämnat en felaktig redogörelse för att skyla över ett misskött ärende så har det inte varit helt lätt att följa ärendegången då dokumentationen helt eller delvis saknats sedan tidigare. De uppgifter som lämnats har varit relevanta utifrån vad som finns registrerat i det datasystem som kommunen använder. Av det systemet framgår det att ärendet Skuldsanering, som tjänstemannen hänvisat till öppnats 2004-04-06 och avslutats med uppgift, Inga ytterligare kontakter, 2005-02-14. Det går inte att i systemet utläsa av vilken anledning ärendet avslutats mer än enligt ovanstående.

I sitt brev uppger Micael W. att det gått ytterligare 9 veckor från v 22 när han var i kontakt med konsulten och att fortfarande inget hänt.

Kommunen har haft kontakt med konsulten 2007-09-07 som uppger att han skickat fullmakt till Micael W. och väntar på att få den tillbaka efter påskrift. Efter det kommer brev att skickas till fordringsägarna för att få uppgift på skuldbelopp för att sedan göra en sammanställning till Kronofogden. Micael W. är sedan februari 2007 utflyttad till Sollefteå kommun.

Micael W. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 10 oktober 2008 anförde JO André följande.

Bedömning

Bestämmelser om skuldsanering finns i skuldsaneringslagen (2006:548). Ärenden om skuldsanering prövas av Kronofogdemyndigheten. Kommunen ska enligt 2 § andra stycket skuldsaneringslagen inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer. Rådgivningsskyldigheten gäller även under skuldsaneringsförfarandet hos Kronofogdemyndigheten och under löptiden för en betalningsplan. I förarbetena till bestämmelsen sägs att grundidén är att de kommunala rådgivarna genom olika former av ekonomisk rådgivning dels ska bidra till att förebygga överskuldsättning, dels ska hjälpa skuldsatta personer att finna en lösning på sina problem (se prop. 2005/06:124 s. 73). Vidare anføres att rådgivningsarbetet ska vara strukturerat och bygga på en väl underbyggd metodik. Inom ramen för sitt arbete ska rådgivarna bl.a. aktivt medverka till att en skuldsanering aktualiseras och bistå med råd och anvisningar vid en ansökan härom. Kommunens roll i frågor om skuldsanering är alltså rent rådgivande och stödjande.

2006 års skuldsaneringslag trädde i kraft den 1 januari 2007. I den tidigare skuldsaneringslagen (1994:334) fanns i 1 § andra meningen en bestämmelse om att kommunen inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt skulle lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer.

Micael W. begärde i april 2006 hjälp av Ragunda kommun med budget- och skuldrådgivning för skuldsanering. För att bistå Micael W. anlätade kommunen en s.k. konsult. I vecka 22 året därpå, dvs. omkring månadsskiftet maj/juni 2007, uppgav konsulten för en socialassistent att ärendet borde vara avslutat inom två veckor. När kommunstyrelsens remissvar inkom till JO var ärendet fortfarande inte avslutat.

JO har enligt 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän tillsyn över bl.a. statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning såvitt avser denna hans verksamhet.

Den konsult som kommunen har anlitat är inte anställd av kommunen. Såvitt har kommit fram i ärendet har konsulten inte heller knutits till förvaltningen på ett sådant sätt att han kan sägas ha deltagit i kommunens verksamhet. Uppdraget har heller inte innefattat myndighetsutövning. Konsulten står därför inte under min tillsyn när det gäller uppdraget att ge råd till Micael W. (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250; särskilt s. 259 f.).

Jag går därför inte närmare in på hur konsulten har utfört sitt uppdrag. Där emot vill jag påpeka att kommunen behåller ett övergripande ansvar för rådgivningen när uppgiften har överlämnats till en utomstående.

Handläggningen av ärendet har dragit ut på tiden. Den omständigheten att Ragunda kommun valt att anlita en konsult för att handlägga kommunens s.k. skuldsaneringsärenden medför naturligtvis inte att kommunen befriats från sitt ansvar för att enskilda personer, som ansöker om hjälp för att komma tillrätta med sina ekonomiska problem, inom rimlig tid får de råd och anvisningar som de enligt skuldsaneringslagen har rätt till.

Såvitt framkommit har kommunens första kontakt med konsulten, efter det att ärendet förmedlades, tagits i vecka 22 år 2007. Ärendet hade då pågått i drygt ett år. Kommunen tycks under denna period inte ha haft någon uppföljning av konsultens arbete. Jag finner att detta inte är tillfredsställande och förutsätter att kommunen, om så inte redan har skett, ser över sina rutiner för att undvika att en liknande situation inträffar igen.

Det som i övrigt har framkommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

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

När en vårdnadshavare skulle avtjäna ett fängelsestraff bodde barnet kvar hos dennes sambo; fråga om socialnämnden borde ha beslutat om medgivande enligt 6 kap. 6 § SoL för sambon att ta hand om barnet under den aktuella tiden

(Dnr 2632-2007)

Anmälan

L.L. och V.S. framförde i anmälningar till JO klagomål mot bl.a. Jönköpings tingsrätt (JO:s ärende dnr 5878-2006). I ett yttrande i det ärendet framförde V.S. klagomål mot socialtjänsten i Hylte kommun. Dessa klagomål ledde till ett nytt ärende hos JO (dnr 2632-2007). V.S. klagomål mot socialtjänsten i Hylte kommun gällde bl.a. att när hennes sambo L.L. avtjänade ett fängelsestraff hade kommunen i strid med 6 kap. 6 § socialtjänstlagen inte fattat något formellt beslut om att L.L:s barn skulle familjehemsplaceras hos henne.

Utredning

Barn- och ungdomsförvaltningen i Hylte kommun anmodades att inkomma med upplysningar angående det som V.S. hade anfört mot handläggningen av ärendet rörande barnen under den tid som fadern var intagen på kriminalvårdsanstalt. Barn- och ungdomsnämndens arbetsutskott lämnade som ett remissvar in en skrivelse undertecknad av enhetschefen Margaretha Johansson. I skrivelsen hänvisades till två bifogade brev daterade den 24 april 2007 som hade skickats till V.S. Vidare anfördes att handläggningen hade granskats av Länsstyrelsen i Hallands län, vars beslut i ärendet bifogades (beslut den 6 augusti 2007, dnr 701-7657-07).

Socialsekreteraren Marie Halldin hade i skrivelsen av den 24 april 2007 anfört följande.

Under februari 2006 träffade handläggare från Socialförvaltningen V.S. två gånger för att utreda henne som familjehem eftersom pappan önskade att hon skulle bo med barnen när han skulle avtjäna ett fängelsestraff.

Vid telefonsamtal med socialkonsulent på Länsstyrelsen i Halmstad, framkom dock att någon sådan utredning ej skulle göras eftersom barnen skulle bo i sitt hem, dvs i vårdnadshavarens bostad. I Socialtjänstlagen kap 6:6 står det: ”Ett barn får 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.” Eftersom de skulle bo i hem som tillhör någon av föräldrarna var det således ej aktuellt med någon familjehemsutredning.

060316 ansökte L.L. om att [sonen] skulle familjehemsplaceras i en annan familj. [Sonen] var där fram till sommarlovet. [Sonen] var sedan hemma under sommaren. 060815 ansökte L.L. om att [sonen] och [dottern] skulle familjehemsplaceras (i samma familj som [sonen] varit hos) ett par månader. Efter tre veckor ringde L.L. och sa att placeringen skulle upphöra och att barnen skulle hem omedelbart. Så blev fallet då det var en frivillig placering.

Barnen har sedan 060929 bott i sitt hem tillsammans med vårdnadshavarens sambo V.S.

V.S. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 6 november 2008 anförde *JO André* följande när det gällde familjehemsplaceringen av barnen.

Bedömning

Enligt 6 kap. 6 § första stycket socialtjänstlagen får ett barn inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård 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. Av paragrafens andra stycke framgår att socialnämnden inte får lämna medgivande eller fatta beslut om vård om inte förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda av socialnämnd.

Omständigheterna i förevarande fall var att L.L. var far till och ensam vårdnadshavare för två barn, ca 13 och 10 år gamla. Mellan september 2006 och maj 2007 avtjänade han ett fängelsestraff. Under den tiden bodde barnen kvar hemma tillsammans med L.L:s sambo, V.S. Hon tog alltså hand om barnen i deras eget hem men i vårdnadshavarens frånvaro under cirka nio månaders tid.

Både Barn- och ungdomsnämnden i Hylte kommun och länsstyrelsen har uppenbarligen ansett att det under aktuella förhållanden inte fordrades något medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen för V.S. att ta hand om barnen eller ett beslut om vård. Av länsstyrelsens beslut den 6 augusti 2007 framgår att barn- och ungdomsnämnden ansåg att det inte fanns ”någon grund för familjehemsplacering” eftersom barnen bodde ”i faderns (tillika vårdnadshavarens) och dennes sambos hem”. Länsstyrelsen uttalade för egen del i beslutet att den delade nämndens bedömning att det i det aktuella fallet ”inte finns grund för familjehemsplacering. Barnen är inte placerade utanför det egna hemmet.”

Bestämmelsen i 6 kap. 6 § första stycket socialtjänstlagen har utformats på så sätt att mycket talar för att den blir tillämplig först om ett barn flyttas från föräldrarnas eller någon annan vårdnadshavares hem för placering i ett annat hem. Jag finner därför inte anledning att kritisera nämnden för den bedömning som gjordes.

Mot bakgrund av de ändamål som ligger bakom bestämmelsen kan dock frågan väckas om hur man ska se på den situationen att ett barn visserligen bor i ett hem som tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet, men föräldern/vårdnadshavaren under en längre tid av någon anledning är frånvarande och inte själv kan handha den praktiska omvårdnaden i hemmet utan den uppgiften fullgörs av en annan person.

Den beskrivna situationen synes inte ha förutsetts vid lagstiftningen eller uppmärksammats på annat sätt.

Regeringen har tillsatt en utredare som ska se över bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Den fråga som jag nu har behandlat har visst samband med utredarens uppdrag, och jag finner därför skäl att för kännedom sända en kopia av detta beslut till utredningen.

2009/10:JO1

Jag sänder också en kopia av beslutet för kännedom till Länsstyrelsen i Hallands län.

Socialförvaltningen ska genast meddela Försäkringskassan om att barn har placerats i ett familjehem

(Dnr 1507-2007)

Anmälan

Marjo H. klagade, som ombud för Mats H., i flera skrivelser till JO på Socialnämnden i Botkyrka kommun m.fl. Av skrivelserna framgick att Mats H. var far till två barn, A., född 1988, och B., född 1990. Barnen hade bott hos modern som hade varit ensam vårdnadshavare. Barnen hade fått underhållsstöd från Försäkringskassan, vilket hade utbetalats till modern, och Mats H. hade varit återbetalningsskyldig gentemot kassan. Mats H. hade inte haft någon kontakt med barnen eller barnens mor.

Marjo H:s klagomål gällde bl.a. att socialförvaltningen hade åsidosatt sin skyldighet att meddela Försäkringskassan att barnen vid skilda tillfällen hade blivit familjehemsplacerade. Mats H. hade därför fortsatt att till kassan återbetala underhållsstöd avseende barnen för tid då någon rätt till underhållsstöd inte hade förelegat.

Marjo H. redogjorde bl.a. för att hon och Mats H. vid kontakter med socialförvaltningen angående B:s ärende hade fått beskedet att det i det fallet hade rört sig om en s.k. jourhemsplacering och att förvaltningen inte hade någon skyldighet att meddela Försäkringskassan om en sådan placering. Marjo H. ifrågasatte det riktiga i detta.

Utredning

Vissa handlingar inhämtades från socialförvaltningen.

Marjo H:s skrivelser remitterades därefter till socialnämnden för utredning och yttrande i de delar som rörde frågan om nämndens underrättelser till Försäkringskassan. Nämnden lämnade som sitt yttrande bl.a. två tjänsteskrivelser, undertecknade av sektionschefen Maria Knieling, vilka rörde handläggningen av A:s respektive B:s ärenden. I skrivelserna anfördes bl.a. följande (åberopade bilagor har utelämnats, JO:s anm.).

A. [---] var [---] placerad under perioden 2004-09-03–2005-02-28 på [ett behandlingshem].

Socialtjänsten meddelade Försäkringskassan 2004-12-14 att A. [---] var placerad och barnbidraget begärdes in till kommunen och föräldraavgifter enligt 8 kap. 1 § Socialtjänstlagen begärdes [---] in av föräldrarna. Se bilaga 4 och 5.

Med detta yttrande anser undertecknad att socialtjänsten i Botkyrka kommun fullgjort sin skyldighet att meddela Försäkringskassan om A:s placeringar utanför hemmet.

2006-02-15 inleddes ny utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen efter att B:s mor och vårdnadshavare meddelat att B. packat och flyttat till sin kontaktfamilj i Västerhaninge. I samband med detta fattades beslut om jourfamiljehemsplacering i samma familj under tiden man utredde B:s vårdbehov och boendesituation. Jourfamiljehemsplacering är en tillfällig placering under utredningstiden och man brukar av den anledningen inte anmäla placeringen till Försäkringskassan.

2006-06-19 placerades B. efter avslutad utredning på [ett stödboende]. Handläggare erinrar sig om muntlig kontakt med Försäkringskassan sommaren 2006 men olyckligtvis har denna första kontakt inte journalförts. Det är djupt beklagligt att meddelande om placering till Försäkringskassan fördröjdes. Detta gjordes först 2006-12-06.

Nämnden lämnade även som sitt yttrande en tjänsteskrivelse, undertecknad av socialchefen Lotta Persson, i vilken anfördes bl.a. följande.

Socialnämnden har blivit anmodad att utreda och yttra sig beträffande ett enskilt ärende. Ärendet berör frågan om underrättelse till Försäkringskassan om att barn placerats i familjehem eller HVB respektive återflyttat till boförelser.

För att säkerställa rutinerna kring den underrättelseskyldighet socialnämnden har till Försäkringskassan i dessa ärenden har förvaltningen föreslagit en revidering av nämndens delegationsordning. Genom revideringen bör det framgå tydligt att underrättelseskyldigheten inträder då ett barn varit placerat mer än en månad oavsett om placeringen är i ett jourhem.

Socialnämnden bifogade slutligen en revidering av nämndens s.k. delegationsordning, vilken hade beslutats samma dag som yttrandet till JO behandlades. Enligt den reviderade lydelsen av delegationsordningen var socialsekreterare behörig att besluta om ”underrättelse till försäkringskassa om att barn med underhållsstöd placerats i familjehem eller HVB”. Till förordnandet var fogad en kommentar med följande lydelse. ”Underrättelse ska ske om barnet är placerat mer än en månad i familjehem (även jourhem) eller HVB samt då placering upphör.”

Marjo H. kommenterade remissyttrandet. Hon inkom även med en komplettering till sina klagomål och anförde därvid bl.a. att hon nu hade fått reda på att B. hade varit placerad utanför det egna hemmet även under vissa perioder år 2005.

I ett beslut den 12 september 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I 3 § första stycket lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) anges att ett barn har rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor tillsammans. Det krävs dessutom att barnet varaktigt bor hos endast en av föräldrarna och är folkbokförd hos den föräldern (boföräldern) samt att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, är vårdnadshavare för barnet.

Av 11 § USL framgår bl.a. att underhållsstöd inte lämnas för sådan kalendermånad då barnet under hela månaden vårdas i familjehem eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten. Den nämnd som ansvarar för vården

ska, enligt 2 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd, genast underrätta Försäkringskassan när ett barn skrivs ut eller in. När Försäkringskassan underrättas om att ett barn har skrivits in för vård på det allmännas bekostnad ska kassan hålla inne utbetalningar av underhållsstöd från och med månaden efter den då barnet skrevs in (se Försäkringskassans Vägledning 2001:9, version 3, s. 51).

Om ett barn genom socialnämndens försorg får vård i ett annat hem än det egna, är föräldrarna skyldiga att i skäligen utsträckning bidra till kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Socialnämnden får i sådana fall uppbära underhållsbidrag som avser barnet (8 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen, 2001:453).

När ett barn under minst en kalendermånad vårdas utanför det egna hemmet genom socialtjänstens försorg föreligger således inte någon rätt till underhållsstöd. Den bidragsskyldige föräldern ska då inte heller återbetala något underhållsstöd till Försäkringskassan; i stället kan ersättningsskyldighet uppkomma gentemot socialnämnden. Det är självfallet av vikt att socialnämnden fullgör sin skyldighet att genast underrätta Försäkringskassan när ett barn skrivs ut eller in, så att kassans handläggning av ärendena om underhållsstöd och återbetalning av underhållsstöd grundar sig på korrekta uppgifter om sakförhållandena.

Av utredningen framgår att socialförvaltningen i både A:s och B:s fall, beträffande de placeringar utanför det egna hemmet som utredningen hos JO har avsett, har dröjt alltför länge med att underrätta Försäkringskassan om placeringarna. Det kan i fråga om B. särskilt framhållas att underrättelse borde ha skett redan när den s.k. jourhemspaceringen inleddes i februari 2006, eftersom man då inte rimligen kunde utgå från annat än att B. skulle komma att vara placerad utanför det egna hemmet under mer än en kalendermånad. Socialnämndens handläggning kan inte undgå kritik.

Det inträffade synes till viss del bero på en då rådande missuppfattning inom socialförvaltningen av innebörd att skyldigheten att underrätta Försäkringskassan inte skulle gälla i sådana situationer när barnet hade placerats i ett s.k. jourhem. Jag noterar att socialnämnden i den numera reviderade delegationsordningen uttryckligen har anmärkt att underrättelse ska ske även i dessa fall. Jag finner skäl att här åter erinra om författningstextens utformning, nämligen att underrättelse ska ske *genast* när ett barn skrivs ut eller in. Enligt min uppfattning måste bestämmelsen, tolkad mot bakgrund av dess ändamål, anses innebära att underrättelse till Försäkringskassan skulle kunna underlåtas endast om det står helt klart redan när en placering påbörjas att barnet inte kommer att vara placerat under tid som överstiger en kalendermånad.

Det som Marjo H. har anfört i sin kompletterande inlägga, och vad som kommer fram av de handlingar hon har bifogat, ger vid handen att B. även var placerad i s.k. jourhem under två längre perioder år 2005 och att Försäkringskassan inte underrättades om detta. Jag finner emellertid inte tillräckliga skäl att nu utreda saken närmare, utan nöjer mig i denna del med att hänvisa till de uttalanden som jag har gjort i det föregående.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi

(Dnr 4202-2007)

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 26 september 2007, framförde Dufvans Ungdomshem AB (DUH), genom föreståndaren Tomas N. och hemmets behandlingsansvarige Per-Olof E., klagomål mot Länsstyrelsen i Södermanlands län. Klagomålen avsåg bl.a. att handläggningstiden av ett tillsynsärende beträffande hemmet varit för lång.

Utredning

Inledningsvis inhämtades länsstyrelsens akt i tillsynsärendet (dnr 701-12730-2006). Av handlingarna i akten framgick att ärendet inletts med anledning av anmälningar mot DUH från socialförvaltningen i Askersunds kommun och Socialnämnden i Vingåkers kommun som inkom till länsstyrelsen i oktober 2006. Av handlingarna framgick vidare att länsstyrelsen hade remitterat ärendet till DUH den 31 oktober 2006 och att DUH inkom med svar den 27 november 2006. Det framgick också att socialförvaltningen i Katrineholms kommun genomfört ett tillsynsbesök hos DUH och lämnat rapport till länsstyrelsen den 22 december 2006. Någon ytterligare dokumentation fanns inte i akten.

Länsstyrelsen anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO.

I ett remissvar, som var undertecknat av chefen för länsstyrelsens välfärdsenhet, Ann-Kristin Grundström, och socialkonsulenten Ulla Eriksson, anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

I oktober 2006 inkom Askersunds och Vingåkers kommuner med klagomål på DUH, klagomålet gällde samverkan mellan behandlingshemmet och socialtjänsten, den fysiska miljön och bemötande. Klagomålen remitterades till Katrineholms kommun som genomförde en kommunal tillsyn vid DUH den 11 december och inkom med sitt yttrande till länsstyrelsen den 22 december 2006.

Under januari 2007 inkommer information från ett par kommuner som berättar att de känner tveksamheter kring DUH. I februari och mars 2007 inkommer två anonyma anmälningar om att barn far illa på DUH.

Under våren 2007 inkom DUH med två nya ansökningar. Den ena gällde sänkt åldersgräns för barn och ungdomar. Den andra ansökan gällde två behandlingsplatser i en lägenhet. Länsstyrelsen avsåg båda ansökningarna och DUH överklagade inte besluten.

Den 4 oktober 2007 begärdes DUH i konkurs och verksamheten avvecklades.

Svar på frågorna i anmälan till JO

1. Då det inkom fler klagomål mot verksamheten i början av 2007 än de som Katrineholms kommun utgått från i sin tillsyn beslöt länsstyrelsen att genomföra en större tillsyn i verksamheten. Detta innebar att länsstyrelsen tidigare hade den verksamhetstillsyn som skulle genomföras inom ramen för regeringsuppdraget, det s.k. barnuppdraget, på Dufvans ungdomshem senhösten 2007 till den 8–9 maj 2007.

Innan verksamhetstillsynen genomfördes informerades ägaren om att de hade ett barn placerat i en lokal som saknade tillstånd.

Vid verksamhetstillsynen i maj 2007 framkom att DUH placerat barn i flera lägenheter som saknade tillstånd och att verksamheten både tagit emot barn och ungdomar som var för unga och för gamla för gällande tillstånd. Efter tillsynens genomförande har det inkommit ytterligare klagomål på verksamheten avseende att verksamheten har tagit emot barn som varit för unga enligt gällande tillstånd och att droger har förekommit på DUH.

I september fick länsstyrelsen kännedom om att två ungdomar överdoserat läkemedel på DUH. Överdosen var så allvarlig att ungdomarna behövde intensivvård på sjukhus vid upprepade tillfällen. Det framkom vid detta tillfälle att ungdomar redan i somras fått uppsöka sjukhus med anledning av användning av narkotiska preparat, bl.a. en av de ungdomar som var för ung för att tas emot enligt tillståndet.

I september 2007 fick DUH ett föreläggande angående hur verksamheten kan garantera säkerheten för de ungdomar som finns på verksamheten. I föreläggandet ingick även ett intagningsstopp.

Efter varje tillsynsbesök på respektive HVB skrivs en rapport och ett beslut. I de tillsyner som ingår i barnuppdraget tar detta ca 5–6 månader efter tillsynsbesöket och dessa dokument skickas till respektive HVB. Att tiden är så pass lång beror delvis på att det ska genomföras intervjuer med ex. placerande socialtjänster, vårdnadshavare och att materialet kommuniceras med verksamheten vid ett par tillfällen. I DUH:s fall skulle rapporten och beslutet vara verksamheten tillhanda i oktober/november 2007. Då företaget gått i konkurs under denna tid har dock denna rapport inte prioriterats av länsstyrelsen, varför det tagit längre tid. Den nationella rapporten som gäller för hela landet ska vara klar 2008.

DUH bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade kompletterande upplysningar från socialkonsulentsen Ulla Eriksson vid länsstyrelsen som uppgav följande. Det finns ingen dokumentation i tillsynsärendet efter det att rapporten från Katrineholms kommun kom in till länsstyrelsen den 22 december 2006. Ärendet avslutades genom den rapport som länsstyrelsen överlämnade till regeringen med anledning av det s.k. barnuppdraget. Något beslut i det enskilda ärendet har inte meddelats.

I ett beslut den 6 februari 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) får ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av bl.a. hem för vård eller

boende. Enligt 13 kap. 3 § SoL har länsstyrelsen tillsyn över bl.a. sådan enskild verksamhet som omfattas av kravet på tillstånd enligt 7 kap. 1 § SoL. Verksamheten står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten bedrivs (13 kap. 5 § SoL).

Länsstyrelsen har rätt att inspektera en verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Om det förekommer något missförhållande i verksamheten 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 § tredje stycket SoL). Om missförhållandet är så allvarligt att det föreligger fara för barns liv, hälsa eller personliga säkerhet får länsstyrelsen, utan föregående föreläggande, förbjuda fortsatt verksamhet vid bl.a. hem av nu aktuellt slag (13 kap. 6 § sista stycket SoL som trädde i kraft den 1 april 2008). Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 6 § SoL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (16 kap. 4 § första stycket SoL).

Den som ifrågasätter verksamheten vid ett behandlingshem kan göra en anmälan om saken till länsstyrelsen. Det finns inte någon författningsregel som ålägger länsstyrelsen att utreda varje sådan anmälan. Det finns inte heller någon bestämmelse som anger exakt hur handläggningen av en sådan anmälan ska gå till. Länsstyrelsen har tämligen stor frihet att bestämma om och hur en granskning av en anmälan ska utföras. Det är emellertid viktigt att handläggningen av ärendet dokumenteras och att det tydligt framgår vilka åtgärder som länsstyrelsen har vidtagit.

DUH var en sådan enskild verksamhet som avses i 7 kap. 1 § SoL och stod således under länsstyrelsens tillsyn. Verksamheten stod också under löpande tillsyn av Socialnämnden i Katrineholms kommun där verksamheten bedrevs.

Av utredningen framgår att länsstyrelsen inledde ett tillsynsärende med anledning av de anmälningar mot DUH som socialtjänsten i Askersunds respektive Vingåkers kommun gjorde hösten 2006. Med anledning av anmälningarna inhämtade länsstyrelsen ett yttrande från DUH. Ett yttrande kom in till länsstyrelsen den 27 november 2006. Det framgår vidare att ärendet remitterades till Socialnämnden i Katrineholms kommun som genomförde en inspektion av verksamheten. Kommunen gav in en rapport till länsstyrelsen den 22 december 2006.

Efter att kommunens rapport hade kommit in till länsstyrelsen ankom det på länsstyrelsen att ta ställning till om det var påkallat med någon åtgärd beträffande hemmet eller om klagomålen från socialförvaltningen i Askersunds kommun och Socialnämnden i Vingåkers kommun behövde utredas ytterligare. Det har framkommit att det då hade kommit in flera klagomål mot DUH och att länsstyrelsen därför beslutade att genomföra en större tillsyn av verksamheten. Av remissvaret framgår att denna verksamhetstillsyn skulle ske inom ramen för det s.k. barnuppdraget.

I regleringsbrev för budgetåret 2006 uppdrog regeringen till samtliga länsstyrelser att under år 2006 och 2007 särskilt utöva strukturerad och operativ tillsyn över samtliga enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga

2009/10:JO1

ges insatser av socialtjänsten (barnuppdraget). Redovisning av uppdraget skulle ske senast den 1 april 2008.

Jag har inte några synpunkter på att länsstyrelsen valde att genomföra en mer omfattande tillsyn av den verksamhet som bedrevs vid DUH. Jag har inte heller anledning att ifrågasätta bedömningen att verksamhetstillsynen kunde ske som ett led i barnuppdraget, särskilt som länsstyrelsen tidigare hade den tillsyn som hade planerats inom ramen för det uppdraget. Jag vill dock framhålla att en sådan handläggning inte får medföra att dokumentationen i det ursprungliga tillsynsärendet upphör. I det aktuella tillsynsärendet saknas dokumentation som visar vilka handläggningsåtgärder som vidtogs efter det att kommunen inkom med sin rapport. Det framgår inte ens att den fortsatta handläggningen skulle ske inom ramen för barnuppdraget. Det har således inte varit möjligt att under utredningens gång eller i efterhand se hur ärendet har handlagts. Av akten i ärendet kan inte heller utläsas om ärendet har avslutats. Detta är inte tillfredsställande.

Vad DUH anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Anmälan mot Socialnämnden i Filipstads kommun m.fl. angående handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Fråga bl.a. om två barn under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta

(Dnr 4613-2006)

Bakgrund

T.N. och C.S. har tillsammans två barn, D.N. och M.N., födda 1991 respektive 1994.

Den 4 juli 2006 beslutade ordföranden i Socialnämnden i Filipstads kommun att omedelbart omhänderta D.N. och M.N. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Besluten verkställdes den 14 juli 2006 och barnen fördes till ett familjehem den 15 juli 2006. Någon gång under natten mellan den 15 och 16 juli 2006 rymde D.N. och M.N. från familjehemmet. Socialnämndens ordförande beslutade därför den 16 juli 2006 att placera D.N. och M.N. på Folåsa behandlingshem, som är ett sådant särskilt ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse, SiS. Folåsa behandlingshem beslutade om inskrivning i hemmet och att barnen med stöd av 15 b § LVU skulle beredas vård vid en låsbar enhet.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 2 oktober 2006, framförde Göran G. klagomål mot Socialnämnden i Filipstads kommun och mot Folåsa behandlingshem. Han anförde bl.a. att D.N. och M.N. var ”inspärade” på behandlingshemmet utan att det fanns erforderligt domstolsbeslut.

Utredning m.m.

Akterna rörande de aktuella barnen inlämnades från socialförvaltningen i Filipstads kommun och från Folåsa behandlingshem.

Vad som kom fram genom den inhämtade utredningen gav anledning att anta att befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO André beslutade därför den 2 november 2006 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt vice överåklagaren Kerstin Skarp att genomföra utredningen.

Förhör hölls med socialchefen Kristina Steijner, verksamhetsledaren Eva-Lotta Trüschel och socialnämndens ordförande Sune Frisk, samtliga Socialnämnden i Filipstads kommun. Vid förhören underrättades de om att de var skäligen misstänkta för att ha gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Under förundersökningen hölls även förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken med socialsekreteraren Eva-Lena Schützer, Socialnämnden i Filipstads kommun, avdelningsföreståndarna Rolf Sundqvist och Per

Rulander, båda Folåsa behandlingshem, placeringssekreteraren Matts Jonsson, SiS, socialkonsultent Madeleine Bergqvist, Länsstyrelsen i Värmlands län, och rådmannen Kjell Johansson, Länsrätten i Värmlands län.

De handlingar som fanns hos SiS centralt rörande de aktuella barnen lånades in.

JO fann inte anledning att fullfölja förundersökningen och beslutade därför den 23 april 2007 att lägga ned den och i stället fortsätta granskningen av socialnämndens och SiS handläggning inom ramen för förevarande tillsyns- ärende.

Socialnämnden i Filipstads kommun anmodades att yttra sig över vad Göran G. hade framfört i sin anmälan till JO såvitt avsåg handläggningen vid socialnämnden och dess förvaltning. Yttrandet skulle avges i belysning av vad som hade kommit fram vid förhören med Kristina Steijner, Eva-Lotta Trüschel, Sune Frisk, Rolf Sundqvist, Per Rulander och Matts Jonsson.

SiS anmodades att yttra sig över frågan om förutsättningarna att ta emot D.N. och M.N. vid Folåsa behandlingshem och att bereda barnen vård vid en enhet inom hemmet som är läsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn.

Socialnämnden och SiS inkom med remissvar.

SiS gav därefter in en kompletterande skrivelse.

I en förnyad remiss hemställde JO att socialnämnden skulle komplettera sitt remissvar i vissa avseenden.

Socialnämnden inkom med ett förnyat remissvar.

Göran G. fick del av remissvaren och yttrade sig över dessa.

I en skrivelse, som kom in till JO den 2 oktober 2007, anmälde Göran G. ”hela omhändertagandet för granskning hos JO”. Till skrivelsen fogade han vissa handlingar. Göran G. gav därefter in ytterligare en handling.

Med anledning av vad Göran G. hade anfört i sitt yttrande över SiS remissvar inhämtades upplysningar per telefon från tf. institutionschefen Peter Håkansson, Folåsa behandlingshem. Vidare inforrades vissa handlingar.

JO hade vid beslutet tillgång till bl.a. delar ur Länsrättens i Värmlands län akt i mål nr 1221-06 och akten i länsrättens mål nr 1263-06, Kammarrättens i Göteborg beslut den 23 november 2006 och dom den 13 december 2006 i mål nr 6155-2006, SiS beslut den 9 februari 2007 i ärende dnr 34-746-06 samt anmälan och beslut i Länsstyrelsens i Värmlands län ärende dnr 701-5960-2007.

I ett beslut den 3 juli 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. 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).

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 ska omhändertaras, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens 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.

Det har från rättssäkerhetssynpunkt ansetts erforderligt att ett beslut av socialnämnden om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU prövas av domstol. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska 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).

Vård enligt LVU ska 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 ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU).

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). SiS är central förvaltningsmyndighet för de särskilda ungdomshemmen. Om den unge vårdas vid ett sådant hem på någon grund som anges 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 ska kunna genomföras (15 § LVU). Den intagne får med stöd av 15 b § LVU beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården.

Det finns inte något formellt hinder för att den som vårdas med stöd av 2 § LVU placeras vid ett särskilt ungdomshem. Vissa särskilda ungdomshem kan även ta emot ungdomar som vårdas på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Beträffande barn och ungdomar som är placerade vid ett särskilt ungdomshem med stöd av 2 § LVU eller socialtjänstlagen gäller enligt 18 § LVU bestämmelserna i 16 § LVU om förbud mot att vid hemmet inneha viss angiven egendom och 17 § LVU om kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Däremot gäller inte bl.a. bestämmelsen i 15 b § LVU om vård vid en låsbar enhet. Det är därför viktigt att det av ett beslut om omedelbart omhändertagande framgår om beslutet grundas på sådana omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU (prop. 1979/80:1 del A s. 590).

Bedömning

Vård med stöd av 3 § första stycket LVU ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa och utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

När det gäller D.N. och M.N. var det inte fråga om något missbruk av beroendeframkallande medel eller brottslig verksamhet. Fråga var däremot om de utsatte sin hälsa och utveckling för påtaglig risk att skadas genom annat "socialt nedbrytande beteende".

Det torde vara ovanligt att barn som inte har nått upp till tonåren bereds vård med stöd av 3 § LVU. Huruvida det i ett enskilt fall föreligger förutsättningar för ett ingripande med stöd av den bestämmelsen är dock en fråga som det ankommer på domstol att pröva. JO är återhållsam med att uttala sig i frågor som ska prövas i sådan ordning. Jag har inte ansett att det finns tillräckliga skäl att frångå den principen i det nu förevarande fallet.

Min granskning är inriktad på den formella handläggningen som rör placeringen av barnen vid en läsbar enhet inom Folåsa behandlingshem.

I december 2005 ansökte Socialnämnden i Filipstads kommun om att D.N. och M.N. skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Ett beslut om omedelbart omhändertagande av barnen med stöd av 6 § LVU fattades den 28 april 2006. Länsrätten i Värmlands län förordnade om vård enligt LVU i en dom den 4 maj 2006 (länsrättens mål nr 1402-05). T.N. överklagade domen till Kamrarrätten i Göteborg (kamrarrättens mål nr 3990-06).

Länsrätten hade i sitt mål hållit en förhandling. Vid den hade vare sig T.N., hans ombud eller offentliga biträde varit närvarande. Enligt kamrarrättens mening hade länsrätten inte bort avgöra målet utan att T.N. vid förhandlingen företräddes av åtminstone ombudet eller biträdet. Kamrarrätten undanröjde därför länsrättens dom och visade målet åter till länsrätten för ny behandling (kamrarrättens beslut den 29 juni 2006).

Socialnämndens ordförande Sune Frisk fattade den 4 juli 2006 nya beslut om att omedelbart omhänderta D.N. och M.N. med stöd av 6 § LVU. Besluten underställdes länsrätten. I besluten, som var avfattade på särskilda formulär, hänvisades till en bilaga, "bilaga 1". I bilagan, som hade undertecknats av verksamhetsledaren Eva-Lotta Trüschel samma dag, anfördes följande.

Bilaga 1

Upplysning avseende underställning av beslut avseende omedelbart omhändertagande enligt § 6 LVU

Den tidigare dom i mål nr 1402-05 meddelades 2006-05-04 med omedelbar verkställighet, har undanröjts av kamrarrätten 2006-06-29, mål nr, 3990-06.

Då T.N. mot C.S:s medgivande avvikit med barnen och ej uppehållit sig på den plats där de är mantalsskrivna i Norge har ej heller verkställighet av domen kunnat genomföras.

Som grund till det omedelbara omhändertagandet ligger tidigare utredning och barnpsykiatrisk utredning samt de omständigheter att socialnämnden nu är helt utan insyn i barnen N:s situation.

Det angavs inte uttryckligen i omhändertagandebesluten eller i bilagan att besluten grundade sig på sådana omständigheter som anges i 2 § LVU. Det framgår dock av sammanhanget att så var fallet.

Socialnämnden fick efter en tid kännedom om var D.N. och M.N. befann sig och den 15 juli 2006 placerades barnen i ett familjehem. De rymde från familjehemmet någon gång under natten till den 16 juli 2006. Barnen påträffades söndagen den 16 juli 2006. Nämnden bedömde att de var så rymningsbenägna att det för att trygga deras säkerhet fanns skäl att placera dem ”på ett låst SiS hem”. Efter kontakt mellan socialförvaltningen och Folåsa behandlingshem beslutade Sune Frisk att placera barnen i det hemmet. I samband med inskrivningen på Folåsa den 16 juli 2006 beslutades, med stöd av 15 b § LVU, att D.N. och M.N. skulle beredas vård vid en låsbar enhet.

Som framgår av vad som har sagts ovan om den rättsliga regleringen fanns det inte något formellt hinder mot att Sune Frisk beslutade att placera D.N. och M.N. på Folåsa behandlingshem. Barnen var ju omhändertagna enligt 2 och 6 §§ LVU. Av utredningen framgår emellertid att nämndens syfte med placeringarna var att barnen skulle beredas vård vid en låsbar enhet inom hemmet för att förhindra att de återigen skulle rymma. En förutsättning för att barnen skulle få beredas vård vid en sådan enhet var att de vårdades på någon grund som anges i 3 § LVU. Fråga uppkommer därför om socialnämnden vid tidpunkten för inskrivningen på Folåsa behandlingshem hade fattat beslut om att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta D.N. och M.N. även på grund av deras egna beteenden (dvs. 3 § LVU).

Socialnämnden synes göra gällande att den rättsliga grunden för att placera barnen vid en låsbar enhet på Folåsa behandlingshem var det beslut som Sune Frisk fattade den 16 juli 2006 och som hade följande lydelse.

Bilaga 1

Som grund till omedelbart omhändertagande av M.N. och D.N., ligger tidigare socialtjänstutredning och barnpsykiatrisk utredning samt de omständigheter att pappan, T.N., mot mamman, C.S:s medgivande avvikit med barnen och ej uppehållit sig på den plats där de är mantalsskrivna i Norge sedan slutet av april.

Barnen är starkt rymningsbenägna. Försök med familjehem har gjorts men barnen rymde efter bara några timmar. Därför tas beslut om placering enligt § 2 och 3 LVU på låst SiS hem för att trygga barnens säkerhet.

Det finns flera frågetecken rörande den rättsliga innebörden av denna handling. Innan jag går in på den frågan vill jag erinra om att ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas länsrätten senast inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om beslutet inte har underställts länsrätten inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet.

Beslutet av den 16 juli 2006 underställdes inte länsrätten. Detta har medfört att det under alla förhållanden inte har funnits någon rättslig grund för att bereda barnen vård vid en låsbar enhet under tiden efter underställningsfristens utgång den 24 juli 2006 fram till den 4 augusti 2006, då omhändertagandebeslut fattades med stöd av 3 och 6 §§ LVU. Jag kan i denna del rent

allmänt hänvisa till de uttalanden som jag har gjort i JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 307 f. (se särskilt s. 315).

Fråga är emellertid om Sune Frisk över huvud taget fattade beslut om omedelbart omhändertagande av barnen den 16 juli 2006.

Socialnämnden har i sitt förnyade remissvar uppgett att beslutet den 16 juli 2006 var ett ”kompletterande beslut 3 § LVU” till de beslut om omedelbart omhändertagande som hade fattats med stöd av 2 och 6 §§ LVU den 4 juli 2006.

Vid de förhör som har hållits under förundersökningen med Sune Frisk, Kristina Steijner och Eva-Lotta Trüschel har det framkommit att syftet med beslutet den 16 juli 2006 var att ordna så att barnen skulle kunna placeras vid en läsbar enhet inom Folåsa behandlingshem. De har dock inte kunnat ge något klart och entydigt besked om sin syn på den närmare innebörden av det aktuella beslutet i rent rättsligt hänseende. Huruvida de ansåg att placeringarna vid en läsbar enhet fordrade ett beslut om omedelbart omhändertagande på grund av sådana omständigheter som anges i 3 § LVU eller om det räckte med att fatta någon form av placeringsbeslut är oklart. Eventuellt svävade de vid den ifrågavarande tidpunkten i den villfarelsen att det, då barnen sedan den 4 juli 2006 redan var omhändertagna enligt 2 och 6 §§ LVU, räckte med att ordföranden kompletterade de besluten genom att fatta ett beslut om ”placering enligt § 2 och 3 LVU” för att barnen skulle kunna beredas vård vid en läsbar enhet.

Om man ser till själva utformningen av beslutet den 16 juli 2006 anges bl.a. att barnen var rymningsbenägna och att ”Därför tas beslut om placering enligt § 2 och 3 LVU på låst SiS-hem för att trygga barnens säkerhet”. Såsom beslutet hade formulerats ger det närmast vid handen att det var ett beslut om placering av barnen. Det finns inte heller några anteckningar i barnens journaler som tyder på att något formellt beslut om omedelbart omhändertagande skulle ha fattats den 16 juli 2006. Av journalanteckningarna från den aktuella dagen framgår bl.a. följande.

[– –] Barnen placerades under kvällen på ett låst SiS-hem. Detta efter beslut av soc nämndens ordförande pga av bedömning om stor rymningsbenägenhet samt oro för deras välbefinnande, självs-kaderisk. [– – –]

Det kan vidare konstateras att socialnämnden, när den i tiden före och efter den 16 juli 2006 beslutat om omedelbart omhändertagande av barnen, har använt ett formulär avsett för beslut enligt 6 § LVU. Nämnden har då, helt korrekt, fattat separata beslut för barnen, dvs. ett beslut för vardera barnet, och har vid dessa tillfällen även i vederbörlig ordning gjort anteckningar om besluten i journalerna. Besluten har också underställts länsrätten i enlighet med 7 § LVU. Som tidigare framgått skedde däremot ingen underställning av beslutet den 16 juli 2006.

Mot bakgrund av det anförda kan jag inte dra någon annan slutsats än att det beslut som fattades den 16 juli 2006 inte var ett beslut om omedelbart omhändertagande.

D.N. och M.N. bereddes således den 16 juli 2006 vård vid en läsbar enhet inom Folåsa behandlingshem, trots att de var omhändertagna endast enligt

2 och 6 §§ LVU. Detta innebär att barnen fram till den 4 augusti 2006, då ordföranden fattade ett beslut om omedelbart omhändertagande av barnen med stöd av 3 och 6 §§ LVU, vårdades vid enheten utan att det förelåg någon rättslig grund för detta.

Det inträffade föranleder givetvis frågor om Folåsa behandlingshems handläggning. Jag övergår till detta och återkommer därefter till socialnämndens agerande.

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. Beslut i sådana frågor är delegerade till institutionscheferna vid de särskilda ungdomshemmen. När SiS skriver in någon i ett särskilt ungdomshem ska SiS göra klart för sig på vilken grund som den unge är intagen i hemmet. Om det finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVU ska en kopia av eller annan underrättelse om beslutet fogas till ansökan (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen). Innan ett beslut om inskrivning i 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).

Inför inskrivningen på Folåsa behandlingshem översände socialnämnden per telefax till behandlingshemmet bl.a. besluten om omedelbart omhändertagande daterade den 4 juli 2006 och det beslut som Sune Frisk hade fattat den 16 juli 2006. Nämnden tillställde dock inte hemmet bilagan till besluten den 4 juli 2006. Av SiS remissvar framgår att Folåsa behandlingshem uppfattade saken på det sättet att nämnden redan den 4 juli 2006 hade fattat beslut om att omedelbart omhänderta D.N. och M.N. på sådana grunder som anges i 2 och 3 §§ LVU. Genom socialtjänstens agerande bibringades således behandlingshemmet uppfattningen att det fanns rättsliga förutsättningar för att placera barnen vid en läsbar enhet. Jag riktar därför inte någon kritik mot Folåsa behandlingshem för handläggningen där i detta avseende.

Ansvar för att D.N. och M.N. kom att beredas vård vid en läsbar enhet inom Folåsa behandlingshem får i stället anses åvila Socialnämnden i Filipstads kommun. Det har uppkommit fråga om någon befattningshavare i socialnämnden 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, ska inte dömas till ansvar.

Såvitt framgår av utredningen finns det inte grund för att anta att befattningshavare i nämnden eller vid dess förvaltning uppsåtligen har åsidosatt de uppgifter som gäller för hans eller hennes uppgifter, utan de synes ha utgått från att besluten stått i överensstämmelse med lagstiftningen. Det uppkommer däremot 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 ska 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 ska komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade 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 eller hennes kunnsighet, utbildning och erfarenhet eller att denne har handlat under tidspress (se bl.a. NJA 2002 s. 188).

Den som är beslutsfattare i ett ärende angående vård enligt LVU är i och för sig ansvarig för innehållet i de beslut som fattas. En ledamot i en socialnämnd är dock ofta lekman och det finns gränser för vilka krav som kan ställas på denne när det gäller kunskap om LVU-lagstiftningen. Den tjänsteman som föredrar ärendet för en nämndledamot har därför ett ansvar för att belysa ärendet utifrån olika aspekter och ge upplysningar om innehållet i lagstiftning och rättspraxis.

Sune Frisk synes ha förlitat sig på att tjänstemännen vid socialförvaltningen i formellt avseende hade sett till att erforderliga beslut enligt LVU hade fattats inför placeringen på Folåsa behandlingshem. Det har inte heller framkommit något som tyder på att det funnits skäl för Sune Frisk att tro att det inte skulle ha förhållit sig på detta sätt.

Kristina Steijner synes inte ha haft någon aktiv roll i fråga om vilka beslut som skulle fattas i förevarande fall, utan verkar mer ha deltagit i den praktiska hanteringen av de problem som uppkommit i ärendena.

Jag finner därför inte skäl att utkräva straffrättsligt ansvar av dem.

Eva-Lotta Trüschel var vid den aktuella tidpunkten den som hade huvudansvaret för handläggningen av de ifrågavarande ärendena vid nämndens förvaltning. Hon var enhetschef för individ- och familjeomsorgen och har flerårig erfarenhet av ärendehandläggning inom socialtjänsten. Det är därför anmärkningsvärt att hon, när det blev aktuellt att placera barnen vid en låsbar enhet inom ett särskilt ungdomshem, inte såg till att ordföranden beslutade om omedelbart omhändertagande av barnen med stöd av 3 och 6 §§ LVU.

Utredningen ger dock inte stöd för att anta att Eva-Lotta Trüschel har visat nonchalans eller ligkiltighet inför uppgiften, utan jag har snarare skäl att tro att hon har strävat efter att ärendena skulle handläggas på ett riktigt sätt. För att i formellt hänseende kunna handlägga ärendena på ett korrekt sätt fordras det grundläggande kunskaper om LVU-lagstiftningen. Vad som kommit fram ger mig anledning att ifrågasätta om Eva-Lotta Trüschel har haft luckor i sin kunskap om tillämpningen av reglerna på området, och jag kan inte dra någon annan slutsats än att hon i nu förevarande fall inte förstod att det var nödvändigt att socialnämnden även beslutade om omedelbart omhändertagande med stöd av 3 och 6 §§ LVU för att barnen skulle kunna beredas vård vid en låsbar enhet.

Vid bedömningen av Eva-Lotta Trüschels oaktsamhet kan det inte bortses från att det, när barnen återfanns efter att ha rymt från familjehemmet, var helg mitt under en semesterperiod. Det har även framgått att den uppkomna situationen var tämligen svårhanterlig och krävde stora arbetsinsatser från tjänstemännen vid förvaltningen för att åstadkomma en lösning.

Även om det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot Eva-Lotta Trüschel anser jag, mot bakgrund av det nyss anförda, att omständigheterna i det aktuella fallet var så speciella att hennes agerande inte bör anses innefatta en sådan klandervärd oaktsamhet som måste föranleda straffrättsligt ansvar.

Utredningen visar att socialnämnden bibringade Folåsa behandlingshem uppfattningen att D.N. och M.N. vid tidpunkten för inskrivningen på hemmet var omedelbart omhändertagna även på sådana grunder som anges i 3 § LVU. Det har inte kunnat klarläggas vem eller vilka som bär det direkta ansvaret för detta.

Även om jag inte har funnit skäl att väcka åtal mot någon av befattningshavarna för tjänstefel vill jag understryka att det finns anledning att se mycket allvarligt på det inträffade. D.N. och M.N. har de facto varit utsatta för ett olaga frihetsberövande. Genom att socialnämnden underlät att fatta omhändertagandebeslut enligt 3 och 6 §§ LVU har saken inte heller inledningsvis kommit att prövas av länsrätt i enlighet med 7 § LVU, vilket inneburit att en grundläggande regel till skydd för den enskildes rättssäkerhet har åsidosatts.

Jag lämnar nu socialnämndens och Folåsa behandlingshems handläggning av ärendet under sommaren 2006 och övergår till att behandla vissa frågor som rör vården av D.N. och M.N. under senhösten och vintern 2006.

Länsrätten i Värmlands län förordnade i en dom den 29 september 2006 att D.N. och M.N. skulle beredas vård enligt 2 och 3 §§ LVU (länsrättens mål nr 1221-06). I ett beslut den 23 november 2006 har Kammarrätten i Göteborg beslutat om inhibition av länsrättens dom såvitt den avsåg vård enligt 3 § LVU (kammarrättens mål nr 6155-06). Kammarrätten har därefter genom dom den 13 december 2006 upphävt länsrättens dom såvitt den avsåg förordnandet om att barnen skulle beredas vård enligt 3 § LVU.

I sitt yttrande över SiS remissvar uppgav Göran G. bl.a. att D.N. och M.N., trots kammarrättens ovan nämnda dom, inte hade förflyttats till en öppen avdelning.

Med anledning av detta påstående inhämtade JO bl.a. från SiS kopia av det s.k. klientdiariet beträffande D.N. och M.N. Av dessa handlingar framgick att vården av M.N. vid läsbar enhet hade avslutats den 7 november 2006. Det fanns dock inte någon motsvarande anteckning beträffande D.N. Fördraganden hos JO inhämtade därför per telefon upplysningar från tf institutionschefen Peter Håkansson, Folåsa behandlingshem.

Peter Håkansson uppgav bl.a. följande. Efter kammarrättens beslut den 23 november 2006 förelåg inte längre grund för att D.N. skulle beredas vård vid en läsbar enhet. Vården vid läsbar enhet avslutades därför. Av misstag fördes inte det formella beslutet rörande detta in i D.N:s journal vid denna tidpunkt. Beslutet har dock dokumenterats i efterhand.

Mot bakgrund av att det inträffade synes ha berott på ett enstaka misstag finner jag inte tillräckliga skäl att gå vidare i saken. Jag vill dock rent allmänt

framhålla vikten av att beslut dokumenteras i nära anslutning till att beslutet har fattats och att dokumentationen sker på ett tydligt sätt.

På grund av de rättsverkningar som är knutna till ett beslut om omedelbart omhändertagande bör det av beslutet framgå om detta grundar sig på omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU (prop. 1979/80:1 Del A s. 590). Det kan enligt min mening diskuteras om inte bestämmelsen i 6 § LVU borde förtydligas i detta avseende. Under alla förhållanden anser jag att det finns ett behov av råd till kommunerna om hur ett beslut om omedelbart omhändertagande bör utformas såvitt här är i fråga. Jag finner därför skäl att sända en kopia av mitt beslut till Socialdepartementet respektive Socialstyrelsen för kännedom.

Jag vill vidare uppmärksamma Länsstyrelsen i Värmlands län på bristerna i socialnämndens handläggning och tillställer även länsstyrelsen en kopia av mitt beslut för kännedom.

Med den mycket allvarliga kritik mot socialnämnden som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.

Handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU

(Dnr 4661-2007 och 2413-2008)

Bakgrund

Torbjörn H. och Susann S. har tillsammans dottern A., som är född 1991. Föräldrarna har gemensamt vårdnaden om A.

I början av december 2006 kontaktade en kurator vid A:s skola socialtjänsten i Härryda kommun för att göra en anmälan om oro för A:s förhållanden med anledning av vissa uppgifter som A. hade lämnat till personal i skolan. Socialtjänsten inledde en utredning den 14 december 2006. En polisanmälan rörande det som hade kommit fram vid socialtjänstens kontakter med skolan gjordes den 18 december 2006.

Torbjörn H. anhölls den 12 februari och han blev häktad den 15 februari 2007. Den 13 mars 2007 försattes han på fri fot. Förundersökningen mot Torbjörn H. lades senare ned.

Samma dag som Torbjörn H. anhölls, dvs. den 12 februari 2007, beslutade Jan Johansson, som är ordförande i Kommunstyrelsens sociala utskott i Härryda kommun att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta A. Han förordnade därvid att A. skulle vara placerad på Lilla Torps akutenhet och förordnade med stöd av 14 § LVU att föräldrarna inte skulle ha något umgänge med A. Han beslutade den 23 februari 2007 att omplacera A. till Skogsbrynet HVB AB.

Beslutet om omhändertagande av A. underställdes Länsrätten i Göteborg som fastställde beslutet den 26 februari 2007. Kommunstyrelsen ansökte

därefter om att A. skulle beredas vård med stöd av LVU. Länsrätten avlog nämndens ansökan i en dom den 27 mars 2007 eftersom flickans behov av vård kunde tillgodoses på frivillig väg.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Torbjörn H. på hur socialtjänsten i Härryda kommun hade handlagt ärendet rörande A. Han gjorde gällande bl.a. att handläggningen på flera punkter stred mot svensk lag och inte hade följt Socialstyrelsens ”rekommendationer”. Torbjörn H. anförde därvid bl.a. att socialtjänsten hade underlåtit att underrätta honom om att en utredning inleddes, överskridit sina befogenheter när det gällde restriktioner i umgänget med A. och åsidosatt kommunens delegationsregler (JO:s dnr 4661-2007).

Torbjörn H. kom till JO in med flera kompletterande skrivelser. En del av den skriftväxling som rörde ett ”personligt ombud” för A. tillfördes ett särskilt ärende hos JO (JO:s dnr 2413-2008).

Utredning

JO inhämtade från socialtjänsten vissa handlingar i A:s personakt, bl.a. beslutet om omedelbart omhändertagande och journalanteckningar m.m. JO inhämtade även en kopia av kommunstyrelsens delegationsordning. Vid en kontroll av kommunens hemsida framgick att Jan Johansson var ersättare i kommunstyrelsen och ordförande i kommunstyrelsens sociala utskott.

Därefter remitterade JO Torbjörn H:s klagomål till Kommunstyrelsen i Härryda kommun för utredning och yttrande. I remissen angavs att yttrandet kunde begränsas till att avse vad Torbjörn H. hade anført om nämndens skyldighet att enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) underrätta honom om beslutet att inleda utredning och utformningen av beslutet den 12 februari 2007 om inskränkning av umgänget med stöd av 14 § LVU.

Mot bakgrund av att Torbjörn H. hade gjort gällande att kommunen hade åsidosatt sin delegationsordning anmodades kommunstyrelsen att även yttra sig i fråga om

- sociala utskottets ordförande var behörig att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU
- sociala utskottets ordförande var behörig att enligt 11 § LVU fatta beslut om placering av A. den 12 februari 2007 och omplacering den 23 februari 2007, och om
- rätten att fatta beslut om reglering av umgänget enligt 14 § LVU var delegerad till ordföranden i det sociala utskottet.

Kommunstyrelsen, sociala utskottet, anförde i ett remissvar följande.

Nämndens skyldighet att enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) underrätta honom om beslutet att inleda utredning.

Socialtjänsten i Härryda kommun beslutade den 14 december 2006 att inleda utredning angående A. Utifrån den oro som föranledde att socialtjänsten inledde utredning samt beslutade om en polisanmälan hade vi tät kontakt med polisen. På deras inrådan skulle inte vi kontakta Torbjörn H. Vi hade en dia-

log och kontakt med A:s mor, Susann, och informerat att socialtjänsten inlett en utredning enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Utformningen av beslutet den 12 februari 2007 om inskränkning av umgänget med stöd av 14 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Fram t.o.m. den 8 februari har A. bott hemma och inga inskränkningar kring umgänget har beslutats. Den 9 februari 2007 placeras A. frivilligt enligt socialtjänstlagen. Susann samtycker till en placering. Utifrån att polis och åklagare uttryckligen sagt att vi ej kan informera Torbjörn kring de händelser A. sagt i polisförhör och att åklagare anser att om vi informerar Torbjörn kan det försvåra deras utredning, så vi ger endast Susann informationen. Torbjörn har vetskap om att A. befinner sig på en institution då han under helgen sökt henne per telefon via personalen på Lilla Torps akutavdelning. Vid tillfället den 12 februari anhölls Torbjörn av åklagare. Socialtjänsten beslutar att omhänderta A. enligt 6 § LVU den 12 februari 2007. Bedömningen som ledde fram till beslutet om inskränkning kring umgänget ses utifrån den kontakten vi haft med åklagare och polis samt att A. själv uppgett att hon inte önskade kontakt med Torbjörn.

Anmälan har gjort gällande att nämnden har åsidosatt sin ”delegationsordning”. Mot den bakgrunden ska kommunen även yttra sig om huruvida

- sociala utskottets ordförande var behörig att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU.

I kommunstyrelsens delegationsordning som är antagen den 26 november 2007 framgår följande:

Se bilaga 1.

- sociala utskottets ordförande var behörig att enligt 11 § LVU fatta beslut om placering den 12 februari 2007 och omplacering den 23 februari 2007

Se bilaga 2.

- samt rätten att fatta beslut om reglering av umgänget enligt 14 § LVU var delegerad till ordföranden i det sociala utskottet.

Se bilaga 3. Delegationsordningen är på lägst enhetschefsnivå inom IFO.

Hänvisningarna till bilaga 1–3 avsåg utdrag ur ”Kommunstyrelsens delegationsordning samt förvaltningschefens vidaredelegation”. När det gällde delegation av beslutanderätten framgick, såvitt nu är av intresse, följande.

<i>Ärende/beslut</i>	<i>Lagrum</i>	<i>Delegat</i>
Beslut om omedelbart omhändertagande, då utskottets beslut inte kan avvaktas	6 § 2 st LVU	Ordf i utskott
Beslut om hur vården skall ordnas och var den unge skall vistas under vårdtiden, då utskottets beslut inte kan avvaktas	11 § 3 st LVU	Ordf i utskott

Beslut om hur rätt till umgänge med den unge skall utövas, när överenskommelse ej kan nås med föräldern eller vårdnadshavaren i avvaktan på utskottets beslut 14 § 2 st LVU KD*

*KD = kommundirektör, som hade delegerat sin beslutanderätt vidare till ECH IFO; dvs. enhetschef inom individ- och familjeomsorgen.

Torbjörn H. fick del av och kom in med ett yttrande över kommunens remissvar. Han ifrågasatte därvid bl.a. vad kommunstyrelsen hade anfört om möjligheten att delegera rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande till ordföranden i sociala utskottet.

Mot bakgrund av vad Torbjörn H. hade anfört inhämtade JO ett förnyat yttrande från kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen, sociala utskottet, anförde i sitt remissvar följande.

Härryda kommun har en politisk organisation som innebär att kommunstyrelsen är enda verksamhetsnämnd. Kommunstyrelsen är således den nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten enligt fullmäktiges beslut. Det som i socialtjänstlagen eller annan författning sägs om socialnämnd gäller således för kommunstyrelsen i Härryda kommun (2 kap. 4 § SoL).

Kommunstyrelsen har ett socialt utskott, till vilket man har delegerat vissa frågor. Utskottet uppfyller de krav på delegation som ställs för vissa särskilda frågor i 10 kap. 4 § SoL. Därutöver har man fattat beslut om särskilda förordnanden i de fall beslut inte kan avvaktas, s.k. kompletterande beslutanderätt, som bl.a. finns i 6 och 11 §§ LVU.

Kommunens förordnande har avsett ordföranden, vice ordföranden samt namngivnen ledamot i kommunstyrelsens sociala utskott. Förordnandena har utformats just på detta sätt, dvs. när det gäller ordföranden och vice ordföranden har förordnandet givits till befattningarna. Se vidare bilaga 1 och 2 [*bilaga 1 utgör ett beslut av kommunstyrelsen den 7 januari 2003; § 5; beslutet återges nedan – bilaga 2 har här utelämnats; JO:s anmärkning*].

Rätten att fatta beslut om reglering av umgänge enligt 14 § LVU har av kommunstyrelsens delegerats till dess sociala utskott. Kommundirektören har delegerats rätten att fatta beslut om umgängesreglering i avvaktan på utskottets beslut. Kommundirektören har i sin tur vidaredelegerat denna rätt till enhetschef inom individ- och familjeomsorgen. Detta framgår av kommunstyrelsens delegationsordning (se bilaga 3; *har här utelämnats, JO:s anmärkning*). Med hänsyn till att sociala utskottets ordförande genom det tidigare nämnda förordnandet (bilaga 1) har givits en generell rätt att fatta beslut i brådskande individärenden där utskottets beslut inte kan avvaktas har även han ansetts ha behörighet att fatta det aktuella beslutet om umgängesreglering.

Under tiden för den pågående utredningen av JO har kommunen beslutat att kommunstyrelsens ordförande hanterar de beslut som behöver fattas enligt den s.k. kompletterande beslutanderätten.

I den mån det skulle konstateras att det förelegat brister i beslutsbehörigheten vill kommunen framhålla att det, efter noggrann genomgång av ärendet i dess helhet, saknas anledning att anta att detta skulle ha medfört konsekvenser för besluten i sak.

Kommunstyrelsens beslut den 7 januari 2003 hade följande lydelse.

Ställföreträdare för sociala utskottets ordförande i brådskande beslut i individärenden

I kommunallagen 6 kapitlet 36 § finns bestämmelser som gör det möjligt för en nämnd att uppdra åt ordföranden eller annan ledamot som nämnden utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens beslut inte kan avvaktas.

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar att sociala utskottets ordförande med vice ordförande som ersättare kan besluta i brådskande individärenden där utskottets beslut inte kan avvaktas.

Denna rätt att fatta beslut gäller för en person i taget, d v s vid ordförandens förhinder träder vice ordföranden in.

Torbjörn H. yttrade sig över det förnyade remissvaret.

I ett beslut den 26 mars 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I socialtjänstlagen (2001:453), SoL, finns bestämmelser om samhällets socialtjänst. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vad som i socialtjänstlagen eller en annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som kommunfullmäktige har bestämt (2 kap. 4 § SoL).

I Härryda kommun är det kommunstyrelsen som fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Vad som sägs i bl.a. LVU om socialnämnd gäller därför i det nu förevarande ärendet Kommunstyrelsen i Härryda kommun.

I det följande kommer jag att i några sammanhang använda mig av uttrycket socialtjänsten som en sammanfattande benämning på kommunstyrelsen, sociala utskottet eller den del av kommunstyrelsens förvaltning som arbetar med frågor inom socialtjänstens område.

Socialtjänstens utredning och beslutet om omhändertagande m.m.

Socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdom bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med vård utan samtycke enligt bestämmelserna i LVU. Vård med stöd av LVU ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). Vård ska också beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel,

brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § första stycket LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag och rättsens 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.

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt. Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet (11 kap. 1 och 2 §§ SoL).

Torbjörn H. har ifrågasatt socialtjänstens handläggning av ärendet angående A. på flera punkter. Enligt hans mening har de tjänstemän som handlagt ärendet bl.a. ”agerat oskickligt, manipulerande, fientligt och mycket menligt för vår familj”.

Med anledning av vad Torbjörn H. har anfört om att socialtjänstens utredning angående A. utfördes på ett bristfälligt sätt, har jag tagit del av bl.a. den utredning som låg till grund för kommunstyrelsens beslut att ansöka om att A. skulle beredas vård med stöd av LVU och de journalanteckningar som har förts under arbetet med utredningen.

Mot bakgrund av vad som framgår av de handlingar som jag har tagit del av kan jag konstatera att de uppgifter som A. hade lämnat var sådana att det förelåg skyldighet för socialtjänsten att inleda en utredning angående hennes förhållanden.

Det finns inte någon lagstadgad skyldighet för socialtjänsten att göra en polisanmälan vid misstanke om att ett barn har utsatts för brott i hemmet. Med utgångspunkt från socialtjänstens skyldighet att värna om barns säkerhet och trygghet får det dock i allmänhet anses åligga socialnämnden att snarast polisanmäla misstänkta övergrepp mot barn. En utredning av polis om ett misstänkt brott kan många gånger vara en förutsättning för att socialtjänsten ska kunna ta ställning till behovet av insatser för barnet. Det ligger också i den misstänktes intresse att en utredning om brottsmisstankar utförs på ett professionellt sätt, dvs. av de myndigheter som har till uppgift att utreda och beivra brott.

Den omständigheten att en polisutredning pågår fritar inte socialtjänsten från skyldigheten att på egen hand bilda sig en uppfattning om barnets behov av skydd. En annan sak är att socialtjänsten under sin utredning självfallet måste ta viss hänsyn till den pågående polisutredningen.

Det kan naturligtvis diskuteras hur socialtjänsten ska bedriva en utredning av förevarande slag och hur socialtjänsten i det enskilda fallet ska förhålla sig till en utredning som samtidigt bedrivs av polis/åklagare och de synpunkter

som de brottsutredande myndigheterna framför om hur arbetet bör bedrivas. Vad som har kommit fram i ärendet ger mig dock inte anledning att hävda att socialtjänsten har åsidosatt sina åligganden eller bedrivit sin utredning på ett oskickligt sätt. Jag finner inte skäl att ytterligare kommentera själva utredningsarbetet.

När det gäller beslutet om omedelbart omhändertagande kan det i och för sig förhålla sig så att det senare visade sig att det inte fanns fog för att misstänka att Torbjörn H. hade gjort sig skyldig till något brott. Huruvida det fanns skäl att omhänderta A. måste dock bedömas utifrån de uppgifter som förelåg när beslutet fattades. Vad som har kommit fram i denna del föranleder inte något ytterligare uttalande från min sida.

Torbjörn H. har i sitt yttrande över nämndens första remissvar anført bl.a. att Susann S. genom hot om tvångsomhändertagande hade blivit tvingad att samtycka till placeringen av A. på Lilla Torp och att han för egen del inte tillfrågades om saken före placeringen. Av de handlingar som jag inhämtat från socialtjänsten framgår att A. kom till Lilla Torp fredagen den 9 februari 2007 och att hon var kvar där måndagen den 12 februari 2007 när beslutet om omhändertagande fattades. Omständigheterna i det nu förevarande fallet är speciella och jag har inte funnit skäl att närmare utreda vilka överväganden som socialtjänsten gjorde rörande förutsättningarna för placeringen av A. Jag vill dock rent allmänt framhålla att för att socialtjänsten utan tillämpning av LVU ska kunna placera ett barn måste i princip båda vårdnadshavarna ha lämnat sitt samtycke.

JO:s granskning av socialtjänstens handläggning av ärendet angående A. har efter genomgången av de handlingar som lånades in från socialtjänsten inriktats på några frågor som Torbjörn H. har tagit upp i sin anmälan och som rör den strikt formella handläggningen av ärendet. Vad som har kommit fram föranleder följande uttalanden från min sida. I övrigt föranleder det som Torbjörn H. har anført inte någon kommentar från min sida.

Borde Torbjörn H. ha underrättats om att en barnavårdsutredning påbörjades?

Nämnden inledde den 14 december 2006 en utredning med anledning av en anmälan från A:s skola. Anmälan avsåg misstanke om att Torbjörn H. hade förgripit sig mot dottern. Nämnden gjorde den 18 december en polisanmälan om saken. Enligt polisens mening skulle det vara skadligt för brottsutredningen om Torbjörn H. informerades om brottsmisstankarna mot honom. Det dröjde till den 12 februari 2007, då Torbjörn H. anhölls, innan han genom polisen synes ha fått information om socialnämndens utredning.

När en utredning om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd inleds ska, enligt 11 kap. 2 § tredje stycket SoL, den som berörs av utredningen underrättas om detta. Om barnets vårdnadshavare inte bor tillsammans måste nämnden se till att båda vårdnadshavarna får underrättelse om att utredning inletts. Det anges inte närmare med vilken skyndsamhet en

underrättelse till berörda ska ske. Några vägledande uttalanden i lagens förarbeten finns inte heller. Det får emellertid anses ligga i sakens natur att en underrättelse till barnets vårdnadshavare om en påbörjad barnavårdsutredning i normalfallet ska ske utan onödigt dröjsmål. Jag har (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 243 och 2004/05 s. 202) uttalat att det i vissa speciella fall kan finnas situationer då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning påbörjats. Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavaren hålls ovetande om en pågående utredning och det måste finnas goda skäl till varför informationen inte ges i anslutning till att utredningen påbörjas. Ett skäl att avvakta kan t.ex. vara att en vårdnadshavare är svårt sjuk och inte bör oroas. Ett annat skäl kan vara att det är vårdnadshavaren själv som är misstänkt för ett övergrepp och att en inledd polisutredning befinner sig i ett känsligt läge.

Nämnden underrättade Susann S. om att en utredning hade inletts. Eftersom Torbjörn H. också var vårdnadshavare har nämnden enligt det nyss anförda varit skyldig att underrätta även honom om att en utredning hade inletts.

Om socialtjänsten i ett tidigt skede hade underrättat Torbjörn H. om den utredning som socialtjänsten hade inlett, hade detta eventuellt kunnat skada förundersökningen. Eftersom socialtjänsten inte kunde bestämma om och i så fall när polisen skulle förhöra Torbjörn H., stod socialtjänsten därför inför en svår situation när det gällde att bedöma vid vilken tidpunkt som han skulle underrättas. Socialtjänsten har dock enligt det tidigare anförda inte kunnat dröja så länge som nu blev fallet med att låta Torbjörn H. få kännedom om att nämnden hade inlett en utredning angående A:s förhållanden. Jag vill i detta sammanhang påpeka att även om socialtjänsten är skyldig att underrätta vårdnadshavaren om att en utredning inleds, innebär detta inte att vårdnadshavaren alltid har rätt att ta del av underlaget för nämndens beslut. Det finns ett visst utrymme för socialtjänsten, särskilt under utredningens inledningsskede, att hemlighålla vissa uppgifter, som, om de skulle röjas, skulle kunna vara till skada för barnet. Jag kan här rent allmänt hänvisa till bl.a. Socialstyrelsens publikation *Barn och unga i socialtjänsten*, 2006, s. 44 f.

Jag kan i sammanhanget upplysa om att regeringen i december 2007 har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen och LVU. I direktiven till utredningen har anförts att det kan finnas anledning att överväga om det är möjligt att med bibehållen rättssäkerhet för både barn och vårdnadshavare ändra reglerna, så att en utredning i vissa specifika undantagsfall ska kunna inledas utan att vårdnadshavarna informeras (dir. 2007:168).

Det kan tilläggas att det, när socialtjänsten gör en polisanmälan angående misstanke om brott mot barn, inte finns någon skyldighet för socialtjänsten att underrätta vårdnadshavaren om anmälan. För innehållet i socialtjänstens anmälan torde för övrigt i många fall gälla s.k. förundersökningssekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

Umgängesregleringen

Efter ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar eller vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården enligt LVU, får socialnämnden enligt 14 § andra stycket LVU besluta bl.a. hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med förälder som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Nämnden kan med stöd av bestämmelsen reglera även vårdnadshavarens telefonkontakt med den unge (RÅ 1993 ref. 72).

I ett beslut den 12 februari 2007 förordnade Jan Johansson att A. ”inte ska ha umgänge med sina föräldrar enligt 14 § LVU”.

Det finns inte anledning för mig att i detta fall anlägga några synpunkter på nämndens beslut i sak.

När det gäller utformningen av beslutet vill jag påpeka att beslutet var tänkt att inskränka vårdnadshavarnas möjlighet att träffa A. men också deras möjlighet att ha kontakt med A. per telefon. Även om nämnden förordnat om ett umgängesförbud bör det i beslutet framgå att det omfattar kontakt per telefon. I denna del kan jag hänvisa till bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314 och Socialstyrelsens allmänna råd 1997:15 (S) om Tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga s. 69.

Beslutet om regleringen av umgänget har kunnat överklagas till domstol. Socialtjänsten skulle därför enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) ha underrättat vårdnadshavarna om den möjligheten. Någon upplysning om möjligheten att klaga på beslutet finns inte intagen i själva beslutet om umgängesinskränkningen. Såvitt framgår av journalanteckningarna underrättades inte heller föräldrarna muntligen om möjligheten att klaga på beslutet. Jag har inte funnit skäl att klarlägga huruvida sådana information ändå har lämnats till vårdnadshavarna utan jag nöjer mig med att rent allmänt framhålla vikten av att en myndighet är uppmärksam på bestämmelsen.

Torbjörn H. har ifrågasatt om nämnden i för stor utsträckning begränsade andra närståendes kontakt med A. När någon har beretts vård med stöd av LVU ska socialnämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om den unges personliga förhållanden (11 § fjärde stycket LVU). Vad som har kommit fram i denna del föranleder inte något uttalande från min sida.

Delegation av beslutanderätt m.m.

Torbjörn H. har i sin anmälan till JO gjort gällande att kommunstyrelsen åsidosatt sin ”delegationsordning” i olika sammanhang under handläggningen av ärendet rörande hans dotter. Efter genomgång av handlingarna i ärendet anmodades kommunstyrelsen därför att yttra sig om ordföranden i kommunstyrelsens sociala utskott har haft rätt att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU, om var A. skulle vara placerad och om reglering av föräldrarnas umgänge med A.

Den rättsliga regleringen

I 10 kap. 1 § SoL stadgas att för en socialnämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900), KL. Enligt 6 kap. 33 § KL får en kommunal nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Beslutanderätten får dock inte delegeras när det gäller 1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, 2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats, 3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, 4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåtits till nämnden och 5. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter (6 kap. 34 § KL).

Utöver vad som följer av 6 kap. 33 § KL får en nämnd uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas (6 kap. 36 § KL).

I 10 kap. 4 § SoL finns en bestämmelse som utgör en sådan särskild föreskrift som avses i 6 kap. 34 § KL femte punkten. I 10 kap. 4 § SoL föreskrivs begränsningar i socialnämndens rätt att delegera. Där stadgas att uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt bl.a. 6 och 11 §§ LVU endast får ges åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden, ett s.k. utskott.

Vid sidan av reglerna om delegation finns det bestämmelser om rätt att i närmare angivna situationer av brådskande karaktär fatta beslut i socialnämndens ställe, s.k. kompletterande beslutanderätt. En sådan bestämmelse är den i 6 § andra stycket LVU som ger socialnämndens ordförande eller en ledamot som nämnden har förordnat rätt att fatta beslut om omedelbart omhändertagande i vissa fall. En annan sådan bestämmelse är den i 11 § LVU om att nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat får fatta beslut om var den unge ska vistas under vårdtiden för det fall att nämndens beslut inte kan avvaktas.

Var Jan Johansson behörig att besluta om omedelbart omhändertagande?

Jan Johansson är ersättare i kommunstyrelsen och ordförande i kommunstyrelsens sociala utskott. Han beslutade den 12 februari 2007 att omedelbart omhänderta A. med stöd av 6 § LVU. Fråga har uppkommit om han var behörig att fatta beslutet om omhändertagande.

Kommunstyrelsens sociala utskott har beträffande Jan Johanssons rätt att fatta beslut om omhändertagande i sitt första yttrande hänvisat till kommunstyrelsens delegationsordning av vilken framgår att rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande är delegerad till ordföranden i det sociala utskottet. Kommunstyrelsen återopade därvid ett utdrag ur delegationsordningen av vilken framgår att ”Ordf i utskott” är behörig att fatta beslut om omedelbart omhändertagande. I ett förnyat yttrande har nämnden senare anfört att kommunstyrelsen har fattat beslut om särskilda förordnanden, s.k. komplette-

rande beslutanderätt, för ordföranden, vice ordföranden och en namngiven ledamot i sociala utskottet.

Som framgått tidigare får socialnämnden enligt 6 § första stycket LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till bl.a. risken för den unges hälsa och utveckling. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får enligt 6 § andra stycket LVU nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.

Med ”nämndens” ordförande enligt 6 § andra stycket LVU avses den som är ordförande i den nämnd som svarar för socialtjänsten i kommunen, i det nu förevarande fallet kommunstyrelsen. Jan Johansson var inte ordförande i kommunstyrelsen. Han har inte heller i egenskap av ordförande i det sociala utskottet varit behörig att fatta beslut om omedelbart omhändertagande eftersom utskottet inte är en kommunal nämnd.

Rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU får delegeras endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden, ett s.k. utskott (se 10 kap. 4 § första stycket SoL). Det har således inte varit möjligt för kommunstyrelsen att delegera beslutanderätten till Jan Johansson enligt de allmänna bestämmelserna om delegation i kommunallagen. Däremot har kommunstyrelsen med stöd av 6 § andra stycket LVU kunna förordna en *ledamot* i nämnden att fatta beslut om omhändertagande. Ett sådant förordnande skiljer sig från delegation på så sätt att nämnden måste ange *vem* förordnandet avser. Det krävs att ledamoten namnges och det är inte möjligt, som är fallet när det gäller delegation, att endast ange att den som innehar en viss befattning i nämnden är behörig att fatta ett beslut i saken. Styrelsens beslut om ”delegering” som det kommer till uttryck i delegationsordningen kan därför inte anses överensstämma med regleringen i 6 § andra stycket LVU.

Om kommunstyrelsen hade beslutat att med stöd av 6 § andra stycket LVU ge ett förordnande för Jan Johansson att fatta beslut om omedelbart omhändertagande, skulle han likväl inte ha haft behörighet att fatta ett sådant beslut eftersom ett förordnande kan ges endast en ledamot i nämnden, dvs. i förevarande fall en ledamot i kommunstyrelsen. Som tidigare framgått var Jan Johansson inte ledamot i kommunstyrelsen. Ett förordnande om att fatta beslut om omedelbart omhändertagande kan inte ges till en *ersättare* i den kommunala nämnden. Härav följer att kommunstyrelsen inte skulle ha kunnat förordna Jan Johansson eller någon annan ersättare i kommunstyrelsen att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU.

I sitt förnyade remissvar återopade kommunstyrelsen ett beslut den 7 januari 2003 som innebar att kommunstyrelsen med stöd av 6 kap. 36 § KL uppdrog till bl.a. sociala utskottets ordförande att fatta beslut i individärenden som är så brådskande att utskottets beslut inte kan avvaktas. Som framgår av bestämmelsen kan uppdrag med stöd av den bestämmelsen endast avse ordföranden eller en ledamot i ”nämnden”, dvs. i detta fall kommunstyrelsen. Som jag nyss nämnt var Jan Johansson inte ordförande i kommunstyrelsen eller

ledamot i kommunstyrelsen och han har inte kunnat grunda en behörighet att fatta beslut på bestämmelsen i 6 kap. 36 § KL.

Var Jan Johansson behörig att besluta om placering av A.?

När någon har beretts vård med stöd av LVU bestämmer socialnämnden med stöd av 11 § första stycket LVU hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Liksom när det gäller beslut om omedelbart omhändertagande får enligt 11 § tredje stycket LVU ordföranden eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta var den unge ska vistas.

Vad jag har anfört ovan om Jan Johanssons behörighet att fatta beslut om omedelbart omhändertagande äger tillämpning även beträffande hans behörighet att fatta beslut om var A. skulle vistas efter beslutet om omhändertagande.

Var Jan Johansson behörig att besluta om reglering av föräldrarnas umgänge med A.?

Ett beslut om reglering av umgänget med stöd av 14 § LVU fattas av socialnämnden, dvs. kommunstyrelsen. Delegationsbestämmelsen i 10 kap. 4 § SoL gäller inte i fråga om nämndens beslut om umgängets reglering enligt 14 § andra stycket LVU. Här gäller i stället delegationsbestämmelsen i 6 kap. 33 § KL. Rätten att fatta beslut om reglering av umgänget kan således delegeras till ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller en anställd hos kommunen. Av nämndens förnyade remissvar framgår att kommunstyrelsen har gett ordföranden i det sociala utskottet rätt att fatta beslut i ärenden som är så brådsakande att utskottets beslut i saken inte kan avvaktas. Mot den bakgrunden har Jan Johansson kunnat förordna om en inskränkning av föräldrarnas umgänge med A.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Jan Johansson inte har varit behörig att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och om var A. skulle vistas efter beslutet om omhändertagande. Det torde i och för sig vara så som kommunstyrelsen har anfört att felet i detta fall inte hade någon betydelse för beslutet i sak. Det är emellertid av största vikt att det inte finns formella brister i den kommunala beslutsordningen. Ansvar för detta vilar på kommunstyrelsen. Till undvikande av missförstånd vill jag understryka att jag *inte* lastar Jan Johansson för de fel som har begåtts när det gäller hans bristande beslutsbehörighet.

Mot bakgrund av vad som har kommit fram i ärendet finns det anledning för kommunstyrelsen att se över delegationsordningen vad gäller behörigheten att fatta beslut om bl.a. omedelbart omhändertagande enligt LVU.

Med den kritik mot kommunstyrelsen som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendena.

Fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU dagen efter att länsrätten hade upphävt ett tidigare omhändertagandebeslut

(Dnr 1784-2007 och 2110-2007)

Bakgrund

H.A. och J.S. har tillsammans dottern B., född 2006. J.S. har ensam vårdnaden om B.

Den 29 mars 2007 beslutade vice ordföranden i Vård- och omsorgsnämnden i Nykvarns kommun att, med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) omedelbart omhänderta B. Länsrätten i Stockholms län upphävde beslutet den 19 april 2007 och därmed upphörde vården.

Ordföranden i Vård- och omsorgsnämnden i Nykvarns kommun beslutade den 20 april 2007 att B. på nytt skulle omedelbart omhändertas.

Anmälan

I anmälningar till JO framförde H.A. och J.S. (JO:s dnr 1784-2007) klagomål mot Vård- och omsorgsnämnden i Nykvarns kommun angående nämndens handläggning av det aktuella LVU-ärendet. En kort tid därefter kom Johanna S., som var J.S:s offentliga biträde, också in med en anmälan mot nämnden (JO:s dnr 2110-2007). Anmälarna ifrågasatte bl.a. om nämnden den 20 april 2007 hade kunnat fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande av B. trots att länsrätten i sitt beslut den 19 april 2007 konstaterat att vårdbehov ej förelåg och då några nya omständigheter i denna del inte framkommit.

Utredning

Inledningsvis inhämtades Länsrättens i Stockholms län beslut den 19 april 2007 i mål nr 7297-07 samt bl.a. journalanteckningar i ärendet från nämnden.

Därefter remitterades anmälningarna till Vård- och omsorgsnämnden i Nykvarns kommun för utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälningarna.

Nämnden antog som sitt remissvar en tjänsteskrivelse som var undertecknad av vård- och omsorgschefen Mona Forsberg och IFO-chefen Stefan Frölund. I remissvaret anfördes bl.a. följande (redogörelsen för bl.a. förvaltningens iakttagelser i huset och av barnets tillstånd samt i remissvaret omnämnda bilagor har här utelämnats).

Ärendets bakgrund

I anmälan mot Vård- och omsorgsnämnden i Nykvarns kommun framförs klagomål från föräldrarna H.A. och J.S. och Johanna S. om formerna och beslutet om det omedelbara omhändertagandet enligt §§ 6 och 2 LVU, lag om vård av unga i vissa fall. Omhändertagandet gällde parets dotter B.

Omhändertagandet föranleddes av en anmälan, där anmälarens identitet belades med sekretess, om att B. för illa och att familjen levde i misär.

Beslutsunderlag och åtgärder

Polisen uppgav att det var mycket olämpligt om handläggare från socialtjänsten skulle åka till familjen ensamma utan polis. [– – –] En handräkningsbegäran sändes via fax till spaningsroteln 070328.

Syftet med denna begäran var att få till stånd en bedömning av B:s situation då föräldrarna vägrade komma på besök och fadern förbjöd socialtjänsten att göra hembesök. Den anmälan om missförhållanden togs på stort allvar. Om samtycke till frivilliga insatser vägrades kunde ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU bli aktuellt.

Hembesök företogs med hjälp av fem civilklädda poliser från Södertälje. Då handläggarna anlände till huset och knackade på dörren var det ingen som öppnade.

Det dröjde länge innan fadern till slut öppnade dörren. [– – –] Efter ca en timmes förhandling från polis släpptes socialtjänstens handläggare in i huset [– – –].

Den unges skyddsbehov bedömdes akut. Föräldrarna gick inte med på någon form av samarbete eller samtal i detta läge. Därför framstod det som uppenbart att det inte fanns någon möjlighet till samarbete i det aktuella läget.

Då det saknades förutsättningar för frivillig placering av B. beslutade vård- och omsorgsnämndens vice ordförande om beslut i enlighet med §§ 6 och 2 LVU. Individ- och familjeomsorgen värnade främst om B:s behov av skydd. Föräldrarna informerades om beslutet på plats och en polis gick med mamma J.S. in i huset och plockade ihop lite kläder etc. att ta med till B. Föräldrarna informerades också om att B. skulle komma till ett jourhem i väntan på utredning.

Omhändertagandet verkställdes och B. placerades i jourhem med skyddad adress för att förhindra att föräldrarna skulle försvinna utomlands med flickan.

Vid samtal och möte 070404 med föräldrarna och ombudet Johanna S. förnekades de faktiska omständigheterna i huset och bristerna i B:s omvårdnad. Enligt dem rådde det inte någon misär och B. var välskött. Det framstod som uppenbart att föräldrarna saknade insikt och att de inte såg sitt barns behov. Detta gjorde det mycket komplicerat att i fortsättningen kommunicera med föräldrarna och ombudet. Grunderna för omhändertagandet som gällde vårdnaden av B. och misären i huset förnekades kategoriskt och under detta skede av processen förelåg inte samtycke.

Länsrätten fastställde inte det underställda beslutet då de ansåg att föräldrarna genom lämnat samtycke skulle samarbeta med socialtjänsten. Dessutom framkom att enbart J.S. var vårdnadshavare och att hon bedyrade ett medgivande till en mor- och barnplacering. Dock skriver länsrätten: "När beslutet fattades den 29 mars 2007 förelåg sådana uppgifter att rekvisiten för ett omedelbart omhändertagande måste anses ha varit uppfyllda. Beslutet var således

riktigt". Notera i sammanhanget att B:s ställföreträdare och offentliga biträde understödde att det underställda beslutet fastställdes. Det kan vara på sin plats att påpeka att rådmannen Magnus Schultzberg i sin motivering anför bl.a. följande: "Det kvarstår också viss osäkerhet beträffande i första hand H.A:s inställning till att B. på frivillig väg får behövlig vård; oaktat att han inte är formell vårdnadshavare har hans inställning i praktiken stor betydelse för om frivilliga insatser kan genomföras. Vad han har uppgett vid den muntliga förhandlingen är inte av den karaktären att de av nämnden redovisade farhågor härvidlag helt har undanröjts."

Direkt efter länsrättens förhandling ägde samtal rum mellan socialtjänstens företrädare och vårdnadshavaren, dvs. modern J.S. Det framkom från henne att ett allvarligt menat intresse förelåg för en mor- och barnplacering. Socialtjänsten åtog sig att utröna om en dylik placering kunde erbjudas "inom några dagar". Det framfördes från moderns ombud att hon fann en samplacering tilltalande, och att hon väl hade kunnat avstå från muntlig förhandling i länsrätten om en samplacering hade kunnat ordnas.

Dagen efter den muntliga förhandlingen anlände länsrättens beslut.

Efter länsrättens beslut hölls 070420 ett möte med föräldrarna i Nykvarns kommun för att komma fram till en lösning. Fadern framförde då något överraskande att pratet om samtycke blott varit en förhandlingslösning under den muntliga förhandlingen i länsrätten för att undvika ett fastställande av beslutet. Någon hållbar samförstånds lösning med samtliga inblandade gick dessvärre inte att träffa i den uppkomna situationen.

Ordföranden i vård- och omsorgsnämnden beslutade istället om ett nytt beslut enligt §§ 6 och 2 LVU som utmynnade i en gemensam mor- och barnplacering. Inom någon vecka övergick placeringen från LVU till SoL. Föräldrarna hade än en gång ändrat inställning och förutsättningar för frivillig vård ansågs uppfylla, om än med tvekan.

Yttrande

Individ- och familjeomsorgen har agerat med hänsyn till barnets bästa och tillvaratagit barnets intresse i detta fall. Samverkan med föräldrarna fungerade inte då de med understöd av ombudet förnekade grunderna för omhändertagandet. B. var vanvårdad och i huset rådde stor social misär. Detta innebar att en orimlig situation uppkom, socialtjänsten ville prata om grunderna för ingripandet och föräldrarna förnekade hela situationen. En väsentlig förutsättning för ett hållbart samarbete med socialtjänst är att vårdnadshavare och föräldern inser att det finns förhållanden i hemmet som kan bli bättre och att någon form av vårdbehov föreligger. Något allvarligt menat samtycke lämnades inte och det fanns en överhängande risk att föräldrarna skulle försvinna utomlands med barnet då de inte är skrivna i Sverige. Under vistelsen i jourhemmet gick B. upp i vikt och började utvecklas socialt och bli mer åldersadekvat än hon var innan omhändertagandet. Innan förhandlingen i länsrätten rörande det omedelbara omhändertagandet var inga frivilliga samförstånds lösningar synliga för socialtjänsten.

H.A. och J.S. har under hela processens gång hävdade att de inte vistats någon längre tid i huset. Individ- och familjeomsorgen i Nykvarns kommun har andra uppgifter som framkommit från grannar som bekräftar att familjen bott en lägre tid i huset, se akt. Telia verifierar att teleräkningen är sådan att man kan anta att de vistats regelbundet i huset under hela året. H.A. hävdar att katterna och hönsen tas om hand av J.S:s mamma som bor i Strängnäs. Andra uppgifter har kommit till individ- och familjeomsorgen som bestyrker att detta inte är fallet, se akt.

Agerandet från socialtjänstens sida efter länsrättsförhandlingen syftade till att möjliggöra en mor- och barnplacering som vårdnadshavaren uttryckligen, sent under handläggningen, önskade få till stånd. Ett möte med föräldrarna ägde rum 070420. Handläggarna från individ- och familjeomsorgen, IFO-chef

Stefan Frölund samt vård- och omsorgschef Mona Forsberg deltog i mötet. Den kritik som Johanna S. riktar i sin JO-anmälan gentemot Nykvarns kommun är bl.a. att ”vårdnadshavaren gjort sitt yttersta för att övertyga nämnden om att hon samtyckte till den av nämnden föreslagna vårdplan som innebar en frivillig samplacering”. Nämndens vårdplan bestod av en placering på utredningshem under 8 veckor. Denna vårdplan samtyckte *inte* vårdnadshavaren J.S. till. Under mötet som pågick under ca 1 1/2 timme försökte båda föräldrarna att förhandla sig till en egenhändigt komponerad vårdplan som bl.a. skulle innebära en begränsning av antalet veckodagar på institutionen, hemresor på helgerna etc. Detta accepterades inte av nämnden då en utredning kräver full närvaro under 8 veckors tid. Förhandlingen fortgick under hela mötet som till slut resulterade i en överenskommelse att föräldrarna tillsammans med sitt ombud skulle diskutera situationen och återkomma under dagen. Fadern H.A. ringde senare till IFO-chef Stefan Frölund och meddelade att de inte gick med på nämndens föreslagna vårdplan. Då den unges skyddsbehov kom i förgrunden nödgades ordföranden i vård- och omsorgsnämnden att besluta om ett nytt omedelbart omhändertagande.

Beslut

Individ- och familjeomsorgen har haft barnperspektivet som riktmärke i handläggningen. När det gäller barns bästa måste ibland föräldrarnas intressen vika för barnets rättigheter. Individ- och familjeomsorgen har handlagt detta komplicerade ärende med hänsyn till barnets behov av trygghet, stabilitet och säkerhet.

Anmälarna bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret. H.A. och J.S. inkom med yttrande.

I ett e-brev, som kom in till JO den 15 maj 2008, framförde H.A. och J.S. ytterligare klagomål mot nämnden. Av e-brevet framgick att nämnden på nytt beslutat att omedelbart omhänderta B. samt även hennes syster M., född 2008.

I anledning av dessa uppgifter inhämtade JO Länsrättens i Stockholms län beslut den 29 april 2008 samt dom den 5 juni 2008 i mål nr 20535-07.

I ett beslut den 15 december 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Enligt 1 § LVU ska insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt LVU om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Av 2 § LVU framgår att vård ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av länsrätten efter en ansökan från socialnämnden (4 § LVU).

Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska 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.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om beslutet inte har underställts länsrätten inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (7 § LVU).

När någon vårdas med stöd av LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU).

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och att den främst avser en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att ärendehandläggningen har varit korrekt i formellt hänseende. Jag har mot den bakgrunden valt att begränsa mig till att här uttala följande.

Den 29 mars 2007 beslutade vice ordföranden i Vård- och omsorgsnämnden i Nykvarns kommun att omedelbart omhänderta B. ”för vård med stöd av 2 och 6 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga LVU”. Beslutet underställdes länsrätten som höll en muntlig förhandling den 18 april 2007. I sitt beslut den 19 april 2007 upphävde länsrätten omhändertagandebeslutet. Länsrätten anförde bl.a. följande.

Det måste sammantaget anses att påvisade missförhållanden numera inte står i proportion till det tvångsingripande som ännu pågår, även med beaktande av kvarstående osäkerhetsmoment. Det förefaller inte sannolikt att B. vid ett upphävande av det underställda beslutet – och således vid ett upphörande av den pågående vården – skulle löpa en sådan risk att skadas som förutsätts för att LVU skall vara tillämplig. Det förefaller inte heller sannolikt att B:s föräldrar nu skulle underlåta att samarbeta med nämnden för att förhindra att skäl för vård enligt LVU uppkommer. Härvid bör framhållas att nämnden alltid har möjlighet att ånyo besluta om ett omedelbart omhändertagande av B. om förhållandena så skulle kräva. Slutligen kan anmärkas att den åberopade grunden för LVU är starkt förknippad med den omvittnat olämpliga miljön i Taxinge; det har inte påståtts eller på annat sätt framkommit att miljön i familjens hemvist i Lettland eller annorstädes skulle vara skadlig för B. Det underställda beslutet skall således upphävas.

Nämndens ordförande beslutade den 20 april 2007, dvs. dagen efter att länsrätten hade upphävt det tidigare beslutet, att på nytt omhänderta B. med stöd av 6 § LVU.

I ärendet uppkommer frågan om det fanns förutsättningar att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande dagen efter att länsrätten hade upphävt nämndens tidigare omhändertagandebeslut.

När en domstol har upphävt ett beslut om omedelbart omhändertagande är det en utgångspunkt att socialnämnden ska rätta sig efter det ställningstagandet. För att nämnden ska kunna fatta ett nytt omhändertagandebeslut fordras i princip att nya omständigheter har tillkommit. Ett återkallat samtycke till frivilliga vårdinsatser kan vara en sådan omständighet som kan motivera ett nytt beslut.

Direkt efter länsrättens förhandling den 18 april 2007 diskuterade parterna en s.k. mor- och barnplacering. Vid mötet den 20 april 2007 förelåg dock inte något samtycke till en sådan placering. H.A. uppgav, åtminstone som nämnden uppfattade hans uttalande, att ”pratet om samtycke blott varit en förhandlingslösning under den muntliga förhandlingen i länsrätten för att undvika ett fastställande av beslutet”.

Enligt länsrättens mening stod, vid tiden för länsrättens prövning, påvisade missförhållanden inte i proportion till tvångsingripandet. Länsrätten synes visserligen ha utgått från att vårdnadshavaren skulle samarbeta med nämnden så att det i framtiden inte skulle uppstå en situation som innebar att vård med stöd av LVU skulle bli aktuell. Upphävandet av omhändertagandebeslutet grundades dock inte på att föräldrarna hade samtyckt till en gemensam placering av modern och B. utan på en bedömning av missförhållandena som sådana. Eftersom det inte hade framkommit något nytt rörande B:s förhållanden i denna del efter länsrättens förhandling fanns det, vid en strikt tolkning av länsrättens beslut, inte fog för ordföranden att den 20 april 2007 fatta ett nytt beslut om att omedelbart omhänderta B. på den grunden att samtycke inte förelåg.

Det måste emellertid beaktas att länsrätten i sitt beslut framhöll att vårdnadshavarens vid förhandlingen uttryckliga medgivande till att ta emot stödinsatser inte behövde sättas i fråga och att nämnden hade möjlighet att på nytt besluta om ett omedelbart omhändertagande om förhållandena så skulle kräva. Mot den bakgrunden har jag viss förståelse för att nämnden ansåg att det inte förelåg något hinder för att fatta ett nytt omhändertagandebeslut med hänsyn till vad som förevar vid mötet den 20 april 2007. Jag låter därför saken bero med den kritik som innefattas i det ovan anförda.

Vad H.A., J.S. och Johanna S. i övrigt har anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga om utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

(Dnr 5092-2008)

Den 1–3 oktober 2008 gjorde JO en inspektion av Social- och omsorgsnämnden i Gotlands kommun. Vid inspektionen gjordes vissa iakttagelser när det gällde utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. I inspektionsprotokollet uttalade *JO André* i denna del följande.

Utformning av beslut om omedelbart omhändertagande

Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska 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.

Det finns få bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheter ska utforma sina beslut. Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) framgår dock att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från skyldigheten att motivera beslutet finns vissa undantag, bl.a. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

Bestämmelsen om skyldigheten att enligt 20 § förvaltningslagen motivera ett beslut gäller endast beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, dvs. slutliga beslut. Härmed avses beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende i sak men också beslut genom vilka en myndighet avvisar eller skriver av ett ärende (se bl.a. Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl. s. 225, och Bohlin/Warmling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, 2 uppl. s. 150 f.).

Ett beslut om omedelbart omhändertagande avser myndighetsutövning mot enskild. Beslutet utgör emellertid inte ett slutligt beslut och bestämmelsen i 20 § FL blir därför inte direkt tillämplig på ett sådant beslut. Detta innebär givetvis inte att inte skälen för beslutet, särskilt som det har ingripande verkningar för den enskilde, ska klargöras.

Det finns inte i LVU någon bestämmelse om hur beslut om omedelbart omhändertagande ska utformas. Något krav kan knappast uppställas på att det i själva beslutshandlingen, som oftast är en blankett, lämnas en mer ingående motivering till varför nämnden har ansett att det är sannolikt att den unge bör beredas vård med stöd av LVU. Underlaget för omhändertagandebeslutet återfinns i stället som regel i en särskilt upprättad handling. I beslutshandlingen bör det däremot anges huruvida omhändertagandet har föranletts av sådana omständigheter som avses i 2 § och/eller 3 § LVU (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 590). Om den unge efter omhändertagandebeslutet placeras i ett särskilt ungdomshem, ett s.k. §12-hem, har hemmet särskilda befogenheter beträffande den som vårdas på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Hemmets befogenheter är däremot begränsade beträffande den som är intagen med stöd av 2 § LVU. Det är därför viktigt att det av ett beslut om omhändertagande framgår med stöd av vilken bestämmelse som den unge har omhändertagits.

I några av de beslut som jag tog del av under inspektionen angavs det inte alltid uttryckligt om beslutet om omhändertagande grundades på sådana omständigheter som avses i 2 § och/eller 3 § LVU. Som framgår av det nyss anförda bör besluten enligt min mening utformas så att det inte råder någon

osäkerhet i den delen. I detta sammanhang vill jag upplysa om att jag i ett beslut den 3 juli 2008, JO:s dnr 4613-2006, ifrågasatt om inte bestämmelsen i 6 § LVU borde förtydligas när det gäller huruvida nämnden bör ange vilken bestämmelse som beslutet grundas på. Jag sände därför kopia av det beslutet till Socialdepartementet för kännedom. Jag framhöll att det under alla förhållanden finns ett behov av råd till kommunerna om hur ett beslut om omedelbart omhändertagande bör utformas såvitt här är i fråga. En kopia av beslutet skickades därför även till Socialstyrelsen för kännedom.

Huruvida besluten om omhändertagande grundades på sådana omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU framgick som regel av det som anfördes i beslutshandlingen under rubriken ”Utredning”. Där fanns i flera fall en mycket ingående redogörelse för nämndens kontakter med den unge och hans eller hennes familj och de omständigheter som hade föranlett omhändertagandet. Detta föranleder mig att kommentera frågan om huruvida den redovisningen omfattats av sekretess eller inte; detta får betydelse om någon begär att få ta del av beslutet hos nämnden eller hos en allmän förvaltningsdomstol.

Vid det avslutande mötet uppgav förvaltningen att vissa av de uppgifter som hade tagits in i omhändertagandebeslut under rubriken ”Utredning” omfattas av sekretess och därför inte skulle lämnas ut vid en utlämnandeframställning.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närliggande lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke och beslut om sluten ungdomsvård. Beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU är alltså alltid offentliga.

I propositionen till sekretesslagen anfördes att alla beslut om omhändertagande eller vård av någon utan samtycke är offentliga. Någon närmare kommentar om vad som avsågs med ett beslut gjordes inte (prop. 1979/80:2 Del A s. 182). I kommentaren till sekretesslagen anføres att det endast är beslutet och skälen för beslutet som är offentliga. För uppgifter i det bakomliggande materialet kan sekretess gälla (Regner m.fl., Sekretesslagen – En kommentar, s. 7:25).

Det kan diskuteras om uppgifter, som normalt omfattas av sekretess hos socialnämnden, blir offentliga genom att de tas in i själva beslutshandlingen. Jag skulle därför för egen del förorda att man är återhållsam med att i beslutshandlingen redovisa uppgifter som rör bl.a. den unges personliga förhållanden. De omständigheter som ligger till grund för nämndens omhändertagandebeslut bör i stället redovisas till länsrätten i en särskild promemoria.

När det gäller utformningen av besluten om omedelbart omhändertagande vill jag avslutningsvis tillägga att det i ett fall inte hade angetts vilken dag som beslutet fattades. Det ligger i sakens natur att den uppgiften ska finnas med i ett omhändertagandebeslut. Om uppgiften inte finns i beslutet kan det vara svårt för länsrätten att avgöra om beslutet har underställts i rätt tid (se 7 § LVU).

Handläggningen av ett ärende enligt LVU; fråga bl.a. om det förelegat förutsättningar för nämndens ordförande att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av två barn med stöd av 6 § LVU

(Dnr 4500-2007)

Bakgrund

H.S. och A.M. har tillsammans barnen A., född 1992, och S., född 1996. Svea hovrätt förordnade i en dom den 11 april 2007 att A.M. skulle ha ensam vårdnad om barnen. Domen gällde omedelbart. Barnen bodde vid den tidpunkten hos H.S.

Efter att A.M. hade ansökt om verkställighet av hovrättens dom förelade Solna tingsrätt i beslut den 26 juni 2007 H.S. att, vid vite av 5 000 kr per barn, senast den 2 juli 2007 överlämna barnen till A.M. Beslutet överklagades till hovrätten som den 26 juli 2007 avslag överklagandet men bestämde den tidpunkt då H.S. skulle ha fullgjort föreläggandet till den 2 augusti 2007.

I ett nytt beslut den 21 september 2007 förelade Solna tingsrätt H.S. att, vid vite av 10 000 kr per barn, senast den 5 oktober 2007 kl. 10.00 överlämna barnen till A.M. Tingsrätten uppdrog åt en medlare, Peter Hanthe, att verka för att H.S. frivilligt skulle fullgöra vad som ålåg honom samt även närvara vid överlämnandet. A.M:s yrkande om polishämtning och om tillfälligt omhändertagande avsågs.

Den 4 oktober 2007 träffade barnen tillsammans med medlaren Peter Hanthe A.M. Enligt ett yttrande som Peter Hanthe efter mötet skickade till Solna tingsrätt uppgav han att barnen förklarade att de inte ville ha någon kontakt med A.M. varefter de hade bett om att bli skjutsade tillbaka till H.S.

Den 8 oktober 2007 beslutade ordföranden i sociala delegationen att omedelbart omhänderta barnen enligt 6 § LVU. Besluten verkställdes med biträde av polis samma dag i H.S. bostad.

Besluten om omedelbart omhändertagande underställdes Länsrätten i Stockholms län den 15 oktober 2007, som den 22 oktober 2007 fastställde besluten.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde H.S. klagomål mot bl.a. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående handläggningen av och agerandet i LVU-ärendet. Han anförde att syftet med besluten om omhändertagande synes ha varit att återförena barnen med modern. Han var vidare kritisk till bl.a. att nämnden hade dröjt med att underställa länsrätten besluten för prövning.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO från stadsdelsförvaltningen akterna i ärendena beträffande A. och S. Handlingar införades även från Polismyndigheten i

Stockholms län. JO tog även del av Länsrättens i Stockholms län dom den 6 december 2007 i mål nr 22052-07.

Anmälan, i de delar som ovan har redogjorts för, remitterades därefter för utredning och yttrande till Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. I remissen angavs att utredningen även skulle belysa vilka omständigheter som hade legat till grund för bedömningen att rättsens beslut om vård eller socialnämndens beslut om omhändertagande inte kunde avvaktas.

Nämnden antog som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid stadsdelsförvaltningen. I utlåtandet anfördes följande.

Ärendets handläggning och den rättsliga processen

Ärendet aktualiserades i mitten av 2005 med anledning av att modern hade hämtat barnen i skolan och sökt skydd hos en väninna. Modern ansökte samma dag om skyddat boende från socialtjänsten. Modern uppgav att hon själv och barnen levde ett liv där fadern hade kontrollen och hade utsatt familjen för fysisk och psykisk misshandel i många år. Socialtjänsten inledde barnavårdsutredning och beviljade modern och barnen skyddat boende samma dag som ansökan gjordes.

Parallellt med socialtjänstens barnavårdsutredning och de insatser som beviljats har en process om vårdnad, boende och umgänge pågått.

I september 2005 tilldömde tingsrätten modern interimistiskt enskild vårdnad och fadern tilldömdes till en början inget umgänge med sönerna. Den 20 december 2005 fick fadern umgängesrätt med barnen tillsammans med kontaktperson. Vid en muntlig förberedelse i tingsrätten den 27 mars 2006 fick barnen rätt till visst umgänge med fadern på särskilt angivna tider utan kontaktperson. Barnen kunde också stanna kortare eller längre tid hos fadern än den som parterna kom överens om. Från det datumet stannade sönerna kvar hos fadern, som fortsatte att processa om vårdnaden.

Den 11 april 2007 beslutade Svea hovrätt i dom att mamman ensam skulle ha vårdnaden om barnen och att pappan inte skulle förordnas umgänge. Faderns begäran om prövningstillstånd i Högsta domstolen avslogs i maj 2007. Trots detta har barnen bott kvar hos fadern.

I juli 2007 placerades modern på behandlingshem som fick uppdraget att hjälpa barnen och modern att återupprätta sin relation. Tidsfristen för fadern att överlämna barnen löpte ut den 5 oktober utan resultat.

Den 8 oktober 2007 fattade ordförande i sociala delegationen beslut om att enligt 6 § LVU omedelbart omhänderta barnen och placera dem på behandlingshemmet med modern.

Efter stadsdelsnämndens ansökan om vård enligt LVU och förhandling i länsrätten den 22 november 2007 upphävde länsrätten den 23 november beslutet om det omedelbara omhändertagandet och den 6 december avslag länsrätten stadsdelsnämndens ansökan om vård enligt LVU.

Yttrande

I anmälan som fadern har inlämnat till JO har JO markerat två delar som stadsdelsnämnden ska yttra sig över. Det första markerade avsnittet lyder:

Vad gäller avseende underställande? Är det korrekt att stadsdelsnämnden avvaktar med detta – till sista dag – med de konsekvenser detta har för barnen vars inställning är i strid med stadsdelsnämndens/moderns?

I enlighet med den lagstiftning som finns har stadsdelsnämnden inkommit med beslut om omedelbart omhändertagande samt underställelse till länsrätten i rätt tid. Stadsdelsnämnden har inte avsiktligt avvaktat med att underställa

länsrätten beslutet till sista dagen. Det skickades in till länsrätten så snart underlaget var formulerat i skrift.

Det andra markerade avsnittet lyder:

Jag vill särskilt påpeka att jag finner det anmärkningsvärt att beslut fattats om omedelbart omhändertagande av barnen genom ordförandebeslut måndag morgon den 8 oktober då barnen är välfungerande i skolan, och så också då Peter Hanthe träffade barnen förra veckan och då barnen träffade modern den 4 oktober. För mig synes det vara – som vid tidigare omhändertagande – där ansökan om LVU ej ingavs – att syftet endast har varit att återföra barnen med modern och detta särskilt som ordförandebeslutet skedde först måndag morgon och detta särskilt som socialtjänsten till mig angivit att orsaken var att jag inte lämnat barnen på fredag morgon.

Under hela den process som har pågått i ärendet har socialtjänsten vid flera tillfällen övervägt om grund för LVU förelåg. Socialtjänsten har dock valt att avvakta den familjerättsliga processen.

Det som ledde fram till bedömning om att det förelåg grund för ett omedelbart omhändertagande den 8 oktober 2007 var att pressen på barnen hade blivit orimlig.

När barnen den 4 oktober begärde ett möte med modern där de gick till verbalt angrepp mot henne, bedömde socialtjänsten att läget hade blivit helt oacceptabelt. Bedömningen var att barnens situation behövde utredas och att de också var i behov av barnpsykiatrisk hjälp. Fadern hade under lång tid undergrävt moderns möjligheter att utöva sitt föräldraskap. Barnens tidigare goda relation till modern hade genom faderns påverkan förbytts till ett starkt avståndstagande till modern. Modern kunde inte förmå barnen att inte vara hos fadern, som i hovrätten bedömts att inte vara lämplig som vårdnadshavare och som inte heller hade förordnats något umgänge.

Socialtjänsten bedömde att situationen blivit så svår för barnen att man inte kunde avvakta den tid det skulle ta att ansöka om vård i länsrätten, utan att grunder för ett omedelbart omhändertagande förelåg. Efter händelsen den 4 oktober på kvällen behövde socialtjänsten dock skälig tid för att rådgöra med stadens jurister och förbereda hur ett omhändertagande skulle genomföras samt förbereda barnens mottagande i behandlingshemmet.

Förvaltningen hänvisar i övrigt till de handlingar som tidigare har inlämnats till JO.

H.S. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 18 maj 2009 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck bl.a. i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) där det stadgas att socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden. I sin omsorg om barn och ungdom ska nämnden tillgoda det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om bl.a. vårdnad har avgjorts.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt med ett tvångsingripande. Regler härom finns i LVU. Enligt 2 § LVU ska vård beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjan-

de, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Beslut om vård enligt LVU fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden får dock, enligt 6 § LVU, besluta att den som är under 20 år omedelbart ska 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 (6 § andra stycket LVU).

I 21 kap. föräldrabalken (FB) finns bestämmelser om verkställighet av vad allmän domstol har bestämt i dom eller beslut om bl.a. vårdnad. Enligt dessa bestämmelser förordnar tingsrätt om verkställighet efter en ansökan. Utgångspunkten vid handläggningen av mål enligt 21 kap. FB är att barnets bästa ska komma i främsta rummet.

Innan en domstol förordnar om verkställighet får den uppdra åt bl.a. tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt ska fullgöra vad som åligger honom eller henne enligt domstols förordnande (21 kap. 2 § FB). När överflyttning inte sker frivilligt får tvångsmedel tillgripas. I 21 kap. 3 § FB stadgas att rätten, om den förordnar om verkställighet, får förelägga vite eller besluta att barnet ska hämtas genom polismyndighetens försorg. Är det fråga om en dom eller ett beslut om vårdnad får rätten besluta om hämtning av barnet om verkställighet annars inte kan ske eller om hämtning är nödvändig för att undvika att barnet lider allvarlig skada.

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 agerat korrekt i formellt hänseende. JO är däremot återhållsam med att uttala sig om bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt fall och om frågor som har prövats av domstol. De uttalanden som jag gör i detta beslut ska ses mot denna bakgrund.

Den 8 oktober 2007 beslutade ordföranden i sociala delegationen att omedelbart omhänderta A. och S. med stöd av 6 § LVU. A. och S. bodde vid tillfället hos sin far som inte hade vårdnaden om dem. Vid tidpunkten för beslutet pågick ett verkställighetsärende i anledning av Svea hovrätts dom den 11 april 2007, och Solna tingsrätt hade i beslut den 21 september 2007 förelagt H.S. att senast den 5 oktober 2007 överlämna barnen till A.M. H.S. har ifrågasatt om inte beslutet om omhändertagande syftade till att verkställa hovrättens avgörande angående vårdnaden.

LVU är en skyddslagstiftning som ska se till att barn och ungdomar, under vissa särskilda förutsättningar, får den hjälp och det stöd som de behöver.

Lagstiftningen om sådan vård får självfallet inte tillgripas för något annat ändamål, t.ex. för att lösa en konflikt om vårdnaden om ett barn. Frågor angående vårdnad och umgänge ska lösas enligt de regler som gäller för sådana tvister.

Det är i första hand föräldrarna själva som ska se till att ett barn lämnas över efter att en domstol har förordnat om ändring av vårdnaden. Om den unge inte lämnas över till vårdnadshavaren får denne vända sig till domstol och begära verkställighet enligt reglerna i 21 kap. föräldrabalken. Om vårdnadshavaren ansökt om verkställighet kan det ändå – exempelvis i akuta nödsituationer – finnas ett visst utrymme för ett ingripande med stöd av LVU.

Nämnden har i sitt yttrande tillbakavisat att beslutet om omhändertagande fattades för att verkställa hovrättens dom angående vårdnaden och anfört att beslutet fattades därför att ”pressen på barnen hade blivit orimlig”.

Då ett ingripande har skett med stöd av LVU finns det inte sällan ett utrymme för att diskutera om ingripandet verkligen var nödvändigt. Så är förhållandena även här. I detta sammanhang kan noteras att länsrätten senare i en dom den 6 december 2007 inte biföll nämndens ansökan om att barnen skulle beredas vård med stöd av LVU. Detta medför dock inte att man utan vidare kan hävda att det den 8 oktober 2007 inte förelåg förutsättningar för beslut om omedelbart omhändertagande. Huruvida det finns förutsättningar för ett sådant beslut ska emellertid i första hand prövas av domstol. Jag kan därvid konstatera att länsrätten den 22 oktober 2007 fastställde omhändertagandebesluten. Som jag har anfört inledningsvis är JO återhållsam med att uttala sig i frågor som har prövats av domstol. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att närmare uppehålla mig vid beslutet i sak.

När det gäller den formella handläggningen av beslutet om omedelbart omhändertagande vill jag anföra följande.

Enligt 6 § LVU ankommer det på socialnämnden att besluta i ärende om omedelbart omhändertagande. Om nämndens beslut inte kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden förordnat fatta beslut om omhändertagande.

Nämnden hade under en längre tid följt barnens förhållanden. Även om man skulle anse att förhållandena var sådana att ett omedelbart omhändertagande var erforderligt är det oklart varför frågan om omhändertagande behövde avgöras den 8 oktober 2007 och inte kunde anstå till dess att den kunde prövas av nämnden. Nämndens remissvar ger inte ett klart besked på denna punkt. Enligt min mening ger vad som har kommit fram inte grund för antagande att förhållandena hos H.S. hade blivit sådana att den särskilda skyndsamt som ett ordförandebeslut förutsätter var påkallad. Jag vill därför erinra om att det är först i situationer då nämndens beslut om omedelbart omhändertagande inte kan avvaktas som ordföranden får besluta i nämndens ställe. Det är således fråga om akuta situationer där åtgärder måste vidtas genast för att säkerställa att barnet får ett omedelbart skydd.

Det har från rättssäkerhetssynpunkt ansetts erforderligt att ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU prövas av domstol. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska enligt 7 § LVU därför underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Själva beslutet om omhändertagande kan i allmänhet ges in till länsrätten samma dag som beslutet fattas eller påföljande dag (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 356 och 1999/2000 s. 264). Som motivering till den i lagen angivna tidsfristen anfördes i förarbetena till lagstiftningen bl.a. att det kan vara nödvändigt att till beslutet föga även annan utredning som finns tillgänglig hos nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning (prop. 1979/80:1 Del A s. 591).

Jag kan konstatera att de beslut som ordföranden den 8 oktober 2007 fattade om att omedelbart omhänderta barnen underställdes länsrätten först den 15 oktober 2007. Något skäl för att dröja så lång tid med underställningen synes inte ha förelegat.

Vad H.S. i övrigt har anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll

(Dnr 3489-2007)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.D. klagomål mot behandlingshemmet Älvgården, som är ett s.k. LVM-hem som drivs av Statens institutionsstyrelse (Sis). M.D. anförde i sin anmälan bl.a. att de intagna vid behandlingshemmet förvägrades att läsa "tidningar för herrar med så kallat pornografiskt innehåll". De intagna menade att de borde ha samma rätt som andra att läsa de tidningar som ges ut och som kan köpas i vanliga affärer och kiosker.

Utredning

Anmälan remitterades till Sis för utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan. I ett remissvar anförde generaldirektören Ewa Persson Göransson bl.a. följande.

Rättslig reglering

Den grundlagsskyddade informationsfriheten regleras i 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF). Informationsfrihet innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att inhämta och motta upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Denna frihet får, i likhet med flertalet övriga grundlagsskyddade fri- och rättigheter begränsas genom lag (2 kap. 12–13 §§ RF).

Av 31 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) framgår att den som vårdas enligt denna lag i ett LVM-hem inte får inneha alkoholhaltiga drycker, narkotika, flyktiga lösningsmedel, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattningsmedel narkotika. Han eller hon får inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Om sådan egendom påträffas, skall den omhändertas.

I förarbetena till 31 § LVM har angetts att till kategorin "annat" räknas bland annat vapen och tillhyggen som kan skada personalen eller andra intagna (prop. 1981/82:8 s. 93 f. och 1987/88:147 s. 107). JO har även uttalat att det också kan röra sig om "olämpliga" medicinrecept, större penningssummor, bankomat kort och ID-handlingar (JO 1992/93 s. 411, JO 1995/96 s. 294, JO 2000/01 s. 310).

Bestämmelsen skärptes den 1 juli 2005 på så sätt att "annat" *skall* omhändertas om det är till men för vården eller ordningen vid hemmet.

I prop. 2004/05:123 s. 45 sägs bl.a. följande. Ett ingripande med tvång mot en enskild är ett stort ingrepp i dennes integritet. Samhället har därigenom tagit på sig ett särskilt ansvar för vårdens kvalitet, och för att minimera inslag som kan inverka menligt på vården och dess genomförande. Det bör därför finnas en skyldighet att också omhänderta egendom som kan vara till men för vården eller störa ordningen vid hemmet. Det kan dock inte nog poängteras att insatser som innebär ett ingrepp i den personliga integriteten måste vara

väl övervägda och väl motiverade. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det därför synnerligen viktigt att ett sådant omhändertagande dokumenteras, och framför allt, motiveras.

Sis bedömning

Omhändertagande av egendom

När det gäller M.D. har, som framgår av institutionens yttrande, inte något beslut om omhändertagande av egendom varit aktuellt. Någon tidskrift eller tidning har inte omhändertagits, utan klientens klagomål har, enligt institutionschefen, sitt ursprung i ett behandlingssamtal med klientgruppen.

Institutionen har dock, enligt Sis mening, möjlighet att göra bedömningen att viss egendom *kan vara* till men för värden eller ordningen vid hemmet. Om denna bedömning görs skall egendomen omhändertas och det skall fattas ett beslut i varje enskilt fall enligt 31 § LVM. I dessa fall skall också beslutet dokumenteras och motiveras.

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att klienterna känner till att myndigheten i vissa fall omhändertar deras egendom om den är till men för värden eller ordningen vid hemmet. Olika bedömningar av vilken egendom som får innehållas på institutionerna kan göras beroende på vilket behandlingsbehov den enskilde har. Sis strävar hela tiden efter att öka tydligheten, förutsebarheten och rättssäkerheten för den enskilde, bl.a. genom den informationsfolder som delas ut vid intagningen (se bilaga 2; *har här utelämnats, JO:s anm.*) och t.ex. i behandlingssamtal samt brukarforum. För att ytterligare stärka den enskildes rättssäkerhet välkomnar myndigheten JO:s prövning och ställningstagande i den aktuella frågan.

Till remissvaret var fogat ett yttrande undertecknat av institutionschefen Angela Faleij. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Inledning

Behandlingshemmet Älvgården har 18 platser, varav 12 är låsta. Målgruppen är män med alkohol-, narkotika- eller blandmissbruk, ofta i kombination med psykisk störning. I målgruppen ingår även män med ett visst omvårdnadsbehov. Institutionen erbjuder tillnyktringsvård/avgiftning och har sjuksköterskor i tjänst dygnet runt. På den låsta avdelningen finns tre dubbelrum där två klienter delar rum med varandra. Under vårdtiden på Älvgården ska klienten avgiftas, utredas samt motiveras till fortsatt behandling. Som verktyg i det arbetet drivs ett tolvstegsbaserat motivationsprogram på Älvgården. Den tiden klienten vistades på institutionen under 2006, var i genomsnitt 8 veckor.

Älvgården har ett 40-tal anställda, varav 70 % är kvinnor. De anställda undviker, av respekt för klienterna och deras situation, att bära kläder på arbetet som kan verka utmanande eller iögonfallande dvs. korta kjolar och tajta, urringade tröjor. Klienterna på den låsta avdelningen skrivs oftast in enligt 13 § LVM och kommer till oss direkt från gatan genom polishandräckning. Klienterna är vid dessa tillfällen ofta påverkade av droger eller onyktra.

Vård och behandling

Den vård och behandling som Älvgården bedriver är tolvstegsbehandling. Rent allmänt för tolvstegsbehandling gäller att den handlar om att arbeta med de känslor man bedövar med sin drog. Känslorna måste vara tillgängliga för att klienten ska kunna lära sig att pröva andra strategier än att gripa till drogen.

När de gäller vår behandling och utredning är det således viktigt att klienten är nykter för att vi ska kunna skapa en bra och tillförlitlig bild av klientens problem och behov. Älvgårdens klienter är ofta så långt gångna i ett missbruk att de är i livsfara och de behöver en låst avdelning där de kan vistas under trygga vårdformer den första vårdtiden.

Vistas en klient på låst avdelning måste institutionen kunna tillgodose en drogfri miljö. Om inte klienten kan känna sig trygg på den punkten är det svårt att motivera inläsningen med annat än att klienten sitter där som ett straff för det liv han tidigare haft.

Huvuduppgiften för tolvstegsbehandling är att hjälpa personer ur deras beroende och till en nykter livsstil.

Vad är beroende?

Beroende kännetecknas av att den drog en människa är beroende av mer och mer styr dennes liv. Det krävs större och större doser av det ämne som är beroendeframkallande. Om en person som är beroende inte får sin favoritdrog tar man till en annan drog och ett korsberoende uppstår. Exempelvis går rökaren över till snus och alkoholisten provar på narkotiska preparat och blir narkoman.

Det senaste årtiondet har andra beroenden än beroende av olika kemiska ämnen kommit i blickfånget på Älvgården och inom missbruksvården. Bland dessa är spelberoende, sexuellt beroende och kriminalitet. Det är även känt att amfetamin och kokainberoende ofta leder till sexmissbruk. Att utsätta eller tillåta porr för dessa klienter skulle vara rent kontraproduktivt ur behandlings-synpunkt.

Flera av de intagna på Älvgården har svåra erfarenheter av ett hårt liv och en del har varit utsatta för sexuella övergrepp. Det krävs en bra personalgrupp som förstår utsattheten och är uppmärksam på det som vållar obehag i onödan.

Beslut om omhändertagande av tidningarna (31 § LVM)

Enligt 31 § LVM får inte den som vårdas enligt denna lag i ett LVM-hem inneha alkoholhaltiga drycker, narkotika, flyktiga lösningsmedel, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika. Han eller hon får inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Om sådan egendom påträffas, skall den omhändertas och beslut fattas i varje enskilt fall.

Älvgården har inte vid något tillfälle fräntagit M.D. medhavd eller inköpt pornografisk litteratur, eller fattat beslut om omhändertagande av egendom. Pornografi diskuterades dock rent generellt under en behandlingsgrupp där M.D. var närvarande.

Som rutin finns beskrivet att om det bedöms att patientens medhavda eller inköpta egendom är olämplig måste beslut om omhändertagande av egendomen tas. Det skall dokumenteras i vårt datasystem KIA och där ska även framgå på vilket sätt egendomen kan vara till men för vården.

Med hänvisning till ovanstående anser Älvgården att miljön på avdelningen även fortsättningsvis bör vara fri från pornografi och därför vore det ytterst ansvarslost gentemot klient- och personalgruppen att tillåta enskilda klienter att ha tillgång till tidningar som t.ex. väcker anstöt, otrevliga minnen eller skapar ett nytt beroende.

M.D. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 27 februari 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Sis har i sitt remissvar redogjort för de tillämpliga författningsbestämmelserna.

Jag kan inte se något hinder mot att man i t.ex. behandlingsgrupper vid ett LVM-hem rent allmänt och från olika utgångspunkter diskuterar lämpligheten av att tidskrifter med pornografiskt innehåll förekommer på hemmet. Något lagstöd för att utfärda ett generellt förbud mot att inneha sådana tidskrifter, t.ex. på intagnas bostadsrum, finns dock inte.

I vad mån ett omhändertagande av pornografiska tidskrifter kan ske med stöd av 31 § LVM i det enskilda fallet är däremot mera svårbedömt. Sådana tidskrifter kan knappast i sig normalt utgöra ”något annat som kan vara till men för värden eller ordningen vid hemmet” i den mening som lagstiftaren avsett (jfr prop. 1981/82:8 s. 93 f.). Som jag har anført i ett tidigare beslut som rörde tillämpningen av 31 § LVM (se JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 310) inger det av principiella skäl vissa betänkligheter att ge en bestämmelse om tvångsbefogenheter ett alltför vidsträckt tillämpningsområde. I förevarande fall tillkommer den viktiga omständigheten att den grundlagsskyddade informationsfriheten måste beaktas.

LVM-utredningen berörde i sitt slutbetänkande Tvång och förändring – Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård (SOU 2004:3) frågan om innehav av pornografiska tidskrifter på LVM-hem. I betänkandet (s. 199 f.) anføres bl.a. följande.

Enligt 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av tryckta tankar, åsikter och känslor. Om lagstiftarens möjlighet att begränsa informationsfriheten stadgas i 2 kap. 12–13 §§ RF. Sålunda får informationsfriheten begränsas genom lag (12 § första stycket) men begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (12 § andra stycket). Av 2 kap. 13 § RF framgår bland annat, att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Innehav av en tidning kan knappast leda till att någon kommer till fysisk skada även om någon skulle få för sig att använda tidningen som vapen eller tillhygge. Säkert kan man tänka sig att en del intagna och personal rent allmänt kan bli illa berörda av pornografiska skrifers innehåll, men det är knappast en sådan situation som föranlett bestämmelsen. Att enbart förbjuda innehav av en s.k. herrtidning med hänvisning till dess mer eller mindre pornografiska innehåll torde inte vara förenligt med 31 § LVM och ändamålsprincipen i 2 kap. 12 § RF. Kan åtgärden emellertid motiveras med hänvisning till vårdfrågan, för den enskilde eller övriga intagna, torde ett temporärt omhändertagande av tidningen inte strida mot bestämmelserna. Däremot är tidningar inte sådan egendom som kan förstöras enligt 36 § LVM.

En jämförelse kan göras med 24 § KvaL där det framgår att en intagen på kriminalvårdsanstalt i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, får skaffa sig eller ta emot bland annat böcker, tidskrifter och tidningar. Den bestämmelsen ger sålunda explicit utrymme för vissa inskränkningar i den i 2 kap. 1 § RF tillförsäkrade informationsfriheten. 31 § LVM innehåller ingenting om

vilken egendom den enskilde får lov att inneha, utan anger endast att egendom av visst slag inte får innehas. I varje enskilt fall krävs det en bedömning av om den ifrågavarande egendomen faller in under kategorierna missbruksmedel, narkotikaverktyg eller annat till men för vården eller ordningen vid hemmet. Man måste vara särskilt försiktig när det gäller att begränsa det fria ordet och förvissa sig om att en begränsning inte föranleds av andra icke ändamålsenliga överväganden.

Jag delar den uppfattning som LVM-utredningen har gett uttryck för. Det kan här tilläggas att 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, ändrades den 1 april 2008. Enligt den nuvarande lydelsen får en intagen bl.a. ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan 1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller 2. antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I förarbetena till lagändringen (prop. 2006/07:127 s. 31) anförs bl.a. följande.

Med böcker, tidningar och tidskrifter som kan anses äventyra ordningen och säkerheten i en anstalt avses exempelvis sådana som uppmanar till brott eller som innehåller beskrivningar av hur man tillverkar föremål som kan användas som brottsverktyg. Att böcker, tidskrifter och tidningar som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår inte får innehas skulle kunna innebära t.ex. att intagna på en behandlingsavdelning för narkotikamissbruk inte får inneha litteratur som förhålligart sådant missbruk och att personer som är dömda för sexualbrott kan hindras från att inneha pornografisk litteratur. Vapenkataloger och tidskrifter som uppmanar till brott kan också förbjudas. Olika bedömningar av vilken egendom som får innehas kommer att göras beroende på vilken behandling den intagne genomgår. Bedömningen ska göras utifrån frågan om själva syftet med behandlingen kan antas motverkas eller inte. Det krävs inte någon konkret bevisning för att behandlingen i det enskilda fallet verkligen motverkas.

Det framhölls vidare i propositionen (s. 19) att en reglering som innebär begränsningar i de intagnas informationsfrihet måste vara omgärdad av rättssäkerhetsgarantier för att minimera risken för missbruk, varvid det noterades att Kriminalvårdens beslut i särskilda fall, enligt 74 § KvaL, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Jag vill inte helt utesluta att omhändertagande av pornografiska tidskrifter med stöd av 31 § LVM i vissa fall kan komma i fråga. Som också anfördes i LVM-utredningens tidigare citerade betänkande *torde* (min kursivering) ett temporärt omhändertagande av en tidning med pornografiskt innehåll inte strida mot 31 § LVM och den s.k. ändamålsprincipen i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen om åtgärden motiveras med hänvisning till vårdfrågan. Ett motsvarande synsätt kan möjligen anläggas när det gäller omhändertagande med hänsyn till ordningen vid hemmet. Det är emellertid inte alldeles självklart att 31 § LVM, såsom bestämmelsen är utformad, kan anses tydligt innefatta en sådan i lag tillåten begränsning av den grundlagsskyddade informationsfriheten som avses i 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen. Det bör i sammanhanget noteras att 31 § LVM numera, efter den skärpning av bestämmelsen som trädde i kraft den 1 juli 2005, innefattar en skyldighet att omhänderta egendom som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Det är inte minst mot den bakgrunden otillfredsställande att det kan

finnas utrymme för olika uppfattningar i frågan om bestämmelsen över huvud taget kan tillämpas i här aktuellt hänseende.

Vidare kan det konstateras att det i LVM inte finns någon bestämmelse som möjliggör ett överklagande av ett omhändertagandebeslut enligt 31 § LVM (jfr 44 § LVM). Enligt min mening kan det rättsäkerhetsintresse som framhölls beträffande intagna i kriminalvårdsanstalt även göras gällande för intagna i LVM-hem. LVM-utredningen föreslog, utan att i det sammanhanget särskilt beröra den nu uppkomna frågan men med beaktande av den skärpning av bestämmelsen i 31 § LVM som föreslogs, att alla beslut som fattas av Sis i särskilda fall skulle kunna överklagas till länsrätt (s. 451 f.). Regeringen, som då inte hade upplevt något uttalat krav på en ändring i rätten att överklaga beslut, ansåg emellertid att nuvarande ordning fungerade väl och fann inte några vägande skäl att göra ändringar i den (prop. 2004/05:123 s. 47).

Tillämpningen av 31 § LVM, särskilt om fråga uppkommer om omhändertagande av ”något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet”, kan sannolikt föranleda bedömningar i enskilda fall som inte är helt okomplicerade i sak. Härtill kommer att det finns ett visst tolkningsutrymme när det gäller frågan om vad som kan inläsas i ”något annat”. Här kan hänvisas till bl.a. de tidigare JO-avgöranden som Sis har refererat till i sitt remissyttrande. En överklagandemöjlighet skulle kunna bidra till att, genom utveckling av praxis, skapa en enhetlig rättstillämpning och vara till stöd för de bedömningar som görs vid LVM-hemmen såvitt nu är i fråga, samt även bidra till en ökad rättsäkerhet för dem som vårdas vid hemmen.

Mot bakgrund av vad jag har uttalat finner jag skäl att tillstålla Socialdepartementet en kopia av detta beslut för kännedom.

Vad som i övrigt har framkommit ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Handläggning

Socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda

(Dnr 2330-2007)

Bakgrund

Daniel M. förordnades i september 1999 av polisdomstolen i Goma, Demokratiska republiken Kongo, till vårdnadshavare för sina tre syskonbarn, födda 1994, 1995 och 1996, som då bodde tillsammans med Daniel M., hans hustru och deras barn. Daniel M. beviljades i maj 2002 permanent uppehållstillstånd i Sverige.

I september 2004 avslag Migrationsverket en ansökan om uppehållstillstånd för syskonbarnen som då vistades i Kampala i Uganda. Utlänningsnämnden avslag i mars 2005 ett överklagande av Migrationsverkets beslut.

Utlänningsnämnden anförde därvid bl.a. att Daniel M. inte var att anse som förälder till barnen eftersom någon i Sverige godkänd adoption inte ägt rum.

Daniel M. vände sig därefter till Ångermanlands tingsrätt och ansökte om tillstånd att få adoptera sina tre syskonbarn. Tingsrätten begärde med anledning av ansökan ett yttrande av Humanistiska nämnden i Örnsköldsviks kommun. Nämnden överlämnade sin utredning till tingsrätten. I utredningen anfördes bl.a. följande. Utredarna har ingen kännedom om de aktuella barnen förutom de uppgifter som Daniel M. lämnat. Någon bedömning om den aktuella adoptionen är till fördel för barnen kan därför inte göras.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Fredrik M. klagomål mot Migrationsverket och humanistiska förvaltningen i Örnsköldsviks kommun. Klagomålen mot humanistiska förvaltningen avsåg bl.a. att förvaltningen inte gjorde något försök att utröna syskonbarnens inställning till adoptionen.

Klagomålen mot Migrationsverket prövades av JO Nils-Olof Berggren i ett beslut den 7 juni 2007 (JO:s dnr 1306-2007).

Utredning

JO remitterade anmälan till Humanistiska nämnden i Örnsköldsviks kommun för yttrande såvitt rörde nämndens handläggning.

Som sitt remissvar ingav nämnden ett yttrande som hade upprättats av familjerättssekreterarna Kerstin Hamlund och Birgitta Sandberg vid humanistiska förvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Från Ångermanlands tingsrätt, Härnösand, inkom 2005-11-21 begäran om yttrande över Daniel M:s ansökan om att få adoptera sina tre syskonbarn enligt ovan. Yttrandet skulle vara tingsrätten tillhanda den 16 december 2005. Utredningstiden förlängdes av tingsrätten till 2006-03-13, efter vår begäran. Anledningen till detta var att utredningstiden var alltför kort för att ärendet skulle hinna tas upp vid humanistiska nämndens sammanträde 2005-12-20.

Eftersom ärendet var av ovanlig art togs kontakt med Myndigheten för internationella adoptioner, MIA, för rådgivning med en erfaren jurist vad gäller handläggningen av ärendet. Vi fick då rådet att i vårt yttrande koncentrera oss på den sökande och hans förhållanden.

Under utredningen träffade vi Daniel M. vid två tillfällen för samtal, dels 2006-01-09 samt 2006-01-23. Vid det senaste tillfället var fransk tolk närvarande. Daniel M. uppvisade handlingar från en Polisdomstol i Goma, Kiri-simbi, Demokratiska republiken Kongo, av vilka det framgick att han var vårdnadshavare/förmyndare för de aktuella barnen. Enligt Daniel M. har detta, i hans hemland samma innebörd som en adoption.

Eftersom det framkommit att Daniel M. var vårdnadshavare/förmyndare för barnen litade vi på de uppgifter han lämnade bl.a. om barnens situation i Uganda. Han hade sedan 1997 haft ansvaret för dessa barn. Det framkom att han hade för avsikt att även fortsättningsvis ta ansvar och vård om de aktuella barnen och ville att barnen skulle få komma till honom i Sverige.

Ärendet behandlades vid humanistiska nämndens sammanträde 2006-01-31. Daniel M. var närvarande vid sammanträdet. Nämndens beslut blev att ärendet skulle återremitteras för vidare beredning och tas upp vid nästkommande sammanträde då Daniel M. skulle företrädas av tolk. Anledningen till

nämndens återremiss var nämndens osäkerhet om hur de skulle yttra sig i ärendet.

Vid humanistiska nämndens sammanträde 2006-02-28 förelades nämnden en kompletterande skrivelse i ärendet av den 2006-02-09. Daniel M. hade företrädare inför nämnden med tolk. Nämnden beslutade att inte avge något yttrande vad gäller adoptionen utan att tingsrätten tillställs utredning den 23 januari 2006 samt kompletterande skrivelse den 9 februari 2006 som svar på deras begäran om yttrande.

Den omständighet att Daniel M. redan var vårdnadshavare/förmyndare för de aktuella barnen gjorde att vi ställde oss frågande inför adoptionsförfarandet. Under utredningens gång sökte vi utredare information dels via MIA, dels via tingsrätten och utredde ärendet enligt de anvisningar vi fick. Tanken på att vi utredare skulle ha tagit kontakt med barnen i Uganda föresvävade oss aldrig. Vi har på intet sätt haft anledning att betvivla de uppgifter Daniel M. lämnat eller betvivlat sanningshalten i de handlingar han uppvisat.

Fredrik M. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 21 november 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I ärenden om adoption av ett barn som inte fyllt 18 år ska enligt 4 kap. 10 § föräldrabalken rätten inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun där sökanden är folkbokförd. Socialnämnden ska, om det inte är olämpligt, söka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten.

Bedömning

Socialnämnden hade anmodats av tingsrätten att yttra sig i adoptionsfrågan. Vid ett sammanträde den 28 februari 2006 beslutade nämnden att till tingsrätten ge in bl.a. en utredning som hade utförts vid nämndens förvaltning. Tjänstemännen vid förvaltningen hade inte haft någon kontakt med barnen under utredningen. I det yttrande som nämnden har gett in till JO har i den delen anförts bl.a. att ”Tanken på att vi utredare skulle ha tagit kontakt med barnen i Uganda föresvävade oss aldrig.”

I svensk rätt har det sedan länge funnits en princip om ”barnets bästa” i mål och ärenden som rör barn (se bl.a. Barnkommitténs betänkande SOU 1997:116 s. 140 f.). För att den principen ska kunna uppnås är det viktigt att barnet ges möjlighet att komma till tals, vilket även kommer till uttryck i artikel 12 i FN:s barnkonvention. Enligt den artikeln ska ett barns åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

I maj 1995 lade regeringen fram en proposition om Barns rätt att komma till tals (prop. 1994/95:224). I propositionen föreslogs uttryckliga bestämmelser om barns rätt att komma till tals i bl.a. mål och ärenden om adoption, och bestämmelsen i 4 kap. 10 § andra stycket föräldrabalken infördes om att socialnämnden i ett adoptionsärende, om det inte är olämpligt, ska söka klarlägga barnets inställning och redovisa den till rätten. I propositionen har angetts exempel på situationer när det kan vara olämpligt att försöka ta reda på barnets inställning. Så kan vara fallet t.ex. när barnet inte är gammalt eller moget

nog att ha en egen uppfattning i saken, att barnet är känsligt och labilt och om dess inställning har klarlagts genom annan utredning (a. prop. s. 52).

Det har i förevarande fall inte framkommit något som tyder på att det skulle ha varit olämpligt att efterhöra barnens inställning. Det är därför med viss förvåning som jag noterat att det aldrig föresvävade utredarna att åtminstone försöka ta reda på om det gick att få kontakt med barnen. Om det hade visat sig att en sådan kontakt kunde etableras hade nämnden därefter haft att ta ställning till på vilket sätt som de skulle beredas möjlighet att få komma till tals i ärendet.

Enligt remissvaret sökte nämnden vägledning från tingsrätten och Myn-digheten för internationella adoptioner (MIA) om hur utredningen skulle bedrivas. Oavsett vilka besked som utredarna då kan ha fått, anser jag inte att det kan ursäkta deras åsidosättande av den lagfästa skyldigheten att i adop-tionsärendet söka klarlägga barnens inställning. De har genom sin underlåten-het åsidosatt en bestämmelse som är av grundläggande betydelse när det gäll-er barns rättigheter.

För närvarande pågår en allmän översyn av reglerna om adoption i 4 kap. föräldrabalken, 2008 års adoptionsutredning. Enligt direktiven ska utredaren bl.a. undersöka vilka åtgärder socialnämnden vidtar vid en begäran om ytt-rande, hur nämndens yttranden utformas och i vilken utsträckning barn får komma till tals (dir. 2007:150). Jag sänder en kopia av detta beslut till utred-ningen för kännedom.

Vad Fredrik M. har anfört i övrigt föranleder inget uttalande från min sida.

En stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak

(Dnr 2392-2007)

Bakgrund

Stig S. ansökte vid olika tillfällen hos Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommun om ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) för augusti–december 2006. Ansökningarna lämnades utan bifall.

Stig S. överklagade avslagsbesluten. Han inkom dock för sent med sitt överklagande av beslutet för december, varför stadsdelsnämnden avvisade det överklagandet.

I en dom den 28 februari 2007 biföll länsrätten Stig S:s överklaganden av besluten för augusti–november 2006, och stadsdelsnämnden ålades att lämna försörjningsstöd till honom för dessa månader.

I en skrivelse som kom in till förvaltningen den 23 april 2007 ansökte Stig S. på nytt hos stadsdelsnämnden om försörjningsstöd för december 2006. I ett svar den 2 maj 2007 anförde handläggaren följande.

Du har skickat ett brev angående försörjningsstödet för december månad 2006. Du har överklagat beslutet men vi har avvisat det för det kom in för sent till stadsdelsförvaltningen. Avslaget skickades från stadsdelsförvaltning-

en den 30/11-2006 och från det datumet hade du fem veckor på dig att överklaga. Överklagan kom in den 10/1 och då var det för sent.

Stig S. återkom i frågan i en skrivelse som var ställd till chefen för stadsdelsförvaltningen och som kom in till förvaltningen den 7 maj 2007. Han begärde då att hans ansökan om försörjningsstöd för december 2006 skulle prövas i sak.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 29 maj 2007, framförde Stig S. klagomål mot Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Klagomålen gällde att stadsdelsnämnden inte hade fattat något beslut i anledning av hans ”nya” ansökan i april 2007 om försörjningsstöd för december 2006. Stig S. var även missnöjd med att förvaltningen inte hade besvarat den skrivelse från honom som kom in till förvaltningen den 7 maj 2007.

I en kompletterande skrivelse, som kom in till JO den 21 juni 2007, framförde Stig S. ytterligare klagomål mot stadsdelsnämnden. Dessa klagomål gällde att stadsdelsnämnden inte fullt ut hade följt länsrättens dom den 28 februari 2007.

Utredning

Stadsdelsnämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad Stig S. anfört i sin anmälan. I sitt remissyttrande anförde stadsdelsnämnden följande.

Stig S. har uppburit försörjningsstöd av Bromma stadsdelsnämnd sedan i mars 2004. Han hade innan han flyttade till Bromma beviljats försörjningsstöd från en annan stadsdel. Stig S. var vid tidpunkten för den första ansökan i Bromma sjukskriven och saknade rätt till sjukpenning. Han har sedan dess hela tiden varit sjukskriven. Stig S. har ansökt om sjukersättning, men av Försäkringskassan nekats detta, eftersom de läkarintyg som presenterats ej styrkt en nedsatt arbetsförmåga på minst 25 %.

Stig S. nekades bidrag under perioden augusti t.o.m. december 2006. Han överklagade dessa beslut om avslag till länsrätten. Länsrätten biföll Stig S:s överklaganden och gav honom rätt till försörjningsstöd för perioden augusti t.o.m. november 2006. Bromma stadsdelsnämnd beslutade att inte gå vidare med ett överklagande till kammarrätten eftersom en grannstadsdel i kammarrätten inte haft någon framgång i ett identiskt mål.

Stig S:s överklagande rörande beslut om avslag på ansökan om försörjningsstöd för december kom dock in för sent, varför överklagandet avvisades. Stig S. meddelades beslut om detta med besvärshänvisning. Han har inte överklagat beslutet om att avvisa hans överklagande för december.

Bromma stadsdelsnämnd anser att det inte förekommit några felaktigheter i handläggningen av Stig S:s ärende. Han har fått beslut på samtliga sina ansökningar om försörjningsstöd. I de fall där besluten gått honom emot har han meddelats skriftligt beslut om detta med besvärshänvisning. Stadsdelsnämnden har omgående följt länsrättens dom och betalat ut det ekonomiska bistånd som länsrätten ansett Stig S. ha rätt till.

Stig S. har fått ett skriftligt beslut om avslag för december med besvärshänvisning. Han har inkommit för sent med sitt överklagande och stadsdels-

nämnden har fattat ett beslut om att avvisa överklagandeskrivelsen med besvärshänvisning. Stig S. har begärt en ny prövning av rätten till bistånd för december. Vi har meddelat Stig S. att vi redan prövat denna månad och att han haft möjlighet att överklaga beslutet och att vi inte haft för avsikt att pröva samma period igen. Vi har valt att inte besvara Stig S:s brev av den 4 april 2007 (brevet är feldaterat – det kom in till förvaltningen den 7 maj 2007, *JO:s anmärkning*) eftersom vi redan meddelat honom att vi inte haft för avsikt att göra en ytterligare prövning av rätten till försörjningsstöd för december. Detta kunde vi naturligtvis ha gjort men vi ansåg att den tidigare skriftväxlingen mellan förvaltningen och Stig S. var tillräcklig.

Stig S. kommenterade remissvaret.

I anledning av Stig S:s kompletterande skrivelse inhämtades från stadsdelsförvaltningen kopior av bl.a. ansökningar, beslut och överklaganden i Stig S:s ärende om försörjningsstöd.

I ett beslut den 3 december 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I 27 § förvaltningslagen (1986:223) regleras förutsättningarna för att en myndighet ska vara skyldig att ompröva ett tidigare fattat beslut. Myndigheterna har därutöver en självrättelsebefogenhet i vidsträckt mening som tillkommit genom praxis och som utgör ett komplement till bestämmelsen i förvaltningslagen.

Ett beslut av en myndighet att avslå en framställning binder inte myndigheten för framtiden. När en part som har fått avslag på en ansökan återkommer med en begäran om att myndigheten åter ska pröva saken, är myndigheten därför skyldig att ta ställning till ansökan genom ett nytt beslut. Detta gäller oavsett om myndigheten anser att det tidigare beslutet bör ändras eller inte (se Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 320 och s. 333, samt *JO:s ämbetsberättelse* 2002/03 s. 218). Den omständigheten att det tidigare beslutet inte överklagats (eller överklagats för sent), befriar inte myndigheten från dess skyldighet att pröva en ny framställning om samma sak.

Stadsdelsnämnden hade tidigare avslagit Stig S:s ansökan om försörjningsstöd för december 2006. Hans nya ansökan i april 2007 skulle mot bakgrund av det ovan anförda ha föranlett nämnden att fatta ett nytt beslut i saken. För det fall nämnden bedömde att ansökan skulle avslås, skulle ett formellt beslut ha meddelats. Därefter skulle Stig S. ha underrättats om beslutet och även om hur han skulle gå tillväga för att överklaga det. Om förvaltningen ansåg att det förelåg hinder mot att pröva ansökan borde nämnden ha fattat ett beslut om att avvisa framställningen. Det beslutet skulle Stig S. ha kunnat överklaga till länsrätten.

I en skrivelse som inkom till förvaltningen den 7 maj 2007 begärde Stig S. att hans ansökan om försörjningsstöd för december 2006 skulle prövas i sak. Nämnden har uppgett att eftersom Stig S. redan hade informerats om att nämnden inte hade för avsikt att göra någon ytterligare prövning, bedömdes den tidigare skriftväxlingen vara tillräcklig. Brevet föranledde därför inte någon åtgärd från nämndens sida. Det är enligt min mening förvånande att

2009/10:JO1

man ansett att handläggningen av Stig S:s ansökan varit korrekt och att skrivelsen inte behövde besvaras. Om förvaltningen hade gjort en mer noggrann analys borde man rimligen ha kommit fram till att det fanns frågetecken rörande handläggningen.

Det som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder ingen ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS

(Dnr 1088-2007)

Anmälan

AnnSofi W. klagade i en anmälan, som kom in till JO den 8 mars 2007, på Rättviks kommun. Hon anförde bl.a. följande.

Kammarrätten i Sundsvall återförvisade i ett beslut 2006-12-11 i mål nr 1985-06 målet till dåvarande socialnämnden, nuvarande socialutskottet, i Rättviks kommun som har att bereda AnnSofi W. tillfälle att visa att hon haft ersättningsgilla kostnader för personlig assistans under viss angiven tid. Något meddelande med anledning av kammarrättens beslut har jag inte fått. Jag hade emotsett besked om vilka uppgifter som socialutskottet saknar.

AnnSofi W. ifrågasatte även kommunens handläggning av hennes framställning om att få ta del av handlingarna i ärendet. Härutöver begärde hon att JO mer allmänt skulle granska hur förutvarande socialnämnden i kommunen hade agerat mot henne under åren 2003 och 2004.

Utredning

JO tog del av kammarrättens beslut den 11 december 2006. Därefter remitterades anmälan angående kommunens handläggning beträffande tiden efter kammarrättens beslut till Kommunstyrelsen, sociala utskottet, i Rättviks kommun för utredning och yttrande.

Utskottet lämnade som sitt svar på JO:s remiss en skrivelse som hade upprättats av socialchefen Lena Forsell. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande (de åberopade bilagorna har här utelämnats; JO:s anmärkning).

AnnSofi W. hemställer i sitt brev att JO granskar socialutskottets (f.d. socialnämndens) hantering av hennes ärende. Ärendet gäller personlig assistans och har pågått sedan 2004-05-07. Rättviks kommun har fr.o.m. våren 2007 anlitat juristkompetens från Sveriges Kommuner och Landsting i detta ärende.

AnnSofi W. tar i sitt brev upp fyra punkter som vi besvarar här nedan. I ärendet finns sedan tidigare en omfattande dokumentation. Om ni finner att ni vill ta del av tidigare dokumentation så står vi gärna till tjänst med denna.

Nedan följer svar på AnnSofi W:s frågor:

Dröjsmålet har inget att göra med en ”förhållning” av ärendet i syfte att inte betala ut pengar. Dröjsmålet handlar om att vi anlitat juristkompetens och att detta tagit tid. Svar har för övrigt skickats till AnnSofi W. 2007-03-06, där vi förklarar dröjsmålet. Se bilaga 1.

Socialnämnden har bevarat de handlingar som AnnSofi W. lämnat in. AnnSofi W. har erhållit kopior på alla handlingar för att själv kunna bedöma om allt finns med. Se bilaga 2 och 3.

Handlingar är översända till AnnSofi W. Se bilaga 3.

Vi beklagar, som nämnts ovan, att det tagit tid med utlämnandet av handlingar. Vi har också förståelse för att AnnSofi W. tycker att det tagit lång tid.

JO inhämtade från kommunen journalanteckningarna i AnnSofi W:s ärende för tiden efter kammarrättens beslut den 11 december 2006–23 april 2007.

I en förnyad remiss som ställdes till socialförvaltningen i Rättviks kommun begärde JO att det tidigare remissvaret skulle kompletteras med upplysningar om, och i så fall när, AnnSofi W. hade beretts tillfälle att inkomma med uppgifter till förvaltningen om hon haft ”ersättningsgilla kostnader för personlig assistans för tiden från den 16 april 2004–april 2005.

I ett svar på remissen anförde socialchefen Lena Forsell i huvudsak följande (de återopade bilagorna har här utelämnats; JO:s anmärkning).

Kammarrätten beslutade den 11 december 2006 att visa ärendet åter till socialnämnden. Kammarrätten anförde att nämnden skulle bereda AnnSofi W. tillfälle att visa att hon haft ersättningsgilla kostnader för personlig assistans under perioden 2004-04-16 till 2005-04.

AnnSofi W. har beretts tillfälle att visa att hon haft ersättningsgilla kostnader. I brev från socialförvaltningen daterat 2007-05-18 (bilaga 1) framkommer att AnnSofi W. beretts tillfälle att inkomma med uppgifter angående kostnader. Kommunen, har dessutom i ett brevsvaret till AnnSofi W. daterat 2007-06-27 (bilaga 2) framhållit att ytterligare handlingar ska inlämnas.

AnnSofi W. kom under ärendets handläggning in med ytterligare skrivelser, bl.a. ett yttrande över nämndens yttrande och förvaltningens kompletterande remissvar. I en skrivelse som kom in till JO den 22 februari 2008 anförde hon att kommunen ännu inte hade fattat något beslut om ersättningen.

Med anledning av vad AnnSofie W. anförde tog föredraganden i ärendet kontakt med Lena Forsell för att inhämta uppgifter rörande förvaltningens handläggning efter att kommunens remissvar hade kommit in till JO. I ett svar som sändes in till JO per e-post anförde Lena Forsell följande.

Det här är ett ärende som pågått under en lång tid och som också tidigare varit uppe i kammarrätten. Jag har jobbat här i ett år och har alltså inte varit med från början. Därför har vi anlitat en jurist från SKL som på vårt uppdrag ska komma fram till en lösning.

AnnSofi W. har i skrivelse till oss 2007 09 24 hävdad att hon vill ha ersättning för personlig assistans under en viss tidsperiod. Vi anser i svar till henne 2007 11 29 att vi är beredda att utbetala ersättning till henne under förutsättning att vi får tillgång till anställningsavtal mellan hennes assistenter och VH assistans som har utfört assistansen.

Vi har fått svar från AnnSofi W. 2008 01 29. Vår anlitade jurist på SKL kommer att hjälpa oss vidare men har inte tid förrän i slutet av april. Detta har AnnSofi W. fått meddelande om i brev daterat 2008 02 27.

Jag skickar gärna över skriftväxlingen om du vill det eller försöker komplettera muntligt. Jag väntar också svar från juristen och efter det hoppas jag att vi kan avsluta ärendet. Förmodligen kommer vi att betala ut viss retroaktiv ersättning men som sagt vill jag avvakta juristens svar.

Vi är mycket angelägna om att komma fram till en lösning så fort som möjligt. Det är mycket olyckligt att det drar ut på tiden.

Vid en förnyad förfrågan efter sommaren 2008 fick JO besked om att nämnden den 24 juni 2008 hade fattat ett beslut om assistansersättningen.

JO hade tillgång till kommunens skriftväxling med AnnSofi W. för tiden från den 15 januari 2007–7 februari 2008.

I ett beslut den 12 februari 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

AnnSofi W. har begärt att JO ska granska hur den förutvarande Socialnämnden i Rättviks kommun har agerat mot henne under åren 2003 och 2004. Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet bör JO emellertid inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka räknat från när anmälan gjordes. Det finns inte skäl för mig att i detta fall frångå den principen. Min granskning har inriktats på kommunens handläggning av ansökan om assistansersättning efter Kammarrättens i Sundsvall beslut den 11 december 2006.

Kammarrättens beslut innebar att socialtjänsten skulle pröva AnnSofi W:s rätt till ersättning för kostnader avseende personlig assistans under tiden från den 16 april 2004 till april 2005. I sitt beslut anförde kammarrätten bl.a. följande.

Socialnämndens beslut den 8 september 2005 är föranlett av länsrättens dom den 19 augusti 2004, en dom som inte ändrades av kammarrätten, varigenom AnnSofi W. förklarades berättigad till personlig assistans och socialnämnden ålades att beräkna det antal timmar varmed förmånen skulle utgå. I en sådan situation hade det enligt kammarrättens mening ålegat socialnämnden att utreda om AnnSofi W. för förfluten tid fått vidkännas kostnader för personlig assistans av ersättningsgill natur och om så befunnits vara fallet därefter beräkna storleken på ersättningen efter antalet timmar behövlig assistans.

Det framgår inte av handlingarna i målet att AnnSofi W. av socialnämnden har beretts tillfälle att visa att hon haft kostnader för personlig assistans för förfluten tid, att assistans faktiskt lämnats som gett upphov till kostnad som är av ersättningsgill natur och att det kravet var uppfyllt redan i och med att arbetet utfördes. Länsrättens dom och socialnämndens beslut bör därför upphävas och målet visas åter till socialnämnden som har att bereda AnnSofi W. tillfälle att visa att hon haft ersättningsgilla kostnader för personlig assistans för tiden den 16 april 2004–april 2005 och i förekommande fall beräkna den ersättning som nämnden finner böra utgå.

Den 18 maj 2007 anmodades AnnSofi W. att lämna in vissa handlingar till kommunen rörande de eventuella kostnader som hon hade haft för assistans under den aktuella tiden.

En jurist som kommunen hade anlitat redovisade den 30 oktober 2007 sin syn på AnnSofi W:s framställning om ersättning. Med anledning av vad juristen anförde, anmodades AnnSofi W. att komma in med kopia av anställningsavtal beträffande de personer som hade hjälpt henne under den aktuella tiden. AnnSofi W. lämnade in avtalen till kommunen den 30 januari 2008.

Den 24 juni 2008 fattades ett beslut i saken.

Efter kammarrättens avgörande har det ankommit på kommunen att utreda om AnnSofi W. hade haft kostnader för personlig assistans under den aktuella tiden. Kommunen borde mer eller mindre omgående ha berett AnnSofi W. tillfälle att komma in med ett underlag rörande sina eventuella kostnader.

Förvaltningens första kontakt med AnnSofi W. efter kammarrättens beslut ägde rum först i mars 2007 efter att AnnSofi W. i januari 2007 hade vänt sig till kommunen och ställt frågor angående handläggningen. Den 18 maj 2007

beredde kommunen AnnSofi W. tillfälle att lämna uppgifter om vilka kostnader som hon hade haft, dvs. fem månader efter kammarrättens beslut. I juni 2008, dvs. ungefär ett och ett halvt år efter kammarrättens beslut om återförvisning, fattade kommunen ett beslut om assistansersättningen.

Kommunen har i sitt remissvar anfört att den långa handläggningstiden i ärendet inledningsvis berodde på att kommunen anlitat ”juristkompetens och att detta tagit tid”. Handläggningen synes även senare ha dragit ut på tiden därför att juristen inte haft tid att svara på de frågor som kommunen ställt om handläggningen.

Jag kan konstatera att den grundläggande rättsliga frågan, nämligen om det över huvud taget är möjligt att utbetala ersättning för förfluten tid, är besvarad i rättspraxis, och kammarrättens beslut byggde på den förutsättningen att sådan ersättning kunde beviljas. Vad som återstod för kommunen att bedöma i förevarande fall var om AnnSofi W. visat att hon haft faktiska och ersättningsgilla kostnader för personlig assistans under den aktuella tiden. Om förvaltningen snarast efter kammarrättens beslut berett henne tillfälle att inkomma med det underlag som hon ville åberopa, hade ett beslut på den då föreliggande utredningen kunnat fattas redan tidigt under våren 2007. För det fall beslutet hade inneburit ett avslag, hade AnnSofi W. kunnat överklaga det och därigenom, långt tidigare än vad som nu har blivit fallet, fått sina ersättningsanspråk slutligt prövade. Det förhållandet att kommunen ansåg att det var nödvändigt att rådfråga en jurist och att denne inte hade möjlighet att ta sig an ärendet med den skyndsamhet som var erforderlig, utgör inte en ursäkt för kommunens utdragna handläggning. Kommunen borde i den uppkomna situationen ha försökt att få juristen att ändra prioriteringen mellan sina olika arbetsuppgifter eller ha vänt sig till en annan jurist.

Socialchefen Lena Forsell bekräftade till JO under våren 2008 att handläggningen hade dragit ut på tiden och att detta var olyckligt. Enligt min mening framstår handläggningstiden som orimlig lång, och kommunstyrelsens sociala utskott måste verka för att något liknande inte uppkommer i andra ärenden inom utskottets verksamhetsområde.

Utredningen ger vid handen att kommunen har brustit även vid handläggningen av AnnSofi W:s framställning om att få ta del av handlingar i sin akt genom att det tog för lång tid innan kommunen lämnade ut handlingar till henne. Eftersom det inte synes ha förelegat någon oklarhet om vilka handlingar som AnnSofi W. ville ta del av och framställningen inte heller bort föranleda några mer ingående överväganden i rättsligt hänseende, är det svårt att förstå varför handlingarna inte skickades till henne utan dröjsmål. I en skrivelse till AnnSofi W. under våren 2007 bekräftade kommunen att ett fel hade begåtts och det sociala utskottet har i sitt yttrande till JO beklagat det inträffade. Jag finner mot den bakgrunden inte skäl att närmare gå in på handläggningen.

När det under våren 2007 stod klart för kommunen att AnnSofi W. inte hade fått kopia av vissa handlingar, sändes trots detta inte de aktuella handlingarna till henne. AnnSofi W. tvingades att göra förnyade påstötningar om saken. Detta är inte tillfredsställande.

2009/10:JO1

AnnSofi W. har överklagat kommunens beslut i juni 2008 om assistansersättning till länsrätten. JO brukar inte uttala sig i frågor som ska prövas av domstol. Jag går därför inte här in på frågan om kommunens bedömning i sak av AnnSofi W:s rätt till retroaktiv assistansersättning.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet

(Dnr 4513-2007)

Bakgrund

A.K.G. ansökte hos Socialnämnden i Piteå kommun om insats i form av personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Ansökan ledde till en utdragen handläggning med flera prövningar i nämnden och i förvaltningsdomstolar. Kammarrätten i Sundsvall förordnade i en dom den 19 april 2007 (mål nr 692-06) att A.K.G. hade rätt till biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Kammarrätten överlämnade till socialnämnden att bestämma omfattningen av insatsen.

Den 11 maj 2007 beslutade socialnämndens arbetsutskott att bevilja A.K.G. personlig assistans enligt 9 § 2 LSS från och med den 14 maj 2007 till och med den 31 maj 2009 med 19 timmar och 30 minuter per vecka.

Anmälan

Jur.kand. Sofia T., Confrere Juristbyrå, framförde som ombud för A.K.G. i en anmälan, som kom in till JO i oktober 2007, klagomål mot Socialnämnden i Piteå kommun angående handläggningen av ärendet efter kammarrättens dom. Sofia T. begärde att JO skulle pröva huruvida socialnämnden förfarit på ett korrekt sätt när nämnden inte berett A.K.G. tillfälle att visa att hon haft kostnader för personlig assistans för förfluten tid, och om så befanns vara fallet, därefter beräkna storleken på den ersättning som skulle betalas ut.

Sofia T. fogade till anmälan bl.a. Kammarrättens i Sundsvall dom den 19 april 2007 i mål nr 692-06.

Utredning

Inledningsvis, den 13 november 2007, inhämtades vissa upplysningar per telefon från handikappomsorgen inom socialtjänsten i Piteå kommun angående handläggningen i samband med beslutet av den 11 maj 2007. Handläggaren Ann-Louise Pebé uppgav bl.a. att nämnden för närvarande handlägger ett nytt ärende angående insatser till A.K.G., nämligen frågan om retroaktivitet som inte togs upp i beslutet i maj 2007.

Därefter anmodades Socialnämnden i Piteå kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som anfördes i Sofia T:s anmälan.

Socialnämndens arbetsutskott överlämnade som nämndens remissvar en skrivelse undertecknad av socialnämndens ordförande Agnetha Eriksson. I skrivelsen, daterad den 8 februari 2008, anfördes beträffande den retroaktiva ersättningen följande.

När det gäller frågan om från vilken tidpunkt A.K.G. anses ha rätt till personlig assistans har redan Confrere juristbyrå skickat in en överklagan till socialnämnden. I den framgår att de överklagar att nämnden inte har givit A.K.G. tillfälle att visa om hon haft ersättningsgilla kostnader för personlig assistans från och med tidpunkten för ansökan och därefter beräkna ersättningen.

Socialnämnden i Piteå har besvarat överklagan som per 2008-01-15, mål nr 3032-07E, är behandlad i Länsrätten i Norrbotten. Enligt länsrättens dom kommer socialnämnden skriftligen bereda A.K.G. tillfälle att presentera om hon har haft kostnader med personlig assistans av ersättningsgill karaktär under den aktuella perioden.

Sofia T. kommenterade remissvaret.

Mot bakgrund av att det i januari 2008 framkom att beslutet från maj 2007 hade överklagats inhämtades till JO handlingar i det målet från Länsrätten i Norrbottens län (mål nr 3032-07).

Därefter skickade länsrätten på eget initiativ till JO en kopia av slutligt beslut i målet. Av beslutet, daterat den 15 januari 2008, framgår att länsrätten biföll överklagandet på så sätt att ärendet lämnades åter till socialnämnden ”för vederbörlig utredning och prövning beträffande A.K.G:s rätt till biträde av personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans även beträffande tiden den 17 maj 2002–den 14 maj 2007”.

I ett beslut den 12 februari 2009 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

En av insatserna enligt LSS är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning (9 § 2 LSS).

Den enskilde funktionshindrade har således rätt till antingen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Bestämmelsen är avsedd att ge den enskilde möjlighet att välja i fråga om att få sin assistans ordnad direkt genom kommunen eller att anordna assistansen själv.

Det ligger i insatsens natur att ett beslut om insats i form av biträde av personlig assistent inte kan ges retroaktivt. Däremot kan den enskilde beviljas ersättning för skäligen kostnader som har uppkommit avseende assistans före ett beslut om att bevilja assistans.

Nämndens beslut om personlig assistans den 11 maj 2007 gällde från och med den 14 maj 2007 till och med den 31 maj 2009. Frågan om A.K.G. hade rätt till ersättning för förfluten tid behandlades inte i beslutet. Inte minst i de fall när en ansökan om assistans har behandlats i olika instanser och hand-

2009/10:JO1

läggningen av saken därför har dragit ut på tiden kan den enskilde ha haft kostnader för assistans som han eller hon själv ordnat i avvaktan på den slutliga prövningen av ansökan. Med den utgångspunkten kan det ifrågasättas om inte Socialnämnden i Piteå kommun före sitt beslut den 11 maj 2007 borde ha klarlagt om A.K.G. hade ett krav på s.k. retroaktiv ersättning för assistans. I sammanhanget bör dock noteras att det, såvitt framgår av utredningen, aldrig hade antytts under ärendets handläggning att A.K.G. skulle ha haft några sådana kostnader, och jag har förståelse för att nämnden utgick från att det inte förelåg något krav på ersättning för tiden före nämndens beslut. Jag anser mig därför inte ha underlag för att rikta någon egentlig kritik mot nämnden på denna punkt. Jag finner dock skäl att tillägga att i ett ärende angående personlig assistans bör en kommun som regel, till undvikande av missförstånd, bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet.

Hälso- och sjukvård

Disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts

(Dnr 3305-2007)

Anmälan

Legitimerade tandläkaren N.B. inkom den 24 juli 2007 till JO med en anmälan mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) angående handläggningen av ett ärende som rörde en anmälan från en patient mot N.B. om felbehandling (HSAN:s dnr 2005/2089:B4).

HSAN hade genom beslut den 1 september 2006 ålagt N.B. en disciplinpåföljd i form av en varning med stöd av 5 kap. 3 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Sammanfattningsvis lade HSAN N.B. till last att han vid ett och samma behandlingstillfälle den 8 juli 2005 hade utfört hela behandlingen med rensning och rotfyllning av patientens tand 27, trots att partiell nekros förelåg och patienten inte var symtomfri. Vidare anfördes mot N.B. att han inte hade röntgendokumenterat eller journalfört behandlingen.

Länsrätten hade i en dom den 10 maj 2007 (mål nr 20084-06) upphävt HSAN:s beslut efter att i domskälen ha uttalat bl.a. att N.B. inte hade varit anmäld hos HSAN för en utförd rotfyllning och inte heller hade utfört den.

N.B. begärde JO:s granskning av om HSAN:s handläggning av det aktuella ärendet och myndighetens arbetssätt ”motsvarar den rättssäkerhetsnivå som lagstiftningen avsett och som det allmänna rättsmedvetandet kräver.”

Utredning

Händelseförloppet

JO hade tillgång till kopior av handlingarna i HSAN:s ärende, vilka hade getts in av N.B. i samband med en tidigare anmälan mot HSAN (JO:s dnr 4412-2006, beslut den 10 oktober 2006). Av den samlade utredningen framgick i huvudsak följande.

Patienten inkom den 29 juli 2005 till HSAN med en anmälan mot N.B. På anmälningsblanketten uppgav hon att den felaktiga behandlingen hade bestått i ”felbehandling av visdomstand”. Under rubriken ”Den anmälda undersökningen, vården eller behandlingen har skett vid följande tidpunkt/tidpunkter” angav hon ”041109- 23/11–25/11”. Patienten redogjorde för sina anmärkningar bl.a. enligt följande.

041109 gick jag på min årliga kontroll. Tandläkare N.B. Hade hål i en visdomstand (som enbart består av lagningar). Blev övertalad laga med porslinsfyllning. Har haft besvär tugga på den sidan sedan dess. Slipade ner tanden lite 13/12 men hade ont när jag tuggade i alla fall, har därför endast använt

högra sidan. V. 27 fick jag kraftiga smärtor i tanden, fick tid och då sa han att tanden var döende. Den borrades upp och *ska nu rotfyllas* (kurs. här, *JO:s anmärkning*). Han menade att han inte kunde se om jag hade en bakterie innan han satte dit fyllningen. [...] Jag anser att han skulle ha rengjort tanden ordentligt innan. Jag vill också veta varför vissa tandläkare anser visdomständerna är dåliga och drar ut dem. Berg har lagat mina i flera år. De håller ihop av lagningar. Måste få oberoende utlåtande, tack. Har bt 9 300:- i onödan anser jag och *vill ha rotfyllningen utan kostnad* (kurs. här, *JO:s anmärkning*).

HSAN inhämtade bl.a. daganteckningar i patientens journal, av vilka bl.a. framgick att den 9 november 2004 diagnostiserades tanden 27 för en kuspfraktur och kronfraktur. Patienten återkom den 23 november 2004, varvid tanden åtgärdades enligt anteckningen ”Optibond FL. DualCement. Cem inslipn och puts CEREC”. Den 13 december 2004 ”inslipades” tanden. Den totala patientkostnaden för utförd behandling av patientens tänder vid dessa behandlingstillfällen i november–december 2004 synes ha uppgått till 9 382 kr.

Av journalen framgick vidare att patienten den 8 juli 2005 (vecka 27) kom in med värk i tanden 27. Kronpulpan avlägsnades och partiell nekros konstaterades. Primärrensning utfördes. Som *planerad åtgärd* (registreringstyp ”p”, vilket enligt angiven ”teckenförklaring” nederst i journalen ska uttydas ”planerad”) står noterat ”upprensning och rotfyllning, tre eller fler rotkanaler”. Detta var det enda behandlingstillfället under vecka 27, och ingen ytterligare behandling av patientens tänder hade utförts av N.B. när anmälan till HSAN inkom den 29 juli 2005.

Den 21 december 2005 inkom N.B. till HSAN med begärt yttrande över anmälan. Huvuddelen av yttrandet rörde den behandling av patientens tand 27 som ägde rum i november och december 2004. Såvitt gällde behandlingskontakten den 8 juli 2005 anförde N.B. bl.a. följande.

Den 8 juli 2005 söker patienten upp mig med pulpit (inflammation) i tanden 27, vilken akutbehandlas och *planeras i tidboken för rotfyllning* (kurs. här, *JO:s anmärkning*).

Den 1 september 2006 meddelade HSAN sitt beslut att tilldela N.B. en varning. I beslutet redogjordes för anmälan och HSAN:s utredning av saken, varvid bl.a. ovanstående yttrande från N.B. återgavs. Därefter lämnades följande motivering.

Trots att partiell nekros förelåg och patienten inte var symptomfri utfördes hela behandlingen med rensning och rotfyllning vid ett tillfälle. Vid rotbehandling av tand 27 finns det i daganteckningen inte angivet antalet rotkanaler i tanden, rensningsdjup eller vilket material som rotfyllningen utförts med. Inte heller anestesimedlets koncentration har angetts. Det framgår således av utredningen att N.B. har utfört rotfyllningen utan röntgendokumentation och de finns inte heller journalförda i daganteckningarna. [...]

Beslutet undertecknades av ordföranden Lars-Åke Johnsson och kontrastignerades av föredraganden, biträdande övertandläkaren Jan-Håkan Eriksson som är sakkunnig hos HSAN i ärenden rörande tandvård.

N.B. överklagade HSAN:s beslut till Länsrätten i Stockholms län. Länsrätten inhämtade yttrande från Socialstyrelsen. Enligt vad som återges i domen medgav Socialstyrelsen bifall till överklagandet och anförde i huvudsak att

N.B. inte hade varit anmäld för den klandrade behandlingen och inte heller utfört den.

Länsrätten upphävde HSAN:s beslut om disciplinpåföljd genom en dom den 10 maj 2007 (mål nr 20084-06). Som skäl anfördes i huvudsak följande.

Länsrätten finner i likhet med Socialstyrelsen att N.B. inte varit anmäld för en utförd rotfyllning och inte heller utfört den. Av [patientens] anmälan framgår tydligt att anmälan inte omfattar en rotfyllning. Att N.B. inte utfört någon rotfyllning framgår också klart av den till ansvarsnämnden insända journalanteckningen och remissen som N.B. utfärdat. N.B. har i sitt yttrande till ansvarsnämnden också anför att han vidtog en akutbehandling p.g.a. [patientens] besvär och att en rotfyllning planeras i tidboken. Länsrätten finner därför att det av utredningen i målet klart framgår att N.B. tilldelats en varning av ansvarsnämnden på felaktiga grunder. [...]

HSAN:s första yttrande till JO

N.B:s anmälan remitterades till HSAN för utredning och yttrande. I ett remissvar, undertecknat av den dåvarande generaldirektören Annika Marcus, anförde HSAN bl.a. följande (i yttrandet omnämnd bilaga har här utelämnats, *JO:s anmärkning*).

Flertalet anmälningar till HSAN kommer från patienterna, men det ställs ändå vissa basala krav på innehållet i en sådan anmälan. Kraven framgår av 7 kap. 8 §§ lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS).

8 § Anmälan eller ansökan till ansvarsnämnden skall göras skriftligen och vara egenhändigt undertecknad samt innehålla uppgifter om

1. den enskilde anmälarens eller sökandens namn, födelsetid och postadress,
2. namn och adress för ställföreträdare eller ombud om talan förs av sådan,
3. vem anmälan eller ansökan avser och, om de kan lämnas utan särskild utredning, uppgifter om dennes yrke, adress och arbetsplats,
4. vilken anmärkning som riktas mot en anmäld, och
5. de omständigheter som åberopas till stöd för anmälan eller ansökan.

Kravet i tredje punkten om uppgift om vem som avses med anmälan – dvs. den anmälda – har i praktiken berett en hel del svårigheter. I förarbetena har man tonat ned lagtextens absoluta krav på att anmälaren skall ange vem som anmäls. Såvitt möjligt, sägs det (se prop. 1993/94:149 s. 127), skall uppgift lämnas om vem anmälan avser, så att yrkesutövaren kan nås med underrättelse enligt numera 7 kap. 12 § LYHS. Det har emellertid visat sig att de största problemen uppkommer för patienter eller närstående att uppfylla kraven i punkterna 4 och 5. Anmälan skall preciseras tillräckligt noggrant för var och en av de yrkesutövare som anmäls och det måste klart framgå när och var den anmälda behandlingen ägt rum eller inte getts. Eventuella brister i journalföringen behöver inte anges särskilt utan har ansetts inrymmas i anmälan (se t.ex. *KamR 1109-1996 och KamR 3766-1996*).

HSAN har en egen utredningsskyldighet, men kan inte pröva ansvar mot andra personer och inte heller andra anmärkningar än dem som omfattas av anmälan (se prop. 1993/94:149 s. 113). Ansvarsnämnden skall pröva endast de omständigheter som åberopats i anmälan och överinstanserna kan bedöma endast de sakfrågor som prövats av nämnden. I 7 kap. 10 § LYHS finns bestämmelser om utredningen i ärenden hos HSAN.

10 § Ansvarsnämnden skall se till att varje ärende blir tillräckligt utrett. Överflödigt utredning skall avvisas.

Nämnden får förelägga den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen att ge in patientjournaler eller andra handlingar som behövs för utredningen. I föreläggandet får vite sättas ut. Vitet döms ut av nämnden.

Räckvidden av HSAN:s utredningsinitiativ i tvåpartsärenden har inte angetts närmare i LYHS eller lagens förarbeten (jfr *RA 1989 ref. 67*) och den måste bli beroende av ärendets beskaffenhet (jfr 8 § FPL). Om patienten eller någon närstående gjort en anmälan, kan man dock inte räkna med att den enskilde har förmåga att bedöma hur utredningen bör bedrivas. Frågan om nämndens utredningsskyldighet har behandlats i *JO 1972 s. 262* och i *RA 1983 2:66*.

Uppgifterna i patientjournalen har ofta avgörande betydelse för utgången av prövningen av en anmälan. Ansvarsnämnden tar därför i de fall som prövas i sak in en kopia av journalen för granskning.

Förfarandet i ansvarsnämnden är i flertalet fall helt skriftligt. När den medicinsk-odontologiska utredningen bedöms vara tillräcklig för att ärendet skall kunna prövas i sak, överlämnas hela akten till någon av ansvarsnämndens sakkunniga föredragande. De utgörs av omkring 40 yrkesutövare med lång klinisk erfarenhet från hälso- och sjukvården samt tandvården. Föredragandena har ofta valts i samråd med professionernas olika yrkes- och vetenskapliga organisationer. När det gäller tandvård har ansvarsnämnden två föredragande tandläkare.

Det är i första hand en uppgift för den sakkunniga föredraganden att gå igenom utredningsmaterialet och bedöma om den anmälda yrkesutövaren har åsidosatt någon skyldighet av direkt betydelse för patientsäkerheten och i så fall om detta har skett uppsåtligt eller av oaksamhet. Flertalet ärenden avgörs av ordföranden ensam sedan sakkunnig föredraganden i minnesanteckningar har redovisat sin bedömning. Ordföranden är dock – med få undantag – behörig att fatta beslut endast i sådana ärenden som inte leder till disciplinpåföljd. Övriga ärenden prövas av ”fullsutten” nämnd (ordförande samt minst sex övriga ledamöter med särskild insikt i hälso- och sjukvård), efter föredragning av den som gjort den medicinsk-odontologiska bedömningen. Vid dessa sammanträden är hela aktmaterialet tillgängligt för alla ledamöter och det finns möjligheter att ställa frågor till föredraganden. Efter föredragningen diskuteras ärendet och beslut fattas.

Av patientens *anmälan i det nu aktuella ärendet* framgår att hon anmält en *tandläkare*, nämligen N.B., att den anmälda behandlingen utförts under *vecka 27* och att det var fråga om en *”felbehandling av en visdomstand”* (se bilaga). Enligt anmälan fick patienten tid hos N.B. och han sade då att tanden var döende. Tanden borrades upp. I anmälan framhöll patienten bl.a.: ”Jag anser att han skulle rengjort tanden ordentligt innan.” ... vill ha rotfyllningen utan kostnad.”

Ansvarsnämnden förelade N.B. att svara på anmälan. I föreläggandet angav ansvarsnämnden att det av svaret skulle framgå om han motsatte sig den eller de anmärkningar som riktats mot honom. I det senare fallet skulle han ange skälen för sin inställning och de omständigheter som han åberopade. Yttrandet borde så långt det var möjligt utformas så att det även var förståeligt för en icke medicinskt skolad person. Om medicinska fackuttryck användes borde de därför förklaras i en efterföljande parentes.

Med termen medicinsk fick i detta fall förstås odontologisk.

N.B. ingav kopia av patientjournalen och motsatte sig disciplinpåföljd. I sitt svar uppgav han bl.a.: ”Den 8 juli söker patienten upp mig med pulpitis i tanden 27, vilken akutbehandlas och planeras i tidboken för rotfyllning.”

Handläggningen i ärendet har även i övrigt följt bestämmelserna i LYHS och det sedvanliga förfarande som redan redovisats.

Föremålet för ansvarsnämndens prövning är som framgått den yrkesutövare som anmäls och de anmärkningar och omständigheter som anmälaren uppgivit i sin skriftliga anmälan. Prövningen får således varken omfatta mer eller mindre än vad som är anmält. Inget i patientens anmälan tydde på att någon annan tandläkare vid tillfället varit inblandad i behandlingen av tanden 27. Inte heller N.B. anförde i sitt svar några skäl eller omständigheter som gjorde att ansvarsnämnden rimligen hade anledning att utgå från annat än att tanden rotfylldes av N.B. eller överväga om någon annan tandläkare hade något ansvar för behandlingen av patienten. Förhållandet, att uppgifterna i patientjournalen kan tolkas på detta sätt, framstår som klart först mot bakgrund av vad som framkommit i länsrätten och där det framgick att N.B. remitterat patienten efter det att han hade yttrat sig till ansvarsnämnden. Det måste naturligtvis beklagas att dessa omständigheter inte framkom i ansvarsnämndens utredning och att det inte redan i ansvarsnämndens beslut kunnat fastslås att N.B. enbart svarat för en del av behandlingen.

HSAN:s andra yttrande till JO

Med anledning av HSAN:s remissvar upprättades vid JO:s expedition en promemoria i vilken det redovisades vad som hade kommit fram av utredningen i ärendet och därefter anfördes följande.

Av [HSAN:s remissyttrande] framgår att HSAN alltjämt är av uppfattningen att patientens anmälan till HSAN avsåg N.B:s behandling av tanden 27 i juli 2005 och att hennes klagomål gällde en rotfyllning som skulle ha utförts då. Detta tar myndigheten som utgångspunkt när den i yttrandet redovisar sin syn på det inträffade.

Det måste emellertid – redan i detta skede av JO:s utredning – kunna sägas vara uppenbart att patienten *inte* hade anmält N.B. till HSAN för den behandling av tanden 27 som utfördes i juli 2005. Det torde i stället kunna konstateras att patientens anmälan till HSAN gällde den behandling som utfördes i november 2004. Hon synes i sin anmälan ha gjort gällande att det var felaktigheter i N.B:s behandling vid *det* tillfället som medförde att hon fick akuta besvär av tanden vecka 27 år 2005 och vid tiden för sin anmälan stod inför en planerad rotfyllning.

Med hänsyn till det anförda bör HSAN i en förnyad remiss anmodas att inkomma med ny utredning och nytt yttrande i saken, varvid innehållet i denna PM bör beaktas.

Efter en förnyad remiss inkom HSAN, genom den dåvarande generaldirektören Annika Marcus, med ett yttrande i vilket anfördes följande (bilagan här utelämnad, *JO:s anmärkning*).

Anmälan om fel vid behandling i tandvården bör innehålla uppgifter i framför allt fyra avseenden:

1. Vilken eller vilka yrkesutövare som anmälan avser och var behandlingen ägt rum.
2. Vilken tand eller vilka tänder som anmälan omfattar.
3. Vilken eller vilka anmärkningar som riktas mot den anmälda.
4. När behandlingen ägde rum.

Uppgifterna i den aktuella anmälan från patienten om yrkesutövare och plats för behandlingen beredde ingen svårighet för ansvarsnämnden. Det var enbart tandläkaren N.B. som anmäldes och behandlingen ägde rum på hans mottagning. När det gällde vilken tand eller vilka tänder som avsågs, uppgav patienten att det var tanden 28, men utredningen visade att den tanden inte behandlats, utan att det i stället var tanden 27. Ansvarsnämnden tolkade därför patientens anmälan på så sätt att det var tanden 27 som avsågs.

Anmärkningarna från patienten var att tanden blivit infekterad vid behandling hos den anmälda tandläkaren. Anmälan i den delen var inte tillräckligt preciserad och det var fel av ansvarsnämnden att inte begära ett förtydligande från patienten innan saken avgjordes. I anmälan uppgav patienten att behandlingen ägde rum i november 2004. Eftersom någon infektion rimligen inte kunde ha skett vid en aseptisk behandling vid novemberbesöket, tolkade ansvarsnämnden – felaktigt – anmälan på så sätt att den avsåg hela behandlingen av tanden 27, dvs. även vid de efterföljande besöken på mottagningen. En begäran om förtydligande från patienten kunde ha förhindrat den felaktiga tolkningen.

De fel som förekommit vid handläggningen av ärendet har föranlett ansvarsnämnden att vidta ett flertal åtgärder:

1. När felen blev kända har saken omgående under hand diskuterats med handläggarna på kansliet. Då har vikten av en noggrann prövning av ansökans innehåll och behovet av komplettering framhållits.
2. Ansvarsnämnden har inbjudit samtliga ledamöter, föredragande och handläggare (ca 80 personer) till en praxisdag den 30 augusti 2007 för att diskutera bl.a. behovet av förbättrade rutiner vid handläggningen och tolkningen av patientanmälningar m.m.
3. För att förebygga att likartade fel upprepas, har nya rutiner under hösten 2007 genomförts vid granskningen av patientanmälningarna och av yrkesutövarnas svar.
4. Riksrevisionen har granskat regeringens, Socialstyrelsens och ansvarsnämndens hantering av anmälningar av vårdskador samt i en granskningsrapport den 26 november 2007 (Dnr: 31-2006-1026) redovisat slutsatser och rekommendationer, se särskilt s. 24–40 och 52–63 i rapporten (bifogas som bilaga). Ansvarsnämnden har redan genomfört vissa av dessa rekommendationer och förbereder nu genomförande av de övriga.
5. Vid ett särskilt möte den 12 december 2007 med ansvarsnämndens handläggare har åtgärderna och de nya rutinerna enligt punkterna 3 och 4 redovisats och diskuterats.

N.B. gavs tillfälle att kommentera remissvaren men hördes inte av.

I ett delbeslut den 25 februari 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Det kan konstateras att HSAN genom sitt beslut den 1 september 2006 ålade N.B. disciplinpåföljd i form av en varning för något som han inte var anmäld för och inte heller hade utfört. Ansvarsnämndens ordförande, och ytterst ansvarig för beslutet, var Lars-Åke Johnsson.

En disciplinpåföljd är en ingripande åtgärd för den enskilde yrkesutövaren. Inte minst innebär den uppmärksamhet i media som ett beslut om disciplinpåföljd kan ge anledning till negativa konsekvenser för honom eller henne. Det är således av största vikt att HSAN:s beslut grundar sig på en väl utförd utredning av anmälan och en noggrann genomgång av omständigheterna i sak. Det kan visserligen hävdas att en yrkesutövare som felaktigt har ålagts disciplinpåföljd alltid har möjlighet att få till stånd en rättelse av beslutet genom att överklaga det till domstol. Så har också skett i det aktuella fallet. Många gånger torde det emellertid i praktiken vara svårt att genom en sådan rättelse helt undanröja konsekvenserna av det tidigare beslutet.

Flera misstag synes vara orsaken till det inträffade. När patientens anmälan kom in till HSAN i slutet av juli 2005 uppfattades den felaktigt så att den

gällde klagomål rörande en rotfyllning, som skulle ha utförts tidigare i juli månad under vecka 27. Härutöver synes inte någon av de beredande eller beslutande tjänstemännen ha upptäckt att daganteckningen i patientens journal den 8 juli 2005 om ”upprepning och rotfyllning, tre eller fler rotkanaler” endast avsåg en planerad, och inte utförd, åtgärd. Uppenbarligen har ingen heller reagerat över att N.B. i sitt yttrande till HSAN – vilket dessutom återgavs i HSAN:s beslut – angav uttryckligen att han den 8 juli 2005 *planerade* en rotfyllning och att han i övrigt inte kommenterade saken.

Jag ser mycket allvarligt på HSAN:s bristfälliga handläggning av ärendet och har övervägt frågan om det finns skäl att utkräva straffrättsligt ansvar för någon tjänsteman vid HSAN. Jag har inte funnit anledning att gå vidare på det sättet utan har stannat för att ta initiativ till ett disciplinärt förfarande mot Lars-Åke Johnsson.

Såsom anförts ovan har Lars-Åke Johnsson i egenskap av ordförande varit ytterst ansvarig för HSAN:s beslut den 1 september 2006 att ålägga N.B. disciplinpåföljd. Genom att beslutet har fattats utan att det fanns formell och saklig grund för disciplinpåföljden har Lars-Åke Johnsson, enligt min mening, av oaktsamhet brutit i sina åligganden på sådant sätt att han har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. Felet kan inte anses ringa.

Jag finner därför skäl att, med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, hos Statens ansvarsnämnd anmäla frågan om disciplinansvar för Lars-Åke Johnsson.

JO:s yttrande över en inläga från Lars-Åke Johnsson

I en inläga den 18 juni 2008 till Statens ansvarsnämnd invände Lars-Åke Johnsson bl.a. att det inte närmare preciserats vad hans oaktsamhet bestått i. Sedan Statens ansvarsnämnd berett JO tillfälle att yttra sig anförde jag i ett yttrande den 5 augusti 2008 bl.a. följande.

Som har framhållits i JO:s delbeslut den 25 februari 2008 är det av största vikt att HSAN:s beslut grundar sig på en väl utförd utredning och en noggrann genomgång av omständigheterna i sak. Nämndens ordförande, som är jurist och ska ha varit ordinarie domare, har självfallet ett betydande eget ansvar härvidlag. Det får således förutsättas att ordföranden noggrant går igenom aktmaterialet och beslutsförslaget i samband med föredragningen för att bilda sig en egen uppfattning om ärendet, särskilt från rättslig synpunkt.

Sammanfattningsvis fanns det således varken formell eller saklig grund för den disciplinpåföljd som HSAN ålade N.B. En normalt aktsam ordförande borde vid sin genomgång av handlingarna ha uppmärksammat att de tolkningar som den sakkunnige hade gjort – dels i fråga om vad anmälan avsåg, dels i fråga om vilken behandling som hade utförts – med fog kunde ifrågasättas. Som en följd härav borde ärendet ha fått utgå i avvaktan på ytterligare utredning. Det måste anses i hög grad oaktsamt att inte reagera på de oklarheter som förelåg i ärendet. För detta har inte krävts några särskilda insikter i medicinska/odontologiska frågor.

Statens ansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 21 november 2008 ålade Statens ansvarsnämnd Lars-Åke Johnsson disciplinpåföljd i form av varning enligt 14 och 15 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning. Som motivering anförde ansvarsnämnden följande.

Såsom också Lars-Åke Johnsson har anfört kan vid en disciplinär prövning endast de omständigheter som åberopas i anmälan beaktas. Dessa måste också vara så preciserade att den anmälda har möjlighet att bemöta anmälan. Ramen för HSAN:s prövning utgjordes alltså av de anmärkningar och omständigheter som anmälaren uppgav i sin skriftliga anmälan till HSAN. För att en disciplinpåföljd ska kunna åläggas någon fordras också i princip att full bevisning föreligger i den meningen att de faktiska omständigheter som är föremål för bedömning ska vara styrkta.

För den som läser patientens anmälan till HSAN måste det stå klart att hennes anmälan inte avsåg den behandling som utfördes under vecka 27 i juli 2005. En annan sak är att hon i anmälan synes ha gjort gällande att hon i juli 2005 tvingades söka akut hjälp på grund av besvär föranledda av påstådda tidigare felbehandlingar.

Varken patientjournalen eller några andra handlingar i HSAN:s akt ger något belägg för det som HSAN lade tandläkaren till last, nämligen att han vid ett och samma behandlingstillfälle den 8 juli 2005 hade utfört hela behandlingen med rensning och rotfyllning av patientens tand 27. Den korrekta tolkningen av patientjournalen i nu relevant avseende låter sig göras även av en person utan odontologisk sakkunskap. Möjligen kan det anses som ursäktligt att inte notera förklaringarna i journalutskriften och förstå att den tolkats fel av föredraganden. Av anmälan framgår dock tydligt att anmälaren menade att hon, på grund av tidigare felbehandlingar, när anmälan gjordes stod inför en planerad rotfyllning. Hennes uppgift i anmälan om att ”tanden ska nu rotfyllas” ger knappast något utrymme för tolkningen att hon anmälde en redan utförd rotfyllning. Av den anmälda tandläkarens – i HSAN:s beslut citerade – yttrande till HSAN framgår också att någon rotfyllning inte hade utförts.

Av det sagda följer dels att HSAN genom sitt beslut den 1 september 2006 ålade tandläkaren en disciplinpåföljd för en åtgärd som vare sig hade anmälts eller utförts, dels att handlingarna i HSAN:s ärende inte gav något stöd för HSAN:s uppfattning om vare sig anmälan innehåller eller de åtgärder tandläkaren utfört. Beslutet har uppenbarligen baserats på en felaktig tolkning av anmälan och därefter även, troligen i ljuset av den ursprungliga feltolkningen, av andra handlingar.

En disciplinpåföljd är en ingripande åtgärd som för den enskilde yrkesutövaren kan medföra skadeverkningar av olika slag. Det ligger i sakens natur att en sådan påföljd inte får meddelas utan fullgod utredning och en noggrann genomgång av de omständigheter på vilka bedömningen grundas. I det nu aktuella fallet har HSAN allvarligt brustit. Frågan är vilket ansvar Lars-Åke Johnsson har för dessa brister.

Beslutet att ålägga tandläkaren disciplinpåföljd fattades kollegialt av HSAN efter föredragning vid ett sammanträde med Lars-Åke Johnsson som nämndens ordförande. Han reserverade sig inte mot beslutet.

Det är en diskuterad fråga om, när och i vilken mån en föredragande på ett ansvarsgrundande sätt delar ansvaret för ett avgörande med den eller de beslutande. Beslutsansvar föreligger dock i regel för envar som i den statliga förvaltningen aktivt deltar i ett beslutsfattande och som inte reserverar sig mot beslutet, se t.ex. Bertil Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete, 3 uppl., 2008, s. 126.

Det säger sig självt att ordföranden i ärenden av aktuellt slag inte kan frånsäga sig ett beslutsansvar med hänvisning till att man förlitar sig på föredraganden. Inte minst ordföranden, som måste anses ha ett särskilt ansvar för

kvalitetssäkring, har att i nödvändig omfattning ta del av och bilda sig en egen uppfattning om handlingarnas innehåll.

Lars-Åke Johnssons yttranden och de handlingar till vilka han hänvisar i detta ärende rör till stor del frågan om möjligheten ”för en lekman att göra odontologiska bedömningar”. Det som i anmälan läggs honom till last är dock inte att han har förlitat sig på föredragandens sakkunskap vid bedömningar av om exempelvis behandlingar har utförts i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Det gäller i stället att han har varit försumlig i sådana avseenden där det inte krävts några särskilda insikter i medicinska/odontologiska frågor. De krav som ställs i dessa avseenden rör sig snarast om en tillräcklig genomgång av handlingarna och, beträffande anmälan bestämmande av ramen för HSAN:s prövning, i någon mån om rättsliga överväganden av formell karaktär.

Statens ansvarsnämnd ansluter sig till justitieombudsmannens bedömning att en normalt aktsam ordförande vid en genomgång av handlingarna, inklusive förslaget till beslut, borde ha förstått att föredragandens tolkningar med fog kunde ifrågasättas. Härför har inte krävts några odontologiska kunskaper. Lars-Åke Johnsson har dock i stället för att låta ärendet utgå deltagit i ett beslut om att ålägga den anmälda tandläkaren en disciplinpåföljd. Detta har han gjort trots det som av rättssäkerhetsskäl gäller i fråga om utredningsskyldighet och beviskrav.

Härigenom har Lars-Åke Johnsson åsidosatt sina skyldigheter på sådant sätt som förutsätts för ansvar för tjänsteförseelse. Han har varit i hög grad oaktsam och det finns inte några omständigheter som gör att felet kan bedömas som ringa.

Ansvarsnämnden har med hänsyn till felets art övervägt att tilldela Lars-Åke Johnsson löneavdrag. Med hänsyn till att justitieombudsmannen inte har lagt honom till last att han åsidosatt sina skyldigheter av annat än oaktsamhet och att det saknas grund för att se det inträffade som annat än en engångsförseelse, stannar dock ansvarsnämnden för att det är tillräckligt att meddela Lars-Åke Johnsson en varning.

Sedan Statens ansvarsnämnds beslut vunnit laga kraft avslutades ärendet hos JO genom beslut den 22 januari 2009.

Initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning

(Dnr 482-2007)

Initiativet

Vid inspektion av psykiatriska kliniken, Länssjukhuset Ryhov, Landstinget i Jönköpings län, den 27–29 november 2006 (JO:s dnr 5514-2006), uppkom, i samband med granskningen av patientjournalerna, fråga om utgångspunkten för fristberäkningen i den då gällande 16 § LRV (sedan den 1 september 2008 16 a § samma lag). Frågan gällde hur fristen ska beräknas när allmän domstol, beträffande samma person, vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. I inspektionsprotokollet antecknades bl.a. följande.

P.S. överlämnades genom en dom meddelad av Eksjö tingsrätt den 17 januari 2003 till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Länsrätten i Kronobergs län beslutade i dom den 3 maj 2005 att den rättspsykiatriska vården av P.S. skulle fortsätta. Under tiden P.S. vårdades med stöd av LRV avvek han och begick nya brott. Genom dom meddelad av Eksjö tingsrätt den 27 maj 2005 överlämnades P.S. återigen till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Domen vann laga kraft den 10 augusti 2005. P.S. överfördes från Regionpsykiatriska kliniken i Växjö till rättspsykiatriska kliniken, Länssjukhuset Ryhov, den 18 augusti 2005. Den 29 november 2005 gjorde chefsöverläkaren en anmälan enligt 16 § LRV till Länsrätten i Jönköpings län.

Enligt 16 § andra stycket LRV ska frågan om vården ska upphöra prövas av länsrätten efter anmälan av chefsöverläkaren eller efter ansökan av patienten. Anmälan ska ske genast när chefsöverläkaren finner att den rättspsykiatriska vården kan upphöra. I annat fall ska anmälan göras senast inom fyra månader, räknat från den dag då domstolens beslut blivit verkställbart eller, om patienten kommit till sjukvårdsinrättningen en senare dag, från den dagen. Därefter ska anmälan göras var sjätte månad från den dag då rätten senast meddelade beslut i frågan.

Vid det avslutande mötet diskuterades frågan om tidsfristens beräkning. Johan Björck [verksamhetschef; JO:s anm.] uppgav därvid att man vid beräkningen av tidsfristen i det aktuella fallet måste ha utgått från tidpunkten då Eksjö tingsrätts dom den 27 maj 2005 vann laga kraft.

I förevarande fall uppkommer således frågan om anmälan skulle ha gjorts inom sex månader från länsrättens senaste prövning den 3 maj 2005 i anledning av den först meddelade domen avseende överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, eller, som här synes ha skett, inom fyra månader från det att tingsrättens senare dom vann laga kraft den 10 augusti 2005.

JO beslutade att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 482-2007).

Utredning

Efter remiss anförde Landstingsstyrelsen, Landstinget i Jönköpings län, följande.

Landstingsstyrelsen har inhämtat begärd utredning och kommentarer från för ärendet berörd verksamhet. Som framgår av bifogad utredning är vår uppfattning att ärendet har handlagts inom gällande tidsgränser.

Utgångspunkten har varit att det var den andra domen som skulle följas och inte den första och har därför inte utgått ifrån den senaste länsrättsdomen från Kronobergs länsrätt som föll 2005-05-03, som förordnade att den rättspsykiatriska vården ska fortsätta, när det gäller beräkningen av tidsgränserna för fortsatt vård.

Landstingsstyrelsen vill ta del i ett juridiskt klargörande av Justitieombudsmannen, hur man ska beräkna tidsgränserna, när patienter har ett flertal tingsrättsdomar med samma påföljd. Detta upplevs i dagsläget oklart.

Till yttrandet var fogat ett tjänsteutlåtande undertecknat av verksamhetschefen Johan Björck och chefsöverläkaren PerAlgot Thorslund, psykiatriska kliniken, Länssjukhuset Ryhov. I yttrandet anfördes följande.

Patienten är dömd till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Patienten har dömts till rättspsykiatrisk vård vid två tillfällen. Den första domen föll i Eksjö tingsrätt 2003-01-17. Patienten överfördes till vård på Birgittas sjukhus, Vadstena.

2005-04-04 avviker patienten från Birgittas sjukhus, Vadstena. När patienten är avviken begår han nya brott.

2005-04-11 blir patienten intagen på PIVA, Länssjukhuset Ryhov. Han vårdas där enligt tidigare LRV-dom.

2005-04-15 patienten överförs till St. Sigfrids sjukhus, Växjö för fortsatt vård. Under vårdtiden i Växjö döms patienten ånyo till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Denna dom föll i Eksjö tingsrätt 2005-05-27. Patienten överklagar domen, men drar sedan tillbaka sitt överklagande 2005-07-06. Därmed har patienten möjlighet att överklaga domen t.o.m. 2005-08-09. Då domen inte överklagats vinner domen laga kraft 2005-08-09.

Patienten överförs från St. Sigfrids sjukhus, Växjö till psykiatriska kliniken, Länssjukhuset Ryhov 2005-08-18. Chefsöverläkaren utgår från den andra domen i tingsrätten och börjar från 2005-08-09 att räkna ned tiden för nästa prövning om fyra månader.

2005-11-29 ansökan om fortsatt rättspsykiatrisk vård enligt § 16 LRV 1991:1129 skrivs och skickas till länsrätten.

2005-12-15 faller dom från länsrätten. Länsrätten förordnar att vården ska fortsätta ytterligare sex månader.

2006-06-11 ansökan om fortsatt rättspsykiatrisk vård enligt § 16 LRV 1991:1129 skrivs och skickas till länsrätten.

2006-06-15 faller dom från länsrätten. Länsrätten förordnar att vården ska fortsätta ytterligare sex månader.

2006-12-08 ansökan om fortsatt rättspsykiatrisk vård enligt § 16 LRV 1991:1129 skrivs och skickas till länsrätten.

2006-12-21 faller dom från länsrätten. Länsrätten förordnar att vården ska fortsätta ytterligare sex månader. Nästa ansökan vecka 23, 2007.

Chefsöverläkaren har utgått från den andra tingsrättsdomen som föll 2005-05-27 och dömd patienten till LRV med SUP. Domen överklagades av patienten och väckte inte laga kraft förrän 2005-08-09, här började chefsöverläkaren räkna på tidsförloppet som är redovisat ovan.

Vi har således inte utgått ifrån den första tingsrättsdomen, utan utgått ifrån att det var den senaste domen som ska gälla för beräkningen av tidsgränser. Enligt vår mening har tidsgränserna följts från vår sida avseende den andra

domen. Vi har heller inte fått någon avvikande mening eller signaler att detta var fel från Länsrätten i Jönköpings län i deras domslut.

Vi har således utgått ifrån att det var den andra domen som skulle följas och inte den första och har därför inte utgått ifrån den senaste länsrättsdomen från Kronobergs länsrätt som föll 2005-05-03, som förordnade att den rättspsykiatriska vården ska fortsätta, när det gäller beräkningen av tidsgränserna för fortsatt vård.

Vi vill gärna ta del i ett juridiskt klargörande av Justitieombudsmannen, hur man ska beräkna tidsgränserna, när patienter har ett flertal tingsrättsdomar med samma påföljd. Detta kan vi uppleva som oklart i dagsläget.

I ett beslut den 17 oktober 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 16 § LRV, i dess lydelse före den 1 september 2008, gällde följande. Frågan om vården ska upphöra prövas av länsrätten efter anmälan av chefsöverläkaren eller efter ansökan av patienten. Anmälan ska ske genast när chefsöverläkaren finner att den rättspsykiatriska vården kan upphöra. I annat fall ska anmälan göras senast inom fyra månader, räknat från den dag då domstolens beslut blivit verkställbart eller, om patienten kommit till sjukvårdsinrättningen en senare dag, från den dagen. Därefter ska anmälan göras inom var sjätte månad från den dag då rätten senast meddelade beslut i frågan. Bestämmelsen återfinns numera efter vissa redaktionella ändringar i 16 a § LRV och bl.a. anges nu uttryckligen att sexmånadersfristen börjar att löpa från den dag då *länsrätten* senast meddelade beslut i frågan.

Har en person genom dom överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning upphör vården, utom i fall som avser verkställighet av beslut om avvisning, utvisning, utlämning och överlämnande, först efter beslut av förvaltningsdomstol. En allmän domstol har således inte någon möjlighet att besluta att vården ska upphöra eller att på något annat sätt påverka dess inriktning eller varaktighet. Detta innebär att en ny dom, genom vilken den tilltalade överlämnas till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, i rättsligt hänseende inte påverkar den pågående vården enligt den äldre domen, utan den fortsätter till dess förvaltningsdomstol beslutat att vården ska upphöra.

Det ovan anförda innebär enligt min uppfattning följande. När en person överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning påverkas inte de tidsfrister som löper avseende vården av att personen i fråga på nytt döms till samma påföljd. Utgångspunkten för fristernas beräkning är alltså den dag då patienten började vårdas enligt LRV (fyramånadersfristen) respektive den dag länsrätten senast meddelade beslut i frågan om vårdens upphörande (sexmånadersfristen).

I förevarande fall skulle anmälan således ha gjorts inom sex månader räknat från Länsrättens i Kronoberg dom den 3 maj 2005, dvs. senast den 3 november 2005. Anmälan gjordes emellertid först den 29 november 2005, vilket alltså var för sent. Även om då gällande bestämmelser i 16 § LRV inte kunde sägas vara helt lättillgängliga i aktuellt hänseende kan psykiatriska kliniken inte undgå kritik för det inträffade. Mot bakgrund av att det, trots vidtagna justeringar i 16 a § LRV, kan finnas risk för tillämpningsproblem såvitt här är

i fråga, finner jag skäl att tillställa Socialdepartementet en kopia av detta beslut för kännedom.

Ärendet avslutas.

Handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) m.m.

(Dnr 3032-2007)

Anmälan och utredning

I en anmälan till JO framförde J.S. klagomål mot Rättsmedicinalverket, rättspsykiatriska avdelningen i Stockholm. Han klagade bl.a. på att han hade varit avskild under elva dygn när han vistades vid den rättspsykiatriska avdelningen. J.S. anförde vidare att en brevöversändelse från hans advokat hade öppnats.

Inledningsvis inhämtades journalhandlingar från rättspsykiatriska avdelningen. I flera fall framgick inte av handlingarna de närmare tidpunkterna för när beslut om förlängning av avskiljande hade fattats samt, när avskiljandet översteg åtta timmar, för vilken bestämd tid respektive beslut om avskiljande skulle gälla.

Anmälan remitterades till Rättsmedicinalverket för utredning och yttrande över handläggningen av frågan om avskiljande. Av yttrandet skulle särskilt framgå när beslut om förlängning av tiden för avskiljande hade fattats samt hur dessa beslut hade dokumenterats. Utredningen och yttrandet skulle även avse frågan om den aktuella brevöversändelsen hade undersökts samt, i sådant fall, om ett beslut enligt 22 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, hade fattats och hur detta hade dokumenterats.

I remissvaret, undertecknat av generaldirektören Erna Zelmin och biträdande chefsjuristen Anton Svensson, anfördes bl.a. följande.

Utredning

Rättsmedicinalverkets ledningskansli har inhämtat underlag från den Rättspsykiatriska avdelningen i Stockholm. Den rättspsykiatriska avdelningen har genom avdelningschefen Marianne Kristiansson angett i huvudsak följande.

Av medicinska/psykiatriska skäl bedömdes det föreligga synnerliga skäl enligt 20 § andra stycket LPT med avseende på beslut om förlängning av avskiljande och sådant beslut dokumenteras vid behov dagligen, dock senast 72 timmar efter det senaste beslutet om avskiljning. Vid beslut om avskiljning förs den intagne till en särskild enhet och den intagne har då egen personal som återkommande övervakar det psykiska tillståndet hos den intagne och fortlöpande rapporterar till ansvarig sjuksköterska som rapporterar till ansvarig överläkare. Ansvarig överläkare bedömer den intagne varje dag. Vid den aktuella tidpunkten fanns inga rutiner avseende dokumentation i journalen att synnerliga skäl enligt 20 § andra stycket LPT bedöms föreligga vilket kan ses som en brist. Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska avdelning i Stockholm har numera infört den rutinen.

Vid rättspsykiatriska avdelningen i Stockholm föreligger en rutin som innebär att alla försändelser från myndigheter och advokater överlämnas i oöppnat skick till den intagne. Gällande rutiner har tillämpats också i detta fall.

Frågan om avskiljande

Bestämmelser om avskiljande

Tillämpliga bestämmelser om avskiljande finns i 20 § LPT (av 8 § första stycket lagen [1991:1129] om rättspsykiatrisk vård, LRV, framgår att 20 § LPT gäller i tillämpliga delar vid rättspsykiatrisk vård). Paragrafen har följande lydelse.

En patient får hållas avskild från andra patienter endast om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna. Ett beslut om avskiljande gäller högst åtta timmar. Tiden för avskiljande får genom ett nytt beslut förlängas med högst åtta timmar. Om det finns synnerliga skäl, får ett beslut om avskiljande enligt första stycket avse en bestämd tid som överstiger åtta timmar. Chefsöverläkaren beslutar om avskiljande. Om en patient hålls avskild mer än åtta timmar i följd, ska Socialstyrelsen utan dröjsmål underrättas om detta. En patient ska under den tid han hålls avskild stå under fortlöpande uppsikt av vårdpersonal.

I förarbetena till paragrafen anges bl.a. följande (prop. 1990/91:58 s. 261).

Eftersom avskiljande av en patient från andra patienter är en starkt integritetskränkande åtgärd, bör den avslutas så snart det är möjligt. Det bör därför fortlöpande prövas om ett beslut om avskiljande kan hävas. Den längsta tiden för en sådan åtgärd har enligt första stycket andra meningen bestämts till åtta timmar. Anses det nödvändigt att åtgärden består därutöver krävs ett nytt beslut. En föreskrift om detta har tagits in i första stycket tredje meningen. Ett beslut om förlängning får fattas flera gånger. Ett beslut om avskiljande får enligt andra stycket avse en bestämd tid som överstiger åtta timmar. Hänvisningen till första stycket innebär att förutsättningarna för avskiljande enligt detta stycke ska vara uppfyllda för att få besluta om avskiljande enligt andra stycket. Dessutom tillkommer krav på synnerliga skäl. Bestämmelsen tar sikte på vissa extrema fall då patientens situation är så svår att ett avskiljande måste ske för en längre tid än några dagar. Detta torde behövas endast i särpräglade undantagsfall.

Närmare regler om underrättelse till Socialstyrelsen finns i 4 kap. 6 § i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOSFS 2000:12).

Bestämmelser om dokumentation (journalföring)

Bestämmelser om journalföring inom hälso- och sjukvården finns i patientjournalagen (1985:562). I 3 § patientjournalagen föreskrivs bl.a. att en patientjournal ska innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten och att uppgifterna ska föras in i journalen så snart det kan ske. I bestämmelsen föreskrivs också att en journalanteckning, om inte synnerligt hinder möter, ska signeras av den som svarar för uppgiften.

I 2 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård finns därutöver särskilda bestämmelser om journalföring beträffande patienter som vårdas med stöd av LPT och LRV. Av andra meningen i paragrafens första stycke p 9 framgår bl.a. att chefsöverläkaren ska se till att journalen för en sådan patient, utöver vad som följer av patientjournalagen och föreskrifter meddelade med stöd av den lagen, innehåller uppgift om tvångsåtgärd enligt 18–20 eller 23 § LPT eller enligt 8 § LRV jämförd med nämnda bestämmelser, jämte skälen för åtgärden samt om underrättelse till Socialstyrelsen enligt 19 eller 20 § LPT.

Rättsmedicinalverkets synpunkter

Enligt 20 § andra stycket LPT får en patient, under vissa närmare angivna förutsättningar, hållas avskild en bestämd tid som överstiger åtta timmar. Enligt 2 § p 9 förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård ska bl.a. tvångsåtgärder enligt 20 § LPT jämte skälen härför dokumenteras i patientens journal.

Av det underlag som hämtats in från den Rättspsykiatriska avdelningen i Stockholm framgår att det med anledning av J.S. medicinska/psykiatriska tillstånd bedömdes föreligga synnerliga skäl för avskiljande under en bestämd tid som översteg åtta timmar. Beslut om detta fattades på så sätt att ett nytt beslut om avskiljande vid behov dokumenterades dagligen eller senast 72 timmar efter det senaste beslutet om avskiljning.

Av befintliga journalblad och till Socialstyrelsen insända individrapporter framgår att beslut om avskiljande har fattats kl. 09:30, kl. 11:45 samt kl. 16:10 den 26 februari 2007. Beslut om att J.S. skulle stanna kvar på avskiljningsenheten har därefter fattats kl. 08:45 den 27 februari 2007. Vidare framgår att beslut om fortsatt avskiljande har fattats den 1, 2, 4, 6 (kl. 12:20) och 7 mars 2007. J.S. skrevs ut från avdelningen kl. 09:15 den 8 mars 2007.

Av anteckningarna i journalbladen framgår att fortlöpande beslut om avskiljande har fattats inom de tider som anges i underlaget från den rättspsykiatriska avdelningen (vid behov dagligen eller senast 72 timmar efter det senaste beslutet om avskiljning). Samtidigt kan det konstateras att det inte framgår av journalanteckningarna att giltighetstiden för besluten om avskiljande har bestämts på detta sätt samt att de fattats med stöd av 20 § andra stycket LPT. Rättsmedicinalverket, som inser vikten av att beslut om avskiljande dokumenteras på ett tydligt och formellt korrekt sätt, beklagar denna brist. Det har numera införts rutiner för hur beslut om avskiljande enligt 20 § andra stycket LPT ska dokumenteras. Med anledning av vad som framkommit kommer Rättsmedicinalverket att följa upp dessa rutiner.

Frågan om undersökning av en försändelse från advokat

Vad gäller frågan om undersökning av en försändelse till J.S. från hans advokat har personalen vid avdelningen följt en gällande rutin om att inte undersöka sådana försändelser. Något beslut enligt 22 § LPT har således inte fattats.

Av remissvaret framgår att J.S. även vänt sig till Socialstyrelsen och Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med klagomål mot rättspsykiatriska avdelningen i Stockholm. JO inhämtade och tog del av Socialstyrelsens regionala tillsynsenhets i Stockholm beslut den 10 september 2007 i ärende dnr 44-6758/2007 samt HSAN:s beslut den 23 oktober 2007 i ärende dnr 2007/2372:A5.

Eftersom JO inte hade tillgång till J.S:s adress kunde han inte ges möjlighet att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 5 november 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättsmedicinalverket har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som var tillämpliga vid den aktuella tidpunkten. Jag vill här endast tillägga att patientjournalagen (1985:562) upphörde att gälla den 1 juli 2008 och att motsvarande bestämmelser om journalföring numera återfinns i patientdatalagen (2008:355). Vidare har Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om

psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOSFS 2008:18) den 1 september 2008 ersatt SOSFS 2000:12.

JO är ett extraordinärt tillsynsorgan vars granskning är av rättslig art och främst inriktad på en kontroll av att myndigheterna i sin verksamhet iakttar gällande förfaranderegler. JO är däremot återhållsam med att överpröva myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Detta gäller särskilt när det är fråga om bedömningar som kräver speciell kompetens, t.ex. inom det medicinska området. Jag uttalar mig därför inte i frågan om J.S:s beteende var sådant att avskiljande var nödvändigt. Jag vill dock i sammanhanget framhålla att avskiljande enligt 20 § andra stycket LPT, dvs. avskiljande för en bestämd tid överstigande åtta timmar, endast får användas i extrema fall när patientens situation är så svår att ett avskiljande måste ske för en längre tid än några dagar (jfr prop. 1990/91:58 s. 261).

Av utredningen framgår att beslut om avskiljande enligt 20 § andra stycket LPT har fattats kontinuerligt under den period som J.S. var avskild samt att respektive beslut, som det får förstås, tidsmässigt har begränsats till att gälla högst 72 timmar. Att sådana tidsbegränsade beslut har fattats går emellertid inte att utläsa av J.S:s journal. Såsom Rättsmedicinalverket har anfört är detta en brist. Bristen måste bedömas som allvarlig. Av remissvaret framgår dock att det numera har införts rutiner för hur beslut om avskiljande enligt 20 § andra stycket LPT ska dokumenteras samt att Rättsmedicinalverket har för avsikt att följa upp dessa rutiner. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken.

När det gäller klagomålen rörande att en brev försändelse har öppnats kan jag konstatera att uppgift står mot uppgift i denna del. Det är inte sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle bringa klarhet i vad som förevarit.

Vad J.S. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag finner skäl att tillställa Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Stockholm en kopia av detta beslut för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats ovan beträffande dokumentationen av besluten om avskiljande.

Socialförsäkring

Försäkringskassan har inte kommunicerat inhämtade uppgifter med den försäkrade

(Dnr 1382-2007)

I en anmälan till JO framförde H.O. kritik mot Försäkringskassans handläggning av hans ärende gällande återbetalningsskyldighet för underhållsstöd. H.O. anförde bl.a. att Försäkringskassan vid handläggningen av hans begäran om omprövning av ett beslut om återbetalningsskyldighet inte hade underrättat honom om en uppgift som tillförts ärendet och gett honom tillfälle att yttra sig över uppgiften. Den uppgift han avsåg var att hans son E.O. saknade taxerad inkomst.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. H.O. yttrade sig i sin tur över Försäkringskassans remissvar.

I sitt beslut den 10 oktober 2008 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

Av lagen (1996:1030) om underhållsstöd, USL, framgår att när underhållsstöd lämnas till ett barn och det finns en bidragsskyldig förälder, ska denne återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet (21 §). Återbetalningsskyldigheten baseras bl.a. på den bidragsskyldige förälderns taxerade inkomst enligt det taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser (24–26 §§ USL). I de fall barnet har taxerad inkomst som uppgår till en viss nivå minskas underhållsstödet och i förekommande fall även återbetalningsskyldigheten (10 § och 24 § tredje stycket USL).

Enligt förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser får ett ärende som avser myndighetsutövning 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 (17 §). Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett om t.ex. avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga (1.).

JO har i tidigare beslut påtalat att reglerna om myndigheters kommunikationsplikt tillsammans med bestämmelsen om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet utgör några av de viktigaste garantierna för den enskildes rättssäkerhet (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 386). Det är grundläggande att myndighetens avgörande grundas endast på material som parten fått ta del av och beretts tillfälle att yttra sig över.

Av förvaltningslagens bestämmelser följer att kommunikering kan underlåtas då det inhämtade materialet saknar betydelse för ärendets utgång. Även material som har viss men ringa betydelse för ärendets avgörande omfattas av undantaget. Det är myndigheten som avgör om det i det enskilda ärendet är nödigt att kommunicera en viss uppgift. Det måste dock framstå som uppen-

bart att kommunikation inte har någon funktion för att åtgärderna ska kunna underlätas (se t.ex. Förvaltningslagen, Hellners/Malmqvist, 2 u., s. 200 f.).

Av utredningen i ärendet framgår att O.H. begärde omprövning av ett beslut om återbetalningsskyldighet och att Försäkringskassan med anledning därav tog fram uppgifter om O.H:s sons taxering från datasystemet. Dessa uppgifter låg till grund för det beslut som Försäkringskassan därefter fattade. Jag kan ha viss förståelse för att Försäkringskassan normalt inte kommunicerar information av innebörd att ett barn saknar inkomst. I detta ärende gjorde O.H. emellertid gällande att barnet hade inkomst. Mot den bakgrunden borde Försäkringskassan ha låtit O.H. ta del av de inhämtade uppgifterna innan ärendet avgjordes och gett honom tillfälle att yttra sig över dem. Försäkringskassan förtjänar kritik för handläggningen.

Försäkringskassans utlämnande av uppgifter till domstol

(Dnr 1614-2008)

JO Nordenfelt meddelade den 23 december 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 mars 2008, anförde S.Y. bl.a. att Försäkringskassan hade tillfört uppgifter om honom till en annan persons ärende (hans sambo) och sedan lämnat dessa vidare till länsrätten.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som S.Y. hade anfört beträffande uppgifterna i sin sambos ärende.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören Stig Orustfjord, följande.

Bakgrund

En del av Försäkringskassans arbete är att kontrollera ärenden där det finns omständigheter som talar för att en försäkrad fått ersättning som han eller hon inte har rätt till. Impuls till sådan kontroll kan komma i form av en extern anmälan men även genom interna impulser utifrån handläggning i pågående ärenden.

Vid kontroll eller utredning av ett ärende behöver Försäkringskassan ofta kompletterande uppgifter. När det kan anses nödvändigt för bedömning av rätten till sjukersättning eller aktivitetsersättning, ska Försäkringskassan bl.a. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter eller besöka den försäkrade, 7 kap. 3 b § och 20 kap. 8 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, (AFL). Ett hem- eller arbetsplatsbesök kan vara anmält i förväg. Besöken kan dock även vara oanmälda om det är motiverat ur utredningssynpunkt, Försäkringskassans riktlinjer (2007:12) för hembesök och arbetsplatsbesök.

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Vid utredning i en annan försäkrads ärende framkom uppgifter som föranledde Försäkringskassans tjänsteman Gunilla Uhr att den 12 maj 2006 starta en utredning om en försäkrads, R.A:s, arbetsförmåga och om arbetsförmågan väsentligt förbättrats sedan han beviljades sjukersättning i januari 2006.

Interna uppgifter inhämtades och kontakt togs med Miljökontoret i Hyltebruk för kontroll av eventuellt tillstånd för kennelverksamhet. Även kennelns hemsida på Internet besöktes av tjänstemannen Gunilla Uhr. Därefter företog två tjänstemän, Gunilla Uhr och Mats Boström, från Försäkringskassan hembesök den 1 juni 2006 på adress [...].

[...] I beslut den 25 oktober 2006 av socialförsäkringsnämnd minskades R.A:s sjukersättning.

Beslutet överklagades till länsrätten. Länsrätten förelade Försäkringskassan om svar på inlämnat överklagande den 3 januari 2007. Försäkringskassans tjänsteman Anders Högstedt lämnade yttrande i ärendet den 23 januari 2007. Den 30 januari 2007 underrättade Länsrätten R.A. om möjligheten att ånyo inkomma med yttrande. Sådant yttrande inkom till Länsrätten den 11 februari 2007 och nytt tillfälle gavs Försäkringskassan till yttrande den 13 februari 2007. Försäkringskassans tjänsteman Anders Högstedt lämnade yttrande i ärendet den 12 mars 2007. Yttrandet föranledde nytt yttrande den 27 mars 2007 från R.A. och som i sin tur föranledde ännu ett yttrande den 13 april 2007 från Försäkringskassan av samme tjänsteman. I yttrandet från R.A. framfördes att hans sambo S.Y. stod för all skötsel av kennelns hundar.

Med hänsyn till framkomna uppgifter i yttrande den 27 mars 2007 om att S.Y. stod för all skötsel av hundarna kontrollerade tjänstemannen Gunilla Uhr om S.Y. uppburit eller uppbar ersättning från Försäkringskassan som kunde påverkas av lämnade uppgifter. Försäkringskassans interna uppgifter visade att sådan ersättning varit aktuell. Närmare uppgift om tidsperioder för S.Y:s ersättning fanns arkiverat på Försäkringskassans kontor i Hyltebruk.

Första sidan av det föredragnings-PM som var aktuellt inför beslut i socialförsäkringsnämnden i S.Y:s ärende faxades därför till Gunilla Uhr och lades in som bilagor i R.A:s ärende. På respektive första sida i S.Y:s ärende fanns även uppgift om medicinsk diagnos. Samtliga handlingar, kopior av PM, journalanteckningar samt uppgifter hämtade från Internet lämnade Gunilla Uhr till tjänstemannen Anders Högstedt som sände över handlingarna till länsrätten tillsammans med ett följebrev. Den 13 juli 2007 underrättade länsrätten R.A. om innehållet i översända handlingar från Försäkringskassan.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan har haft möjlighet att lämna vissa uppgifter om S.Y. till länsrätten. Detta grundar sig på följande.

Sekretess gäller hos Försäkringskassan bl.a. i ärende enligt AFL för uppgift om någons hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs, 7 kap. 7 § första stycket sekretesslagen (1980:100), (SkrL).

Sekretessen skyddar uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Begreppet ”andra personliga förhållanden” omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person och kan t.ex. gälla uppgift om en försäkrads adress och arbetsförmåga. Även ekonomiska förhållanden som exempelvis uppgift om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning omfattas av detta begrepp, Försäkringskassans vägledning (2001:3) offentlighet eller sekretess, avsnitt 8.2.

Uppgifterna om att S.Y. under en viss period fått sjukersättning samt uppgiften om diagnos kan hänföras till uppgifter om personliga förhållanden och hälsotillstånd och de omfattas därmed av sekretess.

I SekrL finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser. Det framgår t.ex. att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, 14 kap. 2 § 2 SekrL. Bestämmelsen ger med andra ord en möjlighet för Försäkringskassan att på eget initiativ lämna ut vissa uppgifter.

Av utredningen i ärendet framgår att aktuell försäkringsutredning för R.A. kompletterats med vissa uppgifter om S.Y. I detta fall gällde det uppgifter om typ av förmån, tidsperioder med ersättning samt diagnos. Försäkringskassan bedömde att uppgifterna om ersättning och tidsperioder var relevanta i ärendet hos länsrätten eftersom R.A. i sitt yttrande till länsrätten hänvisat till S.Y:s arbetsinsatser i verksamheten och att uppgifterna behövdes för ärendets avgörande. Enligt Försäkringskassans bedömning var den ovan nämnda sekretessbrytande bestämmelsen tillämplig i den aktuella situationen vad avser uppgifterna om förmån och ersättningsperioder.

Uppgiften om diagnos som fanns angiven på PM-kopior och följde med till länsrätten var dock inte nödvändig för ärendets bedömning och skulle därför inte ha lämnats till domstolen. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

S.Y. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att flera av de i ärendet utlämnade uppgifterna om S.Y. omfattas av socialförsäkringssekretessen (7 kap. 7 § SekrL).

Sekretess hindrar emellertid inte att uppgift lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer (14 kap. 2 § 2 SekrL). Av förarbetena kan utläsas att med omprövning även avses överprövning i domstol (se prop. 1979/80:2 s. 323).

För att den sekretessbrytande regeln ovan ska bli tillämplig krävs att uppgifterna i fråga behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. I regel bör den myndighet, där den sekretessbelagda uppgiften förekommer, kunna utgå från att den myndighet som begär att få uppgiften också behöver den i sin verksamhet (a. prop. s. 323 f.). I förevarande fall har uppgifterna i fråga lämnats i samband med kommunikeringen efter den mottagande myndighetens, dvs. länsrättens, begäran om yttrande i samband med en överprövning. I ett sådant fall, då det inte är fråga om en begäran om specificerade uppgifter, får den närmare behovsprövningen ankomma på den utlämnande myndigheten.

Jag delar Försäkringskassans egen bedömning att uppgifterna om att S.Y. uppburit visst slag av förmån under viss tid får anses ha varit behövliga hos länsrätten medan övriga uppgifter, som t.ex. diagnos, varit obehövliga och därför inte borde ha lämnats ut. Försäkringskassan borde således ha stannat vid att redogöra för de nödvändiga uppgifterna i sitt yttrande. Det var fel av Försäkringskassan att, till synes utan bedömning av länsrättens behov av

uppgifterna, lämna ut journalanteckningar m.m. i sin helhet. För detta förtjänar Försäkringskassan kritik.

Mycket allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att den har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation

(Dnr 4346-2008 och 5359-2008)

JO Nordenfelt meddelade den 26 januari 2009 beslut i ett antal ärenden med anknytning till Försäkringskassans omorganisation. Här återges inledningsvis hennes beslut i två ärenden, varav ett upptogs på hennes eget initiativ. I de följande referaten återges hennes beslut i de fem typfall som utgjorde grund för utredningen samt ett beslut som gäller kassans hantering av inkommen e-post.

Sammanfattning

Under senare delen av 2008 skedde en kraftig ökning av antalet JO-anmälningar mot Försäkringskassan. Anmälningarna syntes i betydande omfattning ha samband med den omorganisation av kassan som genomfördes under framför allt 2008. Anmälarna klagade bl.a. på långsam handläggning och bristande tillgänglighet. Jag uttalar i detta beslut mycket allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven i samband med omorganisationen.

Bakgrund

Riksförsäkringsverket och landets 21 försäkringskassor slogs den 1 januari 2005 ihop och bildade en statlig myndighet, Försäkringskassan. Den nya myndigheten inledde ett omfattande förändringsarbete. Genomförandet av den nya organisationen har skett successivt, omfördelningen av ärenden och medarbetare har pågått sedan sommaren 2007 och avslutades under hösten 2008.

Jag blev redan i slutet av 2007 uppmärksam på vissa problem som föreföll ha samband med Försäkringskassans omorganisation. Klagomål som gällde dröjsmål med Försäkringskassans handläggning och utbetalning av aktivitetsstöd ökade märkbart vid denna tid. Det föranledde mig att den 30–31 januari 2008 inspektera Försäkringskassan, Nationellt koncentrerad verksamhet Aktivitetsstöd. Vid inspektionen besökte jag såväl huvudkontoret i Stockholm som det handläggande kontoret i Östersund. Under inspektionen (dnr 405-2008) framkom att en del av de uppkomna svårigheterna kunde hänföras till faktorer som kassan inte hade haft möjlighet att påverka. I protokollet från inspektionen framhöll jag att det likväl var angeläget att kassan inför framtiden tog tillvara erfarenheterna från den då genomförda omorganisationen av aktivitetsstödet.

Jag besökte därefter den 8 april 2008 Försäkringskassans huvudkontor och fick en redogörelse för Försäkringskassans förändringsarbete och hur den framtida organisationen skulle se ut (dnr 2002-2008). Jag kan i efterhand

2009/10:JO1

konstatera att Försäkringskassan vid den tidpunkten, trots erfarenheterna från aktivitetsstödet, inte till fullo insåg vilka problem som skulle uppstå.

Under den senare delen av 2008 kom det in ett mycket stort antal klagomål till JO som gällde dels långa handläggningstider hos Försäkringskassan, dels svårigheter att komma i kontakt med kassans handläggare. Klagomålen handlade främst om ärenden gällande sjukpenning, föräldrapenning och bostadstillägg till pensionärer. Många anmälare beskrev den oro och ilska de kände över att Försäkringskassans handläggningstid fått ekonomiska konsekvenser för dem, t.ex. svårigheter att betala räkningar i tid. Många var också mycket upprörda över att det inte längre var möjligt att ringa direkt till en handläggare utan att man i stället hänvisades till Försäkringskassans kundtjänst. Denna skulle i sin tur vidarebefordra ett meddelande till en handläggare att man ville bli uppringd; detta fungerade dåligt.

Initiativärendet (dnr 4346-2008)

De problem som det ökade antalet anmälningar tog upp föreföll sammanhånga med Försäkringskassans omorganisation. Jag beslutade därför att inom ramen för ett initiativärende anmoda Försäkringskassan att yttra sig över ett antal typfall där klagomålen såg ut att böra hänföras till denna. I de anmälningar som därefter har kommit in till JO och som jag bedömt sammanhånger med omorganisationen har jag som regel endast underrättat anmälaren om att klagomål av samma slag, t.ex. om kontaktsvårigheter och långsam handläggning, redan var under utredning i initiativärendet.

Anmälan från Claes Jansson (dnr 5359-2008)

Liknande frågor togs också upp i en anmälan av Claes Jansson, LO-TCO Rättsskydd AB. Försäkringskassan har yttrat sig även i det ärendet. Jag kommer dock i detta beslut endast att behandla de frågor som avser svårigheter att komma i kontakt med kassan och att få veta vem som fattat beslut i ärendet. – Härutöver tog Claes Jansson också upp frågor som rör bl.a. kassans rutiner vid verkställighet av domar och hanteringen av fullmakter m.m. Claes Jansson bifogade exempel på ärenden som enligt hans mening inte behandlats korrekt. När det gäller de delarna kan jag konstatera att problemen är av den art att de med viss regelbundenhet aktualiseras hos JO och att de inte har direkt samband med omorganisationen. Jag finner mot den bakgrunden inte tillräcklig anledning att ytterligare fördjupa mig i de frågeställningarna. Claes Jansson har naturligtvis möjlighet att återkomma i de enskilda ärendena.

De remitterade typfallen

Jag har fattat ett separat beslut beträffande de remitterande typfallen denna dag, varför jag här endast i korthet redogör för dem.

I ett ärende, dnr 4319-2008, som avsåg sjukpenning, beskrev anmälaren sin kontakt med Försäkringskassan. Kassan hade hjälpt henne att fylla i en sjukförsäkran. När hon hörde av sig efter två månader hade hennes ärende ännu inte börjat handläggas. Hon ringde därefter vid upprepade tillfällen för

att få närmare besked om sitt ärende och hänvisades vidare till olika tjänstemän utan att ha fått något besked. När hon äntligen fick kontakt visade det sig att hennes försäkran var felaktigt ifylld trots att hon hade fått hjälp av kassan. Hon måste därför fylla i en ny ansökan. För att det hela skulle gå snabbare besökte hon kassan igen för att få hjälp. När hon kom dit var det emellertid ”datastopp” hos kassan vilket gjorde att det inte gick att fylla i en ny försäkran på ett tillförlitligt sätt. I ett annat ärende, dnr 4452-2008, som gällde föräldrapenning, fick Försäkringskassans handläggningstid till följd att anmälaren för att klara ekonomin var tvungen att begära ekonomisk hjälp genom kyrkan och socialtjänsten. I ytterligare ett ärende, dnr 4459-2008, ansökte anmälaren i juni 2008 om havandeskapspenning från och med september 2008. I slutet av augusti hade hon ännu inte fått något besked och inte heller trots flera försök lyckats få kontakt med någon handläggare på Försäkringskassan.

Andra klagomål behandlade främst svårigheten att få kontakt med Försäkringskassan. I ett ärende, dnr 4382-2008, beskrev anmälaren, som är anställd vid Skatteverket, de svårigheter hon upplevde när hon i tjänsten skulle kontakta Försäkringskassan. Det gällde bl.a. att Försäkringskassan inte ringde tillbaka trots att hon hade lämnat meddelanden och att kassan inte heller besvarade e-postmeddelanden. I ett annat ärende, dnr 4266-2008, beskrev anmälaren, en tandläkare, liknade svårigheter avseende kontakten med Försäkringskassan.

Utredning

Initiativärendet

Ärendet remitterades till Försäkringskassan för yttrande enligt en hos JO upprättad promemoria. Denna innehöll i huvudsak vad som ovan upptagits under rubriken Bakgrund. I remissen angavs att kassans remissvar särskilt borde behandla de generella problem som tycktes ha uppstått i samband med omorganisationen och vilka åtgärder som Försäkringskassan ansåg nödvändiga för att komma till rätta med situationen.

Försäkringskassan anförde i remissvaret (daterat den 24 oktober 2008) genom dåvarande generaldirektören Curt Malmberg följande (här har inte tagits med kassans bedömningar i de enskilda ärendena).

Försäkringskassans omorganisation

Försäkringskassan möter ökade krav från såväl medborgare som uppdragsgivare om att bli en mer serviceinriktad och effektiv myndighet med rätt och enhetlig tillämpning av försäkringen. Genomgripande förändringar krävs för att nå Försäkringskassans målbild om att ha medborgarnas fulla förtroende när det gäller service, bemötande och effektivitet, att aktivt bidra till färre sjukskrivna och fler i arbete och att vara en av landets mest utvecklade arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro. Målet är att det ska vara enkelt, snabbt och rätt för medborgarna.

Riksdagen beslutade, att från och med 2005, slå samman de tidigare 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket till en myndighet. Detta kombinerat med att dåtidens Försäkringskassa inte klarade de krav som kan ställas på en modern myndighet krävde en genomgripande förändring av

verksamheten. Ett av de viktigaste skälen till riksdagens beslut var de stora regionala skillnaderna i regeltillämpningen.

Mot denna bakgrund fattade Försäkringskassans styrelse, i november 2006, ett inriktningsbeslut om verksamhetsstrategi för Försäkringskassan. Beslutet följdes under våren 2007 av ställningstaganden kring verksamhetsstruktur och etableringsorter för en ny kundmötesorganisation.

Styrelsens beslut innebär att de tidigare länskontoren upphörde och i stället har ett kundcenter för privatpersoner och partners samt 60 lokala försäkringscenter etablerats. Av planerade 20 nationella försäkringscenter är i dagsläget nitton invigda. Det sista kommer att etableras den 6 november 2008.

Försäkringskassans tillgänglighet

Enligt förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem via telefax och e-post. Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Försäkringskassan har i sin verksamhetsstruktur valt följande tillvägagångssätt för att uppfylla förvaltningslagens krav.

Försäkrade och partners kan kontakta Försäkringskassan genom

- kundcenter (KC),
- personlig handläggare (PHL),
- personligt besök (lokalkontor/service- och samverkanskontor),
- självbetjäning via telefon eller Internet,
- post,
- e-post och
- telefax.

KC:s uppgift är att vara den försäkrades första kontakt med Försäkringskassan och så långt möjligt lösa den enskildes ärende direkt.

Frågor som inte kan omhändertas av KC förs vidare till nationellt alternativt lokalt försäkringscenter/lokalkontor (NFC, LFC/LK) via journalföring/konversation i ärendehanteringssystemet eller via e-post. Mottagande handläggare ska kontakta den enskilde inom 48 timmar.

Direktkontakter med enskilda sköts i första hand av personliga handläggare eller handläggare som är verksamma vid KC eller LK. Syftet med detta är att öka tillgängligheten för kunderna, snabba upp handläggningen och effektivisera verksamheten.

Generella problem

Förändringsarbetet inom Försäkringskassan är en av de allra största omdaningarna i svensk statsförvaltning. Den praktiska omflyttningen av ärenden och medarbetare har pågått sedan sommaren 2007 och kommer att vara slutförd under hösten 2008. Sedan den nya myndigheten etablerades den 1 januari 2005 har antalet anställda minskat med ca 3 000, till största delen beroende på myndighetens anslagssituation.

Samtidigt som den strukturella omvandlingen pågår har riksdagen fattat beslut om genomgripande regelförändringar inom sjukförsäkringen och tandvården från den 1 juli 2008. Även inom andra områden har regelförändringar verkställts. Härutöver har regeringen fattat beslut om att bilda en ny pensionsmyndighet. Detta beslut får givetvis inverkan på Försäkringskassans planerade omflyttningar och utbildningar.

Strukturomvandlingen har medfört att en stor del av handläggarna utbildas för att kunna hantera nya förmånsslag. Nyrekryterade medarbetare behöver därtill grundläggande kunskaper om bl.a. förvaltningslagen och andra regelverk kopplat till myndighetsutövning.

Även flytten av ärenden, såväl digitalt som fysiskt, är mycket omfattande. Flertalet av de s.k. volymärendena har flyttats. Med volymärenden förstås frekventa ärenden som ofta inte kräver ett personligt möte och som handläggs inom de nationella försäkringscentren.

KC för privatpersoner och partners har etablerats. Under sommaren har otillräcklig bemanning i kundcentren medfört oacceptabelt långa väntetider.

I det IT-system som driftsattes vid införandet av det nya tandvårdssystemet samverkar Försäkringskassans system med sju systemleverantörers. De senare arbetar på uppdrag av tandläkarna. Initialt har tekniska problem uppstått. Sedan driftsättningen har Försäkringskassans IT-organisation haft regelbundna kontakter med systemleverantörerna för att analysera de fel som uppstått. För Försäkringskassans del handlar det om ett 40-tal fel som rättats inom maximalt några dagar.

Åtgärder

Kundcenter

För KC har väntetiden för privatpersoner hittills under oktober i genomsnitt varit två minuter. Svarstiden för e-post är för närvarande 24 timmar. Detta är i enlighet med den målnivå som fastställts i Försäkringskassan.

KC för privatpersoner har sedan april 2008 anställt ytterligare ca 100 medarbetare, vilket har förbättrat bemanningen men även inneburit att utbildningsinsatser har krävts. I KC för partners har bemanningen ökat med 21 personer under samma period.

Från och med den 13 oktober har KC för privatpersoner utökat sina öppettider. De nya öppettiderna är 8.00 till 21.00 samtliga vardagar, 8.00 till 15.00 på lördagar samt 15.00 till 21.00 på söndagar.

För föräldraförsäkringen finns sedan den 17 september möjligheten att få svar på generella frågor genom en chattfunktion på Försäkringskassans webbplats.

De nya tandvårdsreglerna som trädde i kraft den 1 juli 2008 har medfört en ökad belastning på KC för partners. För att möta efterfrågan har kompetensgruppen för tandvård utökats från åtta till 28 personer. All personal har genomgått en kompletteringsutbildning. De ärenden som rör odontologi och som KC för partners inte kan besvara, hanteras av försäkringsodontologiska rådgivare som ringer upp vårdgivarna. Ett system för mottagande och åtgärdande av tekniska problem har införts under oktober månad.

KC för partners ger service till arbetsgivarna, sjukvården och tandvården. Från och med mitten av september har partnergruppen utökats med Arbetsförmedlingen, kommunerna, Kronofogdemyndigheten och försäkringsbolagen. Under 2009 planeras ytterligare vidgning av partnergruppen med bl.a. Skatteverket och Migrationsverket.

Nationella försäkringscenter

Som ovan beskrivits har den största strukturomvandlingen skett från de tidigare länsorganisationerna till NFC. Vid NFC handläggs ärendeslag med stora volymer där personlig kundkontakt ofta inte är nödvändig.

Försäkringskassan har uppmärksammat att telefaxnummer och e-postadress saknas på våra brevmallar, vilket kan medföra svårigheter för de försäkrade att vid behov komma i kontakt med rätt person inom myndigheten. Beslut om åtgärder för att komma till rätta med detta problem pågår.

Genom införandet av ett produktionsplaneringsverktyg har möjligheten att aktivt matcha ärendevolymer med antalet medarbetare väsentligt förbättrats. Den eftersläpning i handläggningen som, inom flera ärendeslag, uppstod under sommaren har reducerats och målnivån för de flesta ärendeslagen beräknas nås under senhösten. Information om beräknad handläggningstid pub-

liceras på Försäkringskassans webbsida och uppdateras varje vecka. Besked om handläggningstider kommer även att införas i KC:s talsvar.

Tandvårdssystemet

För den partnergrupp som berörs av tandvårdsreformen har det initialt varit viktigt att förstärka KC för partners i syfte att korta väntetiderna. Detta har gjorts i två steg där Försäkringskassan i juli och augusti utökade bemanningen från åtta medarbetare till arton och därefter med ytterligare tio medarbetare.

Den talsvarsfunktion som finns har kompletterats med en callback-funktion som ger tandläkaren möjlighet att själv ta beslut om att stanna kvar i kön eller behålla sin plats i kön och bli uppringd. I augusti tillfördes talsvarsfunktionen en slinga för att besvara ärenden som gäller den gamla tandvårdsförsäkringen 65+/65-.

Som tidigare sagts tillhandahåller Försäkringskassan sedan den 1 oktober odontologisk support genom sina försäkringsodontologiska rådgivare.

En förbättrad IT-support har etablerats under oktober. Den innehåller i ett första steg att Försäkringskassans IT-helpdesk via KC för partners bedömer det tekniska problemet på grundval av ifyllda webbformulär och därefter återkopplar till vårdgivaren/systemleverantören.

Inför driftsättningen den 1 juli 2008 och inom ramen för de gemensamma testerna tillhandahöll Försäkringskassan en testmiljö för de externa systemleverantörerna. Testmiljön hölls öppen några veckor efter avslutade gemensamma tester. Behovet av testmiljö har dock framställts som ytterst önskvärd för fortsatta analyser och vidareutveckling hos leverantörerna. Försäkringskassan har därför återställt tillgången till testmiljö fr.o.m. den 5 september 2008.

Enskilda ärenden

Försäkringskassan har ett internt servicemål att skriftlig vidareförmedling för kontakt med en försäkrad ska ske inom 48 timmar (två arbetsdagar) efter det att den blivit registrerad. Dessa vidareförmedlingar besvaras i den turordning de inkommer. Vid otydliga frågor eller om ett svar till en försäkrad resulterar i flera följdfrågor ringer handläggare tillbaka till denne.

På grund av sommarens höga belastning i kombination med låg bemanning och pågående omställning av personalen har servicemålet inte kunnat uppnås under denna period.

Försäkringskassans slutsatser

Som angetts ovan har Försäkringskassan under de gångna månaderna haft stora svårigheter att tillgodose de krav enskilda och partners har rätt att ställa. Detta beror till stor del på den pågående förnyelsen. I regeringens uppdrag till Sveriges förvaltningsmyndigheter ingår att fortlöpande utveckla verksamheten. Försäkringskassans organisation har inte i nämnvärd grad förändrats sedan de allmänna försäkringskassorna infördes på 1950-talet. Trots en mycket noggrann planering har problem uppstått i samband med förnyelsen och främst under innevarande år. Erfarenheter från andra stora förändringsarbeten visar att detta inte är unikt. Förändringarna som görs är dock nödvändiga för att klara myndighetens uppdrag på lång sikt. Försäkringskassans utveckling har, sedan 2005 då en myndighet infördes, varit positiv. Det praktiska fullföljandet av den struktur som beslutet att skapa en myndighet innebar, har dock orsakat att den positiva resultatutvecklingen tillfälligt har brutits. Resultaten för september 2008 pekar på att den tidigare positiva trenden är tillbaka.

Försäkringskassan beklagar självfallet de svårigheter som drabbat de försäkrade under denna period.

Försäkringskassan beklagar att vi under sommaren inte kunnat upprätthålla den servicenivå som enskilda och partners har rätt att kräva. De åtgärder som vidtagits i kombination med att omorganisationen inom de närmaste veckorna är genomförd har påtagligt förbättrat både tillgänglighet och resultat.

Claes Janssons anmälan

Försäkringskassan anförde i remissvaret (daterat den 21 november 2008) genom dåvarande generaldirektören Curt Malmborg såvitt nu är av intresse följande.

1. Inte möjligt för enskilda att kontakta Försäkringskassan via telefax eller e-post

På den här punkten har det under en period på några månader funnits brister i kontaktinformationen på myndighetens brev och skrivelser som gått ut till försäkrade, och det är beklagligt. Detta har emellertid nu åtgärdats.

I alla kommuniceringsskrivelser och andra skrivelser anges numera faxnummer. Där lämnas också liksom tidigare en hänvisning till Försäkringskassans hemsida www.forsakringskassan.se. På hemsidan finns ytterligare kontaktinformation, till exempel ett webbformulär och numera också en vanlig e-postadress. [...]

2. Vid kommuniceringar anges inte namn på vem som handlägger ärendet eller till vem som muntliga uppgifter kan lämnas

När det gäller beslut finns ett uttryckligt krav på att beslutsfattarens och i förekommande fall föredragandens namn ska anges (21 § myndighetsförordningen [2007:515]). När det gäller andra typer av skrivelser, till exempel kommuniceringsskrivelser, finns inte ett uttryckligt rättsligt krav på att handläggarens namn ska anges, även om både handläggarens namn och telefonnummer givetvis lämnas ut på begäran från den enskilde. I myndigheters serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223) ligger dock att det ska vara enkelt att ha med myndigheten att göra, till exempel om man vill lämna synpunkter i sitt ärende.

Direktkontakter med försäkrade hanteras i första hand av personliga handläggare eller handläggare som är knutna till kundcenter eller lokalkontor. Alla försäkrade med mer omfattande ärenden, till exempel försäkrade som har tidsbegränsad sjukersättning, har en personlig handläggare. En försäkrad som inte har en personlig handläggare och som ringer till Försäkringskassan och vill ställa en fråga eller ha hjälp med något får i första hand hjälp av en handläggare på kundcenter. Handläggarna på kundcenter har god generell kunskap om förmånerna. De har också tillgång till Försäkringskassans elektroniska ärendehanteringssystem. Han eller hon kan därmed få information om det aktuella ärendet. Kundcenter har öppet 8.00 till 21.00 samtliga vardagar, 8.00 till 15.00 på lördagar samt 15.00 till 21.00 på söndagar. Om en försäkrad efter att ha pratat med en handläggare på kundcenter behöver prata direkt med den tjänsteman som handlagt ärendet ska kundcenter informera handläggaren som då ringer upp den försäkrade inom 48 timmar.

Under några månader har det förekommit att handläggarens namn inte angetts i skrivelser, till exempel kommuniceringsskrivelser, som gått ut till den försäkrade. I stället har hänvisning gjorts till kundcenter. Detta har gällt ärenden där den försäkrade oftast inte har särskilt behov av stöd. De som har sådant behov har en personlig handläggare och då har de försäkrade direktkontakt med sin handläggare, jfr ovan. Tanken har varit att kundcenter ska ta

samtalen och så långt det är möjligt minska telefonsamtalen till övriga handläggare för att därigenom snabba upp handläggningen och effektivisera verksamheten.

Det är emellertid rimligt att försäkrade även i till exempel kommunikationskrivelser som går ut från myndigheten får information om vem som handlagt ärendet. I alla skrivelser ska därför handläggarens namn anges. Information om detta har den 4 november i år gått ut i organisationen i form av ett internt meddelande. Även i fortsättningen kommer det dock av skrivelserna framgå att man i första hand ska vända sig till kundcenter om man har synpunkter eller frågor i ärendet. Om den försäkrade önskar prata direkt med den som handlagt ärendet kontaktar kundcenter handläggaren som ringer upp den försäkrade inom 48 timmar.

Sammanfattande bedömning

I anmälan hävdar Claes Jansson att de brister han påpekar i vissa fall skulle vara uttryck för ”ett systematiskt och medvetet åsidosättande av förvaltningslagen”. Försäkringskassan vill bestämt tillbakavisa detta påstående. Som framgår av Försäkringskassans yttrande till JO den 24 oktober 2008 är syftet med förnyelsearbetet tvärtom att Försäkringskassan ska bli en mer serviceinriktad och effektiv myndighet än tidigare. I detta ligger givetvis att Försäkringskassan på bästa sätt ska uppfylla de krav förvaltningslagen ställer.

Redovisningen ovan visar dock att det beträffande de tre första punkterna i anmälan [*varav två behandlas här; JO:s anm.*] under en period förekommit brister av mer generell karaktär i Försäkringskassans hantering. Detta beklagar Försäkringskassan. Av redovisningen framgår vilka åtgärder Försäkringskassan vidtagit för att komma till rätta med bristerna.

Claes Jansson kommenterade remissvaret.

Bedömning

Försäkringskassan fördelar en betydande del av statens medel. För en stor del av landets befolkning är socialförsäkringsersättning, t.ex. barnbidrag, föräldrapenning, pension eller sjukpenning, av avgörande betydelse för försörjningen. Både för staten och för den enskilde är det därför av synnerligen stor betydelse att Försäkringskassans handläggning av socialförsäkringsärenden sker effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i bl.a. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och i förvaltningslagen (1986:223).

Förvaltningslagen innehåller grundläggande regler för hur myndigheterna ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. Förvaltningslagen har också till ändamål att säkerställa att myndigheterna lämnar service till allmänheten. Av intresse i det sammanhanget är särskilt 4–7 §§ förvaltningslagen.

4 § förvaltningslagen behandlar myndigheternas allmänna serviceplikt. I paragrafen anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Av 5 § förvaltningslagen framgår att myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

Enligt 6 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Vidare anges i 7 § förvaltningslagen att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Reglerna i 4 § ger – tillsammans med 5–7 §§ om myndigheternas tillgänglighet för allmänheten, om samverkan mellan myndigheter och om allmänna krav på handläggningen av ärenden – uttryck åt vad statsmakten anser bör känneteckna kontakterna mellan myndigheterna och enskilda och myndigheterna emellan. De beskriver med andra ord vad som kan betecknas som god förvaltningsstandard. Regleringen syftar också till att stärka serviceandan i förvaltningen. Den inskräper vikten av att myndigheterna underlättar allmänhetens kontakter med dem. För att reglerna ska fylla sitt syfte har de getts lagform och gjorts tillämpliga i all förvaltningsverksamhet (se Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl. 2007, s. 66)

I 21 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Försäkringskassan blev den 1 januari 2005 en statlig myndighet efter att tidigare ha bestått av 21 skilda försäkringskassor och Riksförsäkringsverket. Bakgrunden till reformen var bl.a. att försäkringskassorna inte tillämpade lagstiftningen på ett enhetligt sätt. Efter reformen påbörjades ett arbete med att förändra och modernisera Försäkringskassan. I remissvaret har kassan redogjort för de olika åtgärder som redan vidtagits eller nu planeras för att kassan ska bli en modern, serviceinriktad och effektiv myndighet.

Jag vill understryka att jag inte lägger några synpunkter på Försäkringskassans organisation. Den frågan ligger utanför mitt uppdrag. Min utgångspunkt i detta beslut är i stället de förvaltningsrättsliga krav som ställs på myndigheten bl.a. i fråga om snabbhet, service och tillgänglighet. Dessa krav gör sig särskilt starkt gällande i en verksamhet som många enskilda är beroende av för sin försörjning.

Försäkringskassan beskriver sig som en organisation med högt ställda mål. Beskrivningen motsvarar dock inte den verklighet som mött många enskilda som kontaktat Försäkringskassan. Tvärtom har det funnits stora brister, särskilt i fråga om snabbhet, service och tillgänglighet.

I sammanhanget kan jag nämna att anmälningarna till JO mot Försäkringskassan ökade med drygt 65 % under perioden augusti–december 2008 jämfört

med samma period 2007 (310 resp. 186 anmälningar). Min bedömning är att en mycket stor del av ökningen kan hänföras till problem som uppstått i omorganisationen. Den bild som förmedlas i dessa anmälningar och i de typfall som varit underlag för Försäkringskassans yttrande i initiativärendet är att det varit svårt eller omöjligt för enskilda att komma i kontakt med kassan. Det har framkommit att telefonkundtjänsten inte gått att nå inom rimlig tid och att meddelanden om önskemål om uppringning inte åtgärdats. Den försäkrade har inte heller, ens på direkt fråga, fått veta namnet på handläggaren eller fått dennes direkttelefonnummer. Vidare har det i skrivelser till berörda försäkrade inte framgått hur man via telefax och elektronisk post kommer i kontakt med kassan, och skrivelser och beslut har saknat uppgift om handläggare. Det har också varit svårt att få besked om hur det går med det egna ärendet. Samtidigt har handläggningstiderna i en del fall blivit mycket långa, och många har fått vänta orimligt länge på beslut och utbetalning av t.ex. sjukpenning och föräldrapenning.

Försäkringskassan har i arbetet med omorganisationen uppenbarligen försummat att i tillräcklig utsträckning beakta de förvaltningsrättsliga kraven på ärendehandläggningen. Det är också anmärkningsvärt att Försäkringskassan inte hade bättre beredskap för de problem som en så omfattande omorganisation rimligen kunde väntas medföra. Det är tydligt att Försäkringskassan underskattade svårigheterna vid genomförandet av den nya organisationen.

Min förhoppning är naturligtvis att de åtgärder för att komma till rätta med problemen som Försäkringskassan utförligt beskriver i sina remissvar ska vara verkningsfulla och problemen därmed övergående. Detta hindrar emellertid inte att Försäkringskassan förtjänar mycket allvarlig kritik för att ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven i omorganisationen.

Avslutningsvis vill jag nämna att jag i dag har fattat beslut i fler ärenden där klagomålen har samband med Försäkringskassans omorganisation. Förutom ovannämnda ärenden, dnr 4266-2008, 4319-2008, 4382-2008, 4452-2008 och 4459-2008, gäller det även dnr 1308-2008, 2489-2008 och 4560-2008.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet för kännedom.

Kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider och bristande service i de fem ärenden som utgjorde underlag för utredningen av ett initiativärende med anledning av kassans omorganisation (dnr 4346-2008)

(Dnr 4319-2008, 4452-2008, 4459-2008, 4266-2008 och 4382-2008)

JO Nordenfelt meddelade den 26 januari 2009 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Under det sista halvåret 2008 kom det in ett förhållandevis stort antal klagomål till JO som gällde dels långa handläggningstider, dels svårigheter att

komma i kontakt med en handläggare på Försäkringskassan. De problem som det ökade antalet anmälningar tog upp föreföll sammanhånga med den omorganisation som Försäkringskassan under samma tid genomförde. Jag beslutade därför att inom ramen för ett initiativärende (dnr 4346-2008²) anmoda Försäkringskassan att yttra sig över fem typfall där klagomålen såg ut att böra hänföras till Försäkringskassans omorganisation (dnr 4319-2008, 4452-2008, 4459-2008, 4266-2008 och 4382-2008).

Anmälningarna

Dnr 4319-2008

H.J:s anmälan kom in till JO den 20 augusti 2008. Hon klagade på Försäkringskassans handläggning av hennes sjukpenningärende. Hon anförde bl.a. följande. Hon lämnade personligen in en sjukförsäkrans till kassan i slutet av juni 2008. För att det hela skulle bli rätt fick hon hjälp av kassan att fylla i försäkrans. När hon hörde av sig efter två månader hade hennes ärende ännu inte börjat handläggas. Hon ringde därefter till kassan vid upprepade tillfällen för att få närmare besked om sitt ärende och hänvisades hela tiden vidare till olika tjänstemän utan att ha fått något besked. När hon äntligen fick kontakt med en handläggare visade det sig att hennes försäkrans var felaktigt ifyllt trots att hon hade fått hjälp av kassan. Hon måste därför fylla i en ny försäkrans. För att det hela skulle gå snabbare besökte hon Försäkringskassan igen för att få hjälp. När hon kom dit hade Försäkringskassan emellertid ”datastopp” vilket gjorde att det inte gick att fylla i en ny försäkrans på ett tillförlitligt sätt.

Dnr 4452-2008

R.L:s anmälan kom in till JO den 29 augusti 2008. Han klagade på Försäkringskassans handläggningstid i hans föräldrapenningärende. Han anförde bl.a. följande. Han besökte Försäkringskassan i maj 2008 och fick då besked om att han hade 30 föräldrapenningdagar kvar att ta ut. Han frågade särskilt om detta stämde eftersom han då skulle ta ut föräldrapenning i stället för att arbeta under sommaren. Han fick också uppgift om att blanketter skulle skickas automatiskt till honom samma vecka som han anmälde att han började ta ut föräldrapenningdagar. Han började därför ta ut föräldrapenningdagar i början av sommaren. I juli kontaktade han Försäkringskassan och fick besked att inget ännu hade hänt i hans ärende och att ärendet skulle ta ytterligare minst sex veckor. Det innebar att han för att klara ekonomin var tvungen att begära ekonomisk hjälp genom kyrkan och socialtjänsten.

Dnr 4459-2008

K.B:s anmälan kom in till JO den 29 augusti 2008. Hon klagade på Försäkringskassans handläggningstid i hennes ärende om havandeskapspenning. Hon anförde bl.a. följande. Hon ansökte i juni 2008 om havandeskapspenning

² Se närmast föregående referat, här anmärkt.

2009/10:JO1

från september 2008. Hon hade ännu vid tiden för sin anmälan inte fått något besked och inte heller trots flera försök lyckats få kontakt med någon handläggare på Försäkringskassan.

Dnr 4266-2008

A.S:s anmälan kom in till JO den 18 augusti 2008. A.S., som är tandläkare, anförde bl.a. följande. På grund av de nya reglerna i tandvårdsförsäkringen har samtliga tandvårdsärenden datoriserats. Supporten för detta på Försäkringskassan var minst sagt dålig. Trots att han lämnat meddelanden om att han ville bli kontaktad hade inte Försäkringskassan ringt tillbaka. Kassan hade inte heller besvarat e-postmeddelanden.

Dnr 4382-2008

M.O:s anmälan kom in till JO den 26 augusti 2008. M.O., som var anställd vid Skatteverket, beskrev de svårigheter hon upplevde när hon i tjänsten skulle kontakta Försäkringskassan. Det gällde bl.a. att Försäkringskassan inte ringde tillbaka trots att hon hade lämnat meddelanden och att kassan inte heller besvarade e-postmeddelanden.

Utredning

Anmälningarna remitterades tillsammans med det ovan omnämnda initiativärendet till Försäkringskassan för yttrande enligt en hos JO upprättad promemoria. Försäkringskassan anförde i remissvaret såvitt här är av intresse genom dåvarande generaldirektören Curt Malmborg följande.

Försäkringskassans utredning i de fem ärendena

JO:s dnr 4319/2008 H.J.

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Den 26 juni 2008 kommer det in en begäran om sjukpenning samt ett första medicinskt underlag från H.J. Den 2 juli 2008 ringer H.J. in till Försäkringskassan och lämnar kompletterande uppgifter i ärendet.

Den 7 augusti 2008 ringer H.J. och undrar om utbetalning av förmånen. Kundcenter (KC) informerar henne vid telefonsamtalet om att ärendet ännu ej är färdigutrett. Hon lämnar kontaktuppgifter och informerar att hon går att nå på sin mobiltelefon om det uppstår frågor, numret förmedlas. Samma dag besöker hon försäkringskontoret i Handen för att lämna in nya underlag samt lämna kompletterande information.

Den 11 augusti 2008 ringer H.J. in till KC och undrar över utbetalning av förmån. Det framkommer i samtalet att hon önskar kontakt med en handläggare. Enligt journalen har hon tidigare efterfrågat telefonkontakt men inte blivit kontaktad.

Den 12 augusti 2008 ringer H.J. åter till KC och efterfrågar kontakt, ärendet överlämnas till enhetschef för KC som överlämnar impuls till ansvarig enhetschef på handläggande kontor.

Den 15 och 18 augusti 2008 ringer H.J. igen till KC och önskar kontakt med en handläggare. Inga noteringar finns om att hon blivit kontaktad av en

handläggare. Vid samtalet den 15 augusti lämnar handläggare på KC impuls till enhetschef vid KC att H.J. önskar kontakt med en handläggare.

Den 19 augusti 2008 överlämnar enhetschef på KC impuls till platschef på Försäkringskassan Stockholm Klara om att H.J. önskar kontakt med en handläggare.

Den 20 augusti 2008 kontaktas H.J. av handläggare i ärendet. I samtalet framkommer att det saknas en väsentlig handling i ärendet för att handläggaren ska kunna fatta beslut. Samma dag besöker hon ett av Försäkringskassans kontor och fyller i handlingen, som sänds för scanning. Handlingen inkommer i ärendet två dagar efter hennes besök på försäkringskontoret, den 22 augusti 2008. När handlingen scannats in, fattar handläggaren beslut i ärendet och gör samma dag utbetalning till H.J., utbetalningen var henne tillhanda den 26 augusti 2008. Hennes sjukpenningärende hos Försäkringskassan avslutades därefter.

JO:s dnr 4452/2008 R.L.

R.L. gjorde anmälan för föräldrapenning den 13 juni 2008. Begäran, som är underskriven den 15 juni 2008, kom in till Försäkringskassan den 17 juni 2008. Han begärde ersättning från och med den 13 juni 2008.

R.L. har i sin skrivelse den 27 augusti 2008 uttryckt missnöje dels med felaktig information om sin rätt till föräldrapenning, dels med lång handläggningstid.

Försäkringskassans kännedom om ärendet baseras enbart på de uppgifter som finns i datasystemen, t.ex. journaler i ärendehanteringssystemet. Det finns ingen dokumentation om vilken information som lämnats till R.L.

Av Försäkringskassans journalanteckningar framgår att blankett för att lämna avstående skickats till R.L. den 4 augusti 2008. Detta skedde således ca sex veckor efter att begäran kom in till Försäkringskassan. Något avstående kom aldrig. R.L. har i sin anmälan till JO den 27 augusti 2008 uppgett att det varken är troligt eller möjligt att be mamman att överlåta dagar till honom. Han verkar således inte ha försökt att få ett avstående från henne.

Enligt journalfört telefonsamtal den 4 augusti 2008 fick R.L. information om att avstående krävs från den förälder som har vårdnaden om barnet. R.L. sa då att han i maj 2008 varit på kontoret i Gävle och fått felaktig information om att han skulle ha 30 egna dagar kvar att ta ut på barnet fött [– –]. Efter som mamman har ensam vårdnad om barnet så har R.L. inga egna dagar. Han fick även upplysning om att han kunde begära skadestånd och adressuppgifter för detta.

Av svarsbild i Försäkringskassans IT-system (transaktionskod 033) framgår att det finns 30 dagar kvar för barnet Maja, född [– –]. R.L. är registrerad som förälder 3, mamman [– –] är registrerad som förälder 1, dvs. hon är ensam rättslig vårdnadshavare. Några uppgifter om en förälder 2 finns inte. Föräldrapenningdagarna tillhör således mamman ensam. R.L. kan endast få föräldrapenning efter avstående från mamman.

JO:s dnr 4459/2008 K.B.

En ansökan om havandeskapspenning från K.B. kom in till Försäkringskassan i Örebro den 30 juni 2008. Ansökan avsåg tiden 3 september–11 oktober 2008. Till ansökan var bifogat ett utlåtande från arbetsgivaren.

Ärendet skickades vidare till NFC Klara i Stockholm, där handlingarna ankomststämplades den 1 juli 2008.

Under perioden 2 juli–11 augusti 2008 finns ingen journalanteckning i K.B:s ärende om havandeskapspenning eller notering i konversationsärende. Under denna tid var ärendet tillströmningen till NFC Klara mycket hög på grund av inkommande ärenden från de tidigare länsorganisationerna. Någon handläggning av ärendet har inte skett.

Den 12 augusti 2008 kontaktade K.B. KC för att få upplysning om hur det gick med hennes ansökan om havandeskapspenning. Hon bad att en handläggare skulle kontakta henne. Under perioden 13–27 augusti 2008 finns ingen dokumentation som visar att Försäkringskassan har kontaktat K.B.

Den 28 augusti 2008 kontaktade K.B. KC för privatpersoner. Hon talade om att hon ännu inte hade blivit kontaktad av någon handläggare och begärde att få ett beslut om havandeskapspenning. Samma dag fattade Försäkringskassan ett beslut i ärendet och beslutsbrev skickades till henne, adress [– – –].

Under förmiddagen den 29 augusti 2008 kontaktade K.B. Försäkringskassans KC för privatpersoner för att få besked beträffande beslut om havandeskapspenning. Hon talade om att hon tidigare hade ringt till Försäkringskassan cirka 7 gånger men inte blivit återuppringd av någon handläggare eller chef. Senare samma dag kontaktade hon åter KC för privatpersoner och påtalade att det var brådskande med beslut om havandeskapspenning.

På eftermiddagen den 29 augusti 2008 kontaktade Försäkringskassan (handläggare av havandeskapspenning) K.B. och meddelade att beslut om havandeskapspenning hade fattats den 28 augusti 2008 och att hon hade beviljats hel ersättning för perioden 2 september–21 oktober 2008.

Den 8 september 2008 kontaktade K.B. KC för privatpersoner och talade om att hon blivit meddelad beslut om havandeskapspenning per telefon och att hon ville ha ett skriftligt beslut hemskickat. Det finns ingen dokumentation som visar att Försäkringskassan har sänt en kopia av beslutet till henne.

JO:s dnr 4266/2008 A.S.

Det reformerade tandvårdssystemet infördes den 1 juli 2008. A.S., som arbetar som tandläkare, har vid upprepade tillfällen sökt kontakt med KC för partners för IT-relaterad support. Trots löften om att bli uppringd eller bli kontaktad per e-post har svar uteblivit eller inte kommit inom rimlig tid. Konsekvenser för A.S. är att han inte kan skicka in sina tandvårdsräkningar inom de två veckor som Försäkringskassan begär och därigenom försenas ersättningen till honom.

JO:s dnr 4382/2008 M.O.

M.O., som arbetar vid Skatteverket, har haft stora problem att komma i kontakt med Försäkringskassans handläggare för att få svar på de frågor hon som handläggare vid Skatteverket har behov av och rätt att få tillgång till. M.O. påpekar också brister i Försäkringskassans bemötande.

Försäkringskassans slutsatser

Som angetts ovan har Försäkringskassan under de gångna månaderna haft stora svårigheter att tillgodose de krav enskilda och partners har rätt att ställa. Detta beror till stor del på den pågående förnyelsen. I regeringens uppdrag till Sveriges förvaltningsmyndigheter ingår att fortlöpande utveckla verksamheten. Försäkringskassans organisation har inte i nämnvärd grad förändrats sedan de allmänna försäkringskassorna infördes på 1950-talet. Trots en mycket noggrann planering har problem uppstått i samband med förnyelsen och främst under innevarande år. Erfarenheter från andra stora förändringsarbeten visar att detta inte är unikt. Förändringarna som görs är dock nödvändiga för att klara myndighetens uppdrag på lång sikt. Försäkringskassans utveckling har, sedan 2005 då en myndighet infördes, varit positiv. Det praktiska fullföljandet av den struktur som beslutet att skapa en myndighet innebar, har dock orsakat att den positiva resultatutvecklingen tillfälligt har brutits. Resultaten för september 2008 pekar på att den tidigare positiva trenden är tillbaka.

Försäkringskassan beklagar självfallet de svårigheter som drabbat de försäkrade under denna period.

De långa handläggningstiderna i ärendena H.J., R.L. och K.B. orsakades främst av hög belastning under semestertid. Detta i kombination med den pågående strukturomvandlingen medförde oacceptabelt långa handläggningstider. De åtgärder som Försäkringskassan har vidtagit för att undvika att en motsvarande situation inträffar har redovisats ovan.

R.L. har även klagat på att han fått felaktig information om sin rätt till föräldrapenning. Några journalanteckningar om lämnad information finns inte. Med tanke på de uppgifter som finns registrerade i IT-systemen verkar det sannolikt att någon form av missförstånd uppstått i kommunikationen med R.L., vilket är mycket beklagligt.

I ärendet A.S. beror den bristfälliga hanteringen på ovan beskrivna problem vid införandet av de nya tandvårdsreglerna. Även dessa åtgärder har redovisats ovan.

M.O. har förutom svårigheterna att komma i kontakt med Försäkringskassan även klagat på det bemötande hon fått. Genom medlyssning och coaching från cheferna inom kundcenter har såväl kompetensfrågor som bemötandefrågor fokuserats och åtgärdats.

Försäkringskassan beklagar att vi under sommaren inte kunnat upprätthålla den servicenivå som enskilda och partners har rätt att kräva. De åtgärder som vidtagits i kombination med att omorganisationen inom de närmaste veckorna är genomförd har påtagligt förbättrat både tillgänglighet och resultat.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera remissvaret, vilket R.L. och K.B. gjorde.

Bedömning

Jag har i ett beslut denna dag, dnr 4346-2008 och 5359-2008, redovisat min syn på de generella problem som Försäkringskassans omorganisation har medfört. Jag kommer därför inte att beröra den frågan i detta beslut.

Ärende dnr 4319-2008

H.J. sjukanmälde sig i juni 2008. Av utredningen framgår att hon därefter vid ett flertal tillfällen kontaktat Försäkringskassan och förhört sig om sitt ärende samt begärt att någon handläggare skulle kontakta henne vilket inte skedde. Först när Försäkringskassan kontaktade henne den 20 augusti 2008 framkom det att det saknades en väsentlig handling i ärendet. Så snart ärendet hade kompletterats med den fattade Försäkringskassan beslut i ärendet. Hade Försäkringskassan kontaktat henne tidigare hade handläggningstiden av hennes ärende förkortats och sjukpenningen kunnat utbetalas tidigare.

Ärende dnr 4452-2008

Av utredningen framgår att R.L:s anmälan om föräldrapenning kom in till Försäkringskassan den 17 juni 2008. Först den 4 augusti 2008 fick R.L. information om att det krävdes ett avstående av den andra föräldern för att han skulle kunna få föräldrapenning. R.L. har uppgett att något avstående i hans fall inte var aktuellt och att han inte skulle ha begärt föräldrapenning om han hade vetat att det behövdes. Försäkringskassans långa handläggningstid fick således allvarliga konsekvenser för R.L. genom att han blev utan ersättning.

2009/10:JO1

Ärende dnr 4459-2008

Av utredningen framgår att det förelegat flera brister i handläggningen av K.B:s ansökan om havandeskapspenning. Ansökan kom in till Försäkringskassan den 30 juni 2008 och blev sedan liggande utan åtgärd i flera veckor. Först när K.B. kontaktade Försäkringskassan den 28 augusti och uppgav att det brådskade fattade kassan beslut i ärendet. Försäkringskassan underlät vidare att skicka ett skriftligt beslut till K.B. Försäkringskassan har inte heller ringt upp K.B. trots att hon begärt det.

Dnr 4266-2008 och 4382-2008

Försäkringskassan har uppgett att den bristfälliga hanteringen i A.S:s ärende berodde på de problem som uppstod vid införandet av de nya tandvårdsreglerna. Beträffande M.O:s klagomål om svårigheter att få kontakt med Försäkringskassan har Försäkringskassan medgett att den under sin omorganisation haft stora svårigheter att tillgodose de krav som både enskilda och myndigheter har rätt att ställa vid kontakterna med Försäkringskassan. Det är givetvis otillfredsställande.

Sammantaget förtjänar Försäkringskassan kritik för sin handläggning av och bristande service i de olika ärendena.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet för kännedom.

Kritik mot Försäkringskassans hantering av inkommen e-post m.m.

(Dnr 1308-2008)

JO Nordenfelt meddelade den 26 januari 2009 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 mars 2008 framförde G.L. klagomål mot Försäkringskassan i Skåne. Hon anförde att hon som god man/förvaltare för ett antal huvudmän hade vänt sig till Försäkringskassan via e-post och begärt att få uppgifter om hur mycket ersättning som hade utbetalats under 2007. Hon behövde uppgifterna för sin redovisning till överförmyndaren. G.L. påminde Försäkringskassan via e-post den 6 och 31 januari samt den 27 februari 2008, men hade vid tidpunkten för sin anmälan till JO fortfarande inte fått de begärda uppgifterna. Det besked hon hade fått var att hennes begäran hade vidarebefordrats till hennes försäkringskontor. Vid sin tredje förfrågan fick G.L. besked om att hennes e-post hade vidarebefordrats till handläggare och ansvarig chef på försäkringskontoret.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades yttra sig över det som G.L. hade framfört i sin anmälan till JO.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören Stig Orustfjord, bl.a. följande.

Utredning (händelseförlopp)

Uppgifter i ärendet har den 19 maj 2008 inhämtats från enhetschefen Helena Uggmark.

De aktuella e-postmeddelandena kom in till den gemensamma e-postbrevlåda som skapats i dåmera länsorganisationen i Skåne och som hade adress skane@forsakringskassan.se.

Den dåvarande kundtjänsten i Malmö bevakade brevlådan och besvarade de frågor som man kunde besvara. Övriga frågor vidarebefordrade man till det område som berördes av frågan. I de aktuella fallen vidarebefordrade kundtjänsten e-postmeddelandena till funktionsbrevlåda ”barn/familj/pension” inom Område Mellanskåne.

Meddelandena har öppnats av någon handläggare i Område Mellanskåne. Detta kan konstateras genom att meddelandet i systemet markerats som ”läst”. Då inget av de aktuella meddelandena emellertid åtgärdats av den som öppnat resp. meddelanden måste de berörda handläggarna ha ansett att saken inte skulle hanteras av någon av dem och de har – felaktigt – lämnat meddelandena utan åtgärd och utan att, såsom bort ha skett, ha återställt varje meddelande till status ”oläst”. Konsekvensen av detta blev att meddelandena framstod som åtgärdade och dessutom hamnade allt längre ned i listan över mottagen e-post.

Den tredje e-posten gick i kopia till dåvarande enhetschefen Fredrik Nihlén, som under normala omständigheter hade bort ha uppmärksammat meddelandet och ha tillsett att det blev åtgärdat. Kopian sändes emellertid till Fredrik Nihlén under de sista dagarna av hans anställning i myndigheten. Då något åtgärdande inte skedde tyder detta på att Fredrik Nihlén antingen inte nåtts av meddelandet eller inte hunnit öppna det.

Försäkringskassans slutsatser

Tanken bakom inrättandet av den ovan nämnda funktionsbrevlådan var att i den skulle sammanföras e-post i de ärendeslag som i framtiden skulle komma att tillhöra Nationellt försäkringscenter (NFC).

Det kom att efter hand stå tilltagande klart att funktionsbrevlådan tenderade att bli alldeles för stor och därigenom alltmera svåröverskådlig. Diskussioner fördes om en uppdelning av funktionsbrevlådan, men dessa diskussioner ledde inte till något beslut i saken. Man valde att i stället gå ut med en lokal instruktion om att endast en starkt begränsad grupp handläggare hade tillträde till funktionsbrevlådan och i instruktionen lämnades precisa anvisningar rörande hanteringen och då i synnerhet behovet av att återställa ett inte åtgärdat e-postmeddelande till status som ”oläst”. Det som inträffat i det aktuella fallet visar tydligt vilka följder det kan få att underlåta denna återställning liksom att i övrigt brista i att hantera e-postmeddelanden på vederbörligt sätt.

Hantering av e-postmeddelandena framstår som lika anmärkningsvärd som klandervärd. Om den som öppnat det första e-postmeddelandet funnit sig inte vara föranlåten eller kapabel att åtgärda det borde det av vederbörande inte ha krävts särskilt mycket fantasi eller initiativkraft för att ha sett till att det öppnade meddelandet kommit till någon som kunde åtgärda det. Att bara lämna meddelandet därhän och dessutom utan att åtminstone ha vidtagit åt-

gården att återställa dess status till ”oläst” tyder på allvarlig brist på ansvarskänsla.

Inom det pågående förändringsarbetet pågår ett arbete med hur e-post på ett enhetligt sätt skall hanteras i myndigheten.

I avvaktan på att omorganisationen slutförs har enhetschefen Helena Uggmark ansett det lämpligast att inte nu vidta några ytterligare förändringar i hanteringen och har – i anledning av vad som framkommit i detta JO-ärende – den 19 maj 2008 ånyo gått ut med påpekande om vad som gäller.

Enligt den gällande, lokala instruktionen är det bara områdeskonsulter som har rätt att gå in i funktionsbrevlådan. Vidare gäller att om ett e-postmeddelande lästs och lämnats till annan för åtgärd skall dess status i brevlådan återställas till ”oläst”. Om det kan ses att en begäran om uppgifter återkommer och om man kan se att ett ursprungligt meddelande missats skall enhetschefen underrättas.

Det kan sägas att det på senare tid och i takt med att omorganisationen fallit på plats noterats en tydlig minskning av inflödet e-post till funktionsbrevlådan. När omorganisationen och systemen fallit på plats bör de nya förhållandena väsentligt minska risker för upprepande av det som förekommit i detta fall.

G.L. har den 24 maj 2008 genom enhetschefens Helena Uggmark försorg fått de uppgifter som begärts.

I sammanhanget konstaterades att G.L. inte låtit registrera sig som god man för en av de uppräknade huvudmännen.

I myndigheternas serviceskyldighet ingår bl.a. att besvara frågor från enskilda så snart som möjligt – 4 § förvaltningslagen (1986:223). Myndigheternas svar får därför inte dröja för länge.

Försäkringskassan beklagar den bristfälliga handläggningen och de olägenheter som G.L. kan ha åsamkats därav.

G.L. gavs tillfälle att kommentera Försäkringskassans remissvar.

Bedömning

Jag har i ett beslut³ denna dag, dnr 4346-2008 och 5359-2008, redovisat min syn på de generella problem som Försäkringskassans omorganisation har medfört.

En begäran om att få ta del av uppgifter ur allmän handling ska bedömas enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). Enligt denna bestämmelse åligger det en myndighet att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) anges att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

När en myndighet väljer att använda ett system med gemensamma brevlådor för e-post på ett sådant sätt som Försäkringskassan beskriver, är det viktigt att den har utarbetade rutiner som säkerställer att meddelanden inte lämnas utan åtgärd. Det är också viktigt att den enskilde tjänstemannen känner ansvar för att meddelanden och förfrågningar från allmänheten tas om hand på ett korrekt sätt. I det nu aktuella ärendet har uppenbarligen ingen känt ansvar för den inkomna e-posten, vilket naturligtvis inte är tillfredsställande. Trots två påminnelser från G.L. vidtog Försäkringskassan ingen åtgärd med

³ Återgivet ovan, här anmärkt.

anledning av hennes begäran, utan det tog mer än fyra månader innan G.L. fick de uppgifter hon begärde. Försäkringskassan förtjänar kritik för sin hantering av G.L:s begäran om att utfå uppgifter.

Enligt Försäkringskassans remissvar har kassan vidtagit vissa åtgärder för att hanteringen av e-postbrevlådor ska fungera bättre. Inom ramen för det pågående förändringsarbetet hos Försäkringskassan arbetar kassan även med att ta fram enhetliga rutiner för e-post. Jag hoppas att dessa insatser har avsedd effekt.

Försäkringskassan har felaktigt underlåtit att verkställa en länsrättsdom i avvaktan på avgörande från kammarrätten och Regeringsrätten

(Dnr 15-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade J.H., genom sitt ombud A.F.C., på Försäkringskassans handläggning av hans fars, K.C:s, ärende om assistansersättning. Till anmälan bifogades ett stort antal bilagor, bl.a. ett flertal handlingar ur Försäkringskassans akt.

Utredning

Av de handlingar som bifogades till anmälan framgick bl.a. följande. Den 3 juni 2003 avlog Försäkringskassan K.C:s ansökan om assistansersättning. Genom dom den 23 november 2004 biföll Länsrätten i Södermanlands län K.C:s överklagande och förklarade honom berättigad till assistansersättning. Sedan kassan överklagat länsrättens dom gjorde Kammarrätten i Stockholm, i dom den 29 september 2005, samma bedömning som länsrätten. Försäkringskassan överklagade kammarrättens dom till Regeringsrätten, som den 8 mars 2007 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Den 18 september 2007 beviljade Försäkringskassan K.C. assistansersättning fr.o.m. september 2002. Länsrättens dom syntes alltså ha blivit verkställd först den 8 september 2007. Försäkringskassan anmodades att mot bakgrund av detta yttra sig över frågan om verkställighet.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom tf områdeschefen Per-Rune Eriksson, följande.

Beskrivning

Som effekt av beslutet i Regeringsrätten att inte meddela prövningstillstånd stod länsrättens dom fast vilket betydde att K.C. var berättigad till assistansersättning men domen angav inte med hur många timmar. Försäkringskassan inledde den 6 juli 2007 en utredning och färdigställde en föredragningspromemoria med förslag till beslut inför sammanträde med socialförsäkringsnämnden (SFN) den 18 september 2007. Den 26 juli kommunicerades ombudet A.F.C. föredragningspromemorian med bilagor. Ombudet inställde sig på

sammanträdet och lämnade kompletterande handlingar varvid ärendet återremitterades för att utreda vilka beslut som Katrineholms kommun tagit angående LSS-timmar efter september 2003. Den 21 september 2007 inkom från Katrineholms kommun beslut från den 28 april 2005. Nytt beslutsförslag kommunicerades ombudet den 25 september 2007 samtidigt som ärendet bokades för sammanträde med SFN den 16 oktober 2007. Ombudet begärde på nytt inställelse till sammanträdet och framförde då ytterligare synpunkter samt lämnade nytt material vilket nämnden tog del av innan beslut fattades. Beslut expedierades till ombudet den 18 oktober 2007.

Bedömning

Målsatt handläggningstid för assistansersättningsärenden är att 75 % av ärendena ska ha en handläggningstid inom 120 dagar. Nu i efterhand kan Försäkringskassan inte finna någon annan orsak till dröjsmålet med att initiera utredningen först i juli 2007 än att ärendet inte prioriterats av Försäkringskassan och för detta kan vi kritiseras. Handläggningstiden efter att utredning påbörjats har dessutom påverkats av utredningstekniska orsaker. Med hänsyn till att det dröjde lång tid innan ärendet initierades efter Regeringsrättens beslut borde ärendet ha hanterats med förtur.

J.H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 10 februari 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 17 § lagen (1993:389) om assistansersättning jämförd med 20 kap. 13 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring ska domstols beslut gälla omedelbart, om inte annat har föreskrivits i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet.

Att ett beslut gäller omedelbart innebär inte endast att det är verkställbart, utan också att det ska verkställas så snart som möjligt. Ett visst dröjsmål med verkställigheten kan dock godtas i väntan på beslut i inhibitionsfrågan om Försäkringskassan i samband med ett överklagande har framställt ett yrkande härom (se bl.a. Försäkringskassans vägledning 2001:7 s. 36 samt JO 1996/97 s. 334 och JO:s beslut den 27 januari 1999 i ärende dnr 1279-1997). Detta förutsätter emellertid att inhibitionsyrkandet väcks snarast; i annat fall ska domen verkställas. Regelsystemet ger således inte utrymme för Försäkringskassan att skjuta upp verkställigheten annat än en kortare tid med hänvisning till ett eventuellt framtida överklagande och inhibitionsyrkande.

Av utredningen framgår att länsrätten genom dom den 23 november 2004 fann K.C. berättigad till assistansersättning. Efter att ha fått del av länsrättens dom skulle Försäkringskassan, i enlighet med det jag har anført ovan, omedelbart ha påbörjat verkställigheten och utrett ersättnings omfattning. Försäkringskassan har emellertid underlåtit att handlägga ärendet i avvaktan på såväl kammarrättens som Regeringsrättens avgöranden. Redan detta är mycket allvarligt. Därtill har Försäkringskassan dröjt med verkställigheten i ytterligare ett drygt halvår efter Regeringsrättens beslut. Något godtagbart skäl till detta har inte anförts. Tvärtom tyder Försäkringskassans remissvar på avsaknad av grundläggande kunskap om ovan nämnda regler. Även detta är ytterst anmärkningsvärt.

Ärendet avslutas med en erinran om den mycket allvarliga kritik som jag har uttalat ovan.

Försäkringskassan har formlöst upphört med utbetalning av sjukpenning till en försäkrad

(Dnr 2785-2008)

I en anmälan till JO klagade M.B. bl.a. på att Försäkringskassan utan förvarning hade upphört att utbetala sjukpenning till honom i slutet av maj 2006.

JO lånade in och granskade Försäkringskassans akt i ärendet. Vid granskningen framkom bl.a. att sjukpenning betalades ut till M.B. från hösten 2004 och fram t.o.m. den 20 maj 2006 utan krav på löpande förnyat medicinskt underlag. Försäkringskassan upphörde därefter formlöst med utbetalningarna. Först den 4 juni 2007 fattade kassan ett beslut att inte betala ut sjukpenning fr.o.m. den 20 maj 2006.

I ett infordrat remissvar anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Av tillgängliga handlingar framgår, att M.B. under lång tid, sedan den 19 juli 2000 uppburit ersättning i form av sjukpenning vilken från och med den 1 november 2004 primärt styrktes utifrån en utredning vid Försäkringsmedicinskt Centrum daterat den 23 september 2004.

Fram till den 21 maj 2006, då sjukpenningen stoppades, ingavs inga medicinska underlag till stöd för bedömning av arbetsförmågan och värdering av rätten till sjukpenning. Försäkringskassan avkrävde ej heller M.B. sådan handling förrän den 21 maj 2006 då det samtidigt meddelades, att medicinska underlag är en förutsättning för att bedömning av rätt till sjukpenning fortsättningsvis skulle kunna ske. Det finns dock ingen notering om, att M.B. var upplyst om konsekvenserna för den fortsatta utbetalningen om han inte skulle inkomma med begärda underlag.

Den 6 november 2006 finns hos Försäkringskassan antecknat, att nytt medicinskt underlag ingivits med starttidpunkt den 19 oktober 2006. Därmed avslutades det sjukfallet som resulterat i utbetalning till och med den 21 maj 2006, dock utan något formellt beslut då nytt anspråk från och med den 19 oktober 2006 ansågs föreligga. Ny försäkran för sjukpenning måste dock inkomma innan ställning till sjukpenningrätt kan ske varför sådan efterfrågades. Någon försäkran inkom emellertid aldrig varför även detta sjukfall avslutades den 19 december 2006. Inte heller detta ställningstagande var vid den tidpunkten förknippat med något formellt beslut.

Den 5 april 2007 aktualiseras ärendet ånyo, nu i och med ett möte på vårdcentralen i Munkfors och i samband med detta blir sjukfallet från och med den 19 oktober 2006 åter föremål för prövning avseende sjukpenningrätten. Beslut i ärendet i form av negativt besked meddelas den 14 augusti 2007. Dessförinnan har också meddelats beslut om indragning av sjukpenning för sjukfallet avslutat den 21 maj 2006. Detta skedde 4 juni 2007.

De enligt föregående stycke meddelade besluten har varit föremål för omprövning hos Försäkringskassan, beslutsdatum den 6 september 2007, vilket resulterade i delvis ändring där rätt till hel sjukpenning slogs fast till och med den 15 augusti 2007.

Huvudskälet till ändringen var dels det faktum, att sjukpenning tillerkänts M.B. i ca 1,5 år utan medicinskt underlag, dels med hänvisning till att Försäkringskassan inte tillkännagav att hans ersättning var satt ifråga och dessutom inte meddelade det slutliga ställningstagandet i form av ett beslut.

M.B. överklagade beslutet varvid Länsrätten gick på Försäkringskassans linje vilket meddelades i dom den 2 juni 2008.

Försäkringskassans slutsatser

Vad avser handläggningen av de sjukfallsärenden som här är aktuella måste hävdas, att denna synes anmärkningsvärd i negativ bemärkelse. För det första är det inkorrekt att betala ut sjukpenning för så lång tid som från och med den 1 november 2004 till och med den 21 maj 2006 utan stöd av medicinska underlag. För det andra är det synnerligen anmärkningsvärt att åsidosätta det som i förvaltningsrättsligt hänseende regleras vid ifrågasättande och innehållande av sjukpenning. Att, som här bland annat var aktuellt, först den 4 juni 2007 meddela beslut om att sjukpenning inte utges från och med den 21 maj 2006 är helt oacceptabelt. Vad beträffar handläggningen i de här aktuella situationerna är ansvarig tjänsteman uppmärksam på de brister som påtalats enligt ovan.

M.B. kommenterade Försäkringskassans remissvar.

I sitt beslut den 16 mars 2009 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte uttalar mig beträffande den omständigheten att Försäkringskassan under lång tid har betalat ut sjukpenning utan att ha haft tillgång till löpande medicinskt underlag. Ärendet i denna del rör snarast själva sakfrågan, dvs. frågan om M.B:s rätt till sjukpenning. Sådana frågor lämpar sig inte för JO att uttala sig om.

Det faktum att utbetalningarna fortlöpte under drygt ett och ett halvt år utan krav på medicinska underlag får emellertid anses ha medfört att M.B. hade anledning att räkna med att utbetalningarna skulle fortsätta även framöver. Försäkringskassan borde därför, samtidigt som man upplyste om det förbisedda kravet, ha underrättat M.B. om att man övervägde att inte längre betala ut sjukpenning. M.B. borde i samband därmed även ha beretts tillfälle att inom viss tid komma in med såväl synpunkter som begärt underlag.

För att hålla inne sjukpenningen i avvaktan på slutligt avgörande kunde Försäkringskassan ha använt sig av bestämmelsen om provisoriska beslut i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Att ett beslut är provisoriskt innebär emellertid inte att kassan får låta bli att tillämpa de förvaltningsrättsliga regler om t.ex. beslutsunderrättelse som gäller för myndigheters beslutsfattande.

I stället för att vidta någon eller några av de ovan angivna åtgärderna upphörde Försäkringskassan formlost med utbetalningarna, såvitt framgår utan att ens underrätta M.B. därom. Formellt beslut om att fr.o.m. den 20 maj 2006 inte längre betala ut sjukpenning fattades först den 4 juni 2007. Som framgår

av Försäkringskassans remissvar har även sjukpenningärendet med start den 19 oktober 2006 hanterats på ett regelvidrigt sätt.

De brister som har uppdagats i ärendet är minst sagt anmärkningsvärda, vilket Försäkringskassan också medger. Myndigheten förtjänar allvarlig kritik för sin hantering av M.B:s sjukpenningärende.

Försäkringskassan har fattat beslut i ett ärende om livränta utan att beakta i rätt tid inkomna kompletterande handlingar

(Dnr 3888-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade G.S. huvudsakligen på följande. Han hade beviljats anstånd med att komma in med kompletterande handlingar i ett livräntenärende t.o.m. den 15 juli 2008. Han skickade in handlingarna till Försäkringskassan omkring den 9 juli 2008. Försäkringskassan fattade beslut i ärendet den 16 juli 2008 utan att beakta hans komplettering. Han erhöll den 18 juli 2008 tre brev från Försäkringskassan, varav ett brev innehöll beslutet med avslag på hans begäran om livränta. Beslutet var inte undertecknat. I ett annat av breven meddelade Försäkringskassan att kassan inte hade beaktat hans komplettering i ärendet när beslut fattats med anledning av att det blivit fel vid sortering av inkommande post och handlingarna därför kommit handläggaren till handa först den 16 juli 2008 efter det att beslut hade fattats. Försäkringskassan borde vara skyldig att ändra sitt beslut på grund av felaktig handläggning.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över det som G.S. hade framfört i sin anmälan.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

Försäkringskassans slutsatser

Av utredningen framgår att orsaken till varför de handlingar G.S. inkom med som svar på kommunikering inte fanns med inför beslut berodde på ett missöde i den interna organisationen vid Försäkringskassans arbetsskadeenhet i Stockholm. Vid ordinarie handläggares frånvaro ska det finnas en reserv som går igenom dennes post, vilket i detta fall inte fungerat.

Eftersom beslutet ännu inte hade expedierats när handlingarna från G.S. uppmärksammades, var Försäkringskassan oförhindrad att ersätta det redan fattade beslutet med ett nytt beslut. I detta fall skulle Försäkringskassan rätteligen ha bortsett från det redan fattade beslutet och fattat ett nytt beslut med beaktande och bemötande av G.S:s svar på kommunikering. Försäkringskassan beklagar att detta inte gjordes.

Den 18 juli 2008 inkom G.S. via e-post med synpunkter på Försäkringskassans handläggning av ärendet och krävde ett nytt beslut, eftersom Försäkringskassan i sitt beslut den 16 juli 2008 inte hade tagit hänsyn till de av honom insända handlingarna. Det finns inget krav på att en begäran om omprövning av ett ärende, enligt lagen om arbetsskadeförsäkring, ska vara egen-

händigt undertecknad. När en icke undertecknad begäran om omprövning inkommer finns en möjlighet för myndigheten att, med stöd av 10 § tredje stycket förvaltningslagen, begära att den enskilde i efterhand bekräftar skrivelsen med sin egenhändiga namnteckning. Detta bör inte ske slentrianmässigt utan det får bedömas från fall till fall vilka risker för fel som skulle kunna uppstå om skrivelsen inte skulle vara från den som utger sig att vara avsändare. Med hänsyn till omständigheterna i ärendet (bl.a. det förhållandet att G.S. ringde Försäkringskassan samma dag den 18 juli 2008) hade det inte varit nödvändigt med en sådan skriftlig bekräftelse. Sammanfattningsvis var det således fel av Försäkringskassan att inte godta G.S:s e-postmeddelande som en begäran om omprövning.

Efter det att G.S. inkommit med sin begäran om omprövning fattade Försäkringskassan den 19 augusti 2008 ett omprövningsbeslut, där myndigheten inte ändrade sitt tidigare ställningstagande i beslutet den 16 juli 2008.

Försäkringskassan konstaterar att G.S. genom myndighetens försummelse och felaktigheter i handläggningen fått vänta på beslut från den 16 juli till den 19 augusti 2008, där hans insända handlingar ingick i bedömningsunderlaget. Detta är något som Försäkringskassan givetvis beklagar.

Att beslutet den 16 juli 2008 inte var undertecknat beror på att det inte finns någon juridisk skyldighet för Försäkringskassan att underteckna sina beslut i bidrags- eller försäkringsärenden. Det finns inget hinder att skicka en centralt framställd utskrift av ett beslut till en enskild med beslutsfattarens namn och i förekommande fall föredragandens namn utan att dessa personer undertecknar beslutet. Eftersom det inte finns något rättsligt krav på underskrift och för att Försäkringskassans beslut i detta hänseende bör hanteras likformigt undertecknas inte längre några av myndighetens beslut i försäkrings- och bidragsärenden. I de ärenden där handläggningen sker i pappersform ska det dock finnas ett underskrivet och i förekommande fall av föredraganden kontrasierat original i akten. I elektroniskt handlagda ärenden upprättas beslutet i den elektroniska akten vilket innebär att beslutet inte går att ändra när det skickas till mottagaren. Anteckning om detta görs också i den elektroniska journalen vilket blir liktydigt med en elektronisk signatur eftersom anteckningen loggas mot handläggarens kortnummer (Försäkringskassans riktlinjer 2005:14 Att skriva beslut i Försäkringskassan).

G.S. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 19 mars 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

G.S. har inom anvisad tidsperiod inkommit med nya handlingar till Försäkringskassan. Handlingarna borde därför ha beaktats innan Försäkringskassan fattade beslut i ärendet.

Försäkringskassan fattade dock beslut i ärendet utan att uppmärksamma de nya handlingarna. Fråga uppkommer då om Försäkringskassan, efter det att de nya handlingarna uppmärksammades, skulle ha bortsett från det redan fattade beslutet och fattat ett nytt beslut.

I förarbetena till förvaltningslagen (1986:223) uttalade departementschefen bl.a. att man måste beakta att de statliga myndigheterna normalt anses ha möjlighet att ändra sina beslut innan dessa har expedierats eller på annat sätt getts till känn för adressaterna (prop. 1985/86:80 s. 35).

Det föreligger ett samband mellan reglerna om tidpunkten då en handling anses upprättad enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, och principerna om den tidpunkt före vilken en myndighet kan ändra sitt beslut oavsett dettas

art och innehåll. Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är en handling allmän bl.a. om den förvaras hos myndighet och enligt 7 § är att anse som upprättad hos myndigheten. I 2 kap. 7 § första stycket TF uppställs för olika fall tre huvudprinciper. De två första avser, såvitt nu är av intresse, när handlingar som hänför sig till visst ärende ska anses upprättade. Har handlingen *expedierats* (avsänts från myndigheten eller där hållits tillgänglig för avhämtning) blir tidpunkten härför avgörande, medan en handling som normalt inte ska expedieras i stället anses upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har *slutbehandlats* hos myndigheten. Den förstnämnda principen synes tillämplig företrädesvis i fall då handlingen är av sådan beskaffenhet att den ska expedieras. Regleringen omfattar alltså även andra handlingar än sådana som ”enligt vad därom är föreskrivet” ska expedieras (jfr 2 kap. 7 § andra stycket 2 TF). En handling som är av sådan karaktär att den ska expedieras kan inte anses som upprättad redan dessförinnan, dvs. vid ärendets slutbehandling (jfr JO 1990/91 s. 425).

Bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) om omprövning, ändring samt överklagande av Försäkringskassans beslut (som enligt 8 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring har motsvarande tillämpning i ärenden enligt den lagen) förutsätter enligt sin ordalydelse att kassans beslut meddelas, utan att det anges i vilken form detta ska ske. I 21 § förvaltningslagen anges att en part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild och det inte är uppenbart obehövligt. Enligt tredje stycket bestämmer myndigheten om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligen, om parten begär det.

Av utredningen framgår att beslutet ännu inte hade expedierats när de nya handlingarna från G.S. uppmärksammades. Inget har i ärendet heller framkommit som visar att beslutet dessförinnan på annat sätt getts tillkänna för G.S. Eftersom beslutet enligt min mening ännu inte var att anses som upprättat när handlingarna från G.S. uppmärksammades, borde Försäkringskassan, som kassan har anfört, ha bortsett från det redan fattade beslutet och fattat ett nytt beslut med beaktande och bemötande av G.S:s svar på kommunikeringen.

Försäkringskassan förtjänar kritik för sin handläggning.

G.S. har i sin anmälan uttryckt att Försäkringskassan borde vara skyldig att ändra sitt beslut på grund av felaktig handläggning (självrättelse). En ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL förutsätter att det framkommit en kvalificerad felaktighet i det ursprungliga beslutet. Ett nytt underlag utgör i sig inte grund för ändring. Enbart det förhållandet att de handlingar som G.S. inkom med den 16 juli 2008 inte har beaktats innebär således inte att beslutet var oriktigt. Försäkringskassan har, vid den prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL som inkluderade de nya handlingarna, konstaterat att det saknades skäl för en ändring av beslutet.

Vad som i övrigt har anförts i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot Statens jordbruksverk för hantering av frågor om Sveriges ansvar enligt EG-rätten för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt. Verket har inte endast vägrat att ingripa mot organisationer, som tillämpar en av EG-domstolen underkänd ordning för avelsvärdering av hingstar, utan aktivt främjat ett upprätthållande av denna ordning genom organisationernas egen regelbildning

(Dnr 5555-2007)

Bakgrund

I Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:82) om hästdjur som används till avel och om identifiering av hästdjur uppställdes tidigare ett krav på att avelshingstar skulle vara avelsvärderade i Sverige för att få användas till avel med andra ston än hingstägarens egna, 29 §. Sedan Europeiska kommissionen mottagit klagomål rörande föreskriften inledde den ett förfarande om fördragsbrott mot Sverige. Den 2 maj 2005 väcktes talan vid EG-domstolen. I dom den 26 oktober 2006 (mål C-206/05) konstaterade domstolen att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 i rådets direktiv 90/427/EEG av den 26 juni 1990 om avelsmässiga och genealogiska villkor för handeln med hästdjur inom gemenskapen genom att i sin nationella rättsordning uppställa ett krav på att en hingst skall vara avelsvärderad i Sverige för att få användas till avel med andra ston än hingstägarens egna.

Jordbruksverket hade redan innan domen meddelades föreskrivit att den ifrågavarande bestämmelsen om krav på avelsvärdering skulle upphöra att gälla. Föreskriften (SJVFS 2005:71) trädde i kraft den 1 december 2005.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 7 december 2007, framförde Sarah Borg klagomål mot Jordbruksverket. Hon anförde att Jordbruksverket trots att den svenska lagstiftningen om avelsvärdering ändrats inte ingriper mot organisationer och föreningar som tillämpar den gamla ordningen; det är Jordbruksverkets uppfattning att avels- och rasorganisationer själva får bestämma om de vill fortsätta med avelsvärdering.

Till anmälan fanns fogad en korrespondens mellan Sarah Borg och en tjänsteman vid Jordbruksverket.

Utredning

Inledningsvis inhämtades från Jordbruksverkets hemsida ett informationsmeddelande, som hade upprättats i anslutning till att den svenska regleringen ändrades. Meddelandet, som var rubricerat ”Statens krav på avelsvärdering upphör”, innehöll bl.a. följande information.

Inget statligt krav på avelsvärdering

I och med att det statliga kravet på att en hingst ska vara avelsvärderad i Sverige upphör överförs i stället ansvaret för eventuell avelsvärdering på avels- och rasorganisationerna.

Rasföreningarna får själva bestämma om de vill fortsätta med avelsvärdering, på vilket sätt hästarna ska selekteras, hur stamboken ska indelas och vilka avelsvärderingsmetoder som ska användas i syfte att förbättra rasen.

En rasförening kan även välja att enbart härstamningsregistrera och stambokföra hästar.

Systemet kan fortsätta genom branschens egna regler

Sverige har ett avelsvärderingssystem som fungerar mycket bra. Om avelsorganisationerna väljer att ha kvar kravet på avelsvärdering kan de metoder som hittills använts föras in i organisationens egna reglementen.

Därefter anmodades Jordbruksverket att yttra sig över vad anmälaren anfört samt kommentera lämpligheten av verkets informationsmeddelande. Jordbruksverket anmodades också att ge sin syn på omfattningen och arten av de åtgärder som kan anses ankomma på verket för att Sveriges skyldighet att efterkomma EG-domstolens dom skall anses fullgjord.

Jordbruksverket, genom avdelningschefen Karin Åhl, anförde följande.

Jordbruksverket vill först informera om vilken lagstiftning som gäller för hästar.

Rådets direktiv 90/427 om avelsmässiga och genealogiska villkor för handel med hästdjur inom gemenskapen.

Kommissionens beslut 92/353/EEG om fastställande av kriterier för godkännande eller erkännande för organisationer och sammanslutningar som för eller upprättar stamböcker för registrerade hästdjur.

Kommissionens beslut 92/354/EEG om fastställande av vissa regler för att säkerställa samordningen mellan organisationer och sammanslutningar som för eller upprättar stamböcker för registrerade hästdjur.

Kommissionens beslut 96/78/EG om fastställande och kriterier för införande och registrering av hästdjur i stamböcker för avelsändamål.

Lagen (2006:807) om kontroll av husdjur m.m.

Förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur m.m.

Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:82) om hästdjur som används till avel och om identifiering av hästdjur.

JO har begärt yttrande om bl.a. lämpligheten av Jordbruksverkets informationsmeddelande i anslutning till den svenska regleringen ändrades i vilket upphävandet av det aktuella "statliga kravet" angavs inte hindra att "systemet kan fortsätta inom branschens egna regler". Jordbruksverket har en skyldighet att informera om nyheter och ändringar i olika bestämmelser. Med anledning härav informerade Jordbruksverket om domens följdverkningar och att den statliga regleringen skulle upphöra men att detta innebar att avelsvärderingen blev därvid organisationernas och sammanslutningarnas angelägenhet.

Jordbruksverket ändrade verkets föreskrifter (SJVFS 1994:82) om hästdjur som används till avel och om identifiering av hästdjur den 1 december 2005. Ändringen innebar att det statliga kravet på avelsvärdering togs bort. Sverige hade således redan uppfyllt de krav som domen från EU-domstolen den 26 oktober 2006, mål nr 206/05, innebar.

Bakgrund

Detta innebär numera således att avelsorganisationer och rasföreningar får på frivillig väg avelsvärdera rasens hingstar. Moderföreningen för respektive ras ställer upp de krav som gäller för att få använda en hingst i avel. Dessa krav kan se olika ut från förening till förening. Det är därmed även tillåtet att använda en hingst i avel som inte är avelsvärderad.

Intresset för att välja en helt oprövd hingst i avel är däremot oftast inte så stort då de stoägare som betäcker sina ston ofta vill ha en varudeklarerad hingst.

Med avelsvärdering avses metoder för att värdera hästarnas avelsvärde. Avelsvärderingen syftar till att värdera hästar som förärvare av de egenskaper som den stamboksförande föreningen strävar efter. Värderingen inkluderar vanligen bedömningar av hästarnas härstamning, exteriör, hållbarhet, hälsa och tävlingsprestationer. En avelsvärdering kan även bestå av en värdering av egenskaperna hos avkommor till hästen.

Avelsvärdering är en statistisk framräkning av en hästs avelsvärde dvs. selektion av lämpliga avelsdjur, BLUP (best linear unbiased prediction) sammanställning samling av hästens meriter, exteriör och ev. prestationer, och om det finns tillräckligt många avkommor kan även en avkommebedömning göras.

Alla seriösa avelsorganisationer i flera EU-länder avelsvärderar sina hästar för att kunna selektera ut de bästa hästarna att fortsätta användas i avel. Det är en naturlig del av det som kallas avelsarbete.

Som ett exempel kan nämnas att enligt STC:s registreringsreglemente syftar dess avelsvärdering till att värdera en hingst som förärvare av de egenskaper som framgår av rasens avelsmål. Det övergripande avelsmålet för den varmblodiga travrasen är att svensk travsport ska ha en avel och uppfödning som skapar förutsättningar för en högkvalitativ sport med tävlingsindivider som är anpassade till den svenska travsportens uppläggning och inriktning. Avelsmålet ska dessutom vara att producera sunda, lätthanterliga, distansstarka och rentravande tävlingshästar, som ska vara konkurrenskraftiga såväl nationellt som internationellt både som unghästar och som äldre travare samt ha ett gott tävlingspsyke med utpräglad vinnarinstinkt. Ändamålsenlig exteriör eftersträvas och hästarna ska efter avslutad tävlingskarriär kunna fungera som sunda avelsdjur med reproduktionsförmåga.

Inom hästnäringens avelsorganisationer och rasföreningar finns många interna regler som Jordbruksverket inte styr över och dessa får de som är medlemmar i de respektive föreningarna följa.

Om man i Sverige t.ex. vill avla på brittiska hästar som har en brittisk moderstambok får man göra det om man följer den brittiska moderföreningens regler. Om man i Sverige vill avla på hästar vars rasförening är svensk moderförening för en ras så har moderföreningen rätt att uppställa de krav som de tycker för indelningen av stamboken och detta innefattar oftast bl.a. en selektion precis som man får enligt kommissionens beslut 92/353/EEG.

Sarah Borg kommenterade remissvaret och gjorde gällande bl.a. att Jordbruksverket medvetet ignorerar och försöker misstolka EG-domstolens dom.

I ett beslut den 23 februari 2009 uttalade *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

EG-domstolen fastställde i dom den 26 oktober 2006 (mål C-206/05) att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 i rådets direktiv 90/427/EEG då Sverige i sin nationella rättsordning uppställt ett krav på att en hingst ska vara avelsvärderad i Sverige för att få användas till avel

med andra ston än hingstägarens egna. De svenska bestämmelserna innebar en begränsning av handeln med hästdjur inom gemenskapen som inte hade stöd i direktivet.

Jordbruksverkets föreskrift om krav på avelsvärdering har upphört att gälla. Det statliga kravet på avelsvärdering har således tagits bort. Den av anmälaren väckta frågan är om Jordbruksverket ska vidta åtgärder mot de avelsorganisationer och rasföreningar som fortsätter att kräva avelsvärdering av rasens hingstar. Jordbruksverkets uppfattning är att sådana organisationer även fortsättningsvis får kräva avelsvärdering.

Den grundläggande frågan i sammanhanget är om Sverige uppfyller sina EG-rättsliga förpliktelser i aktuellt hänseende. Ett EG-direktiv är som regel inte omedelbart tillämpligt inom landet. Medlemsstaterna är bundna av direktivet med avseende på det resultat som ska uppnås, men de avgör i princip själva hur målet ska förverkligas. Brister det i något avseende är Sverige som stat ansvarig och den yttersta konsekvensen blir, att EG-domstolen på talan av kommissionen dömer Sverige för fördragsbrott – såsom skedde i det ovan nämnda målet C-206/05.

Jordbruksverket synes mig ha en något förenklad bild av innebörden av medlemsstaternas förpliktelser att följa EG-direktiv och – i förlängningen – EG-domstolens domar angående implementeringen av sådana direktiv. Att verket i sin normgivning eliminerat ”det statliga kravet” på att en hingst ska vara avelsvärderad i Sverige innebär inte med nödvändighet, att regleringen därmed är konform med EG-rätten och att inga ytterligare åtgärder erfordras. Vad som bortfallit är endast statens aktiva krav på att ett enligt EG-domstolen förbjudet handelshinder ska upprätthållas. Det tycks inte föresväva verket, att Sveriges åligganden kan sträcka sig längre och även innefatta krav på åtgärder för att garantera, att påtalat handelshinder inte tillåts i landet. Som jag tidigare antydde, är en medlemsstat skyldig att genom sin nationella normgivning förverkliga det resultat som direktivet syftar till, inte bara att avstå från åtgärder som direkt motverkar detta syfte.

I vad mån medlemsstaterna kan hållas ansvariga för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt är en komplicerad fråga, som inte kan ges något enkelt svar. Det beror bl.a. på subjektets större eller mindre grad av organisatoriska och funktionella samband med statsapparaten (jfr mål 249/81, Kommissionen mot Irland, REG 1982 s. 4005). Att regler utfärdade av det i Jordbruksverkets remissvar nämnda Svenska Travsportens Centralförbund (STC) generellt skulle falla utanför statens Sveriges ansvar för en korrekt tillämpning av EG-rätten är en uppfattning, som åtminstone inte delas av Europeiska kommissionen. I en formell underrättelse den 6 maj 2008 med överträdelenummer 2002/5121 pekar kommissionen sålunda på fall – hänförliga till samma rättsområde som det nu aktuella – där ”alla överträdelser av gemenskapsrätten som kan härledas till regler utfärdade av STC är att betrakta som de svenska myndigheternas ansvar”.

Det är inte en uppgift för JO att i ett ärende som det aktuella närmare analysera och ta slutlig ställning till den EG-rättsliga frågan. Till de synpunkter jag redan anlagt på hur Jordbruksverket allmänt tycks uppfatta EG-rättsliga åtaganden vill jag emellertid foga följande.

2009/10:JO1

I sitt i JO:s remiss särskilt uppmärksammade informationsmeddelande i anledning av den regeländring som företagits sedan Europeiska kommissionen påpekat att ”Sverige inte får ha nationella regler för avelsvärdering” – vilket sedermera alltså bekräftats av EG-domstolen – nöjer sig Jordbruksverket inte med att informera om den företagna regeländringen utan går ett steg längre. Under rubriken ”Systemet kan fortsätta genom branschens egna regler” hävdar verket, att ”Sverige har ett avelsvärderingssystem som fungerar mycket bra” och ger en direkt anvisning om hur man ska förfara för att fortsätta som hittills, trots gemenskapsinstitutionernas ingripande: ”Om avelsorganisationerna väljer att ha kvar kravet på avelsvärdering kan de metoder som hittills använts föras in i organisationens egna reglementen”. Verkets remissvar innefattar, trots JO:s uttryckliga anmodan, ingen närmare redovisning av de överväganden som lett fram till denna tvärsäkra ”information” om ”domens följdverkningar”.

Jag finner förfarandet anmärkningsvärt. Oavsett om en medlemsstat kan hållas ansvarig för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt är det enligt min mening oacceptabelt, att en central förvaltningsmyndighet verkar för att förmå sådana subjekt att upprätthålla ett system, som befunnits stå i strid med Sveriges förpliktelser enligt gemenskapsrätten.

Jag överlämnar ett exemplar av detta beslut till regeringen.

Inspektion och stängning av en restaurang; kritik mot Tjörns kommun och dess kommunchef

(Dnr 3684-2007)

Bakgrund och utredning

Jan Fredriksson anmälde handläggningen av en restauranginspektion i Tjörns kommun till JO. I anmälan angavs i huvudsak följande.

I juli 2007 genomförde två inspektörer vid miljökontoret i Tjörns kommun en inspektion av Skärgår'n Bar och Restaurang. Allvarliga brister framkom. Inspektörerna kontaktade med anledning av detta miljöchefen. Enligt inspektörerna fattades ett beslut om att stänga restaurangen. De underrättade restaurangägaren om detta. Kommunchefen tog dock senare samma dag kontakt med restaurangägaren och meddelade att restaurangen inte var stängd. Dagen efter kallade kommunchefen inspektörerna till ett möte. Han anmodade dem att göra en ny inspektion. Inspektörerna bedömde dock att ytterligare kontroll inte skulle vara meningsfull. En konsultfirma anlätades då för att genomföra en ny inspektion.

Anmälan remitterades till kommunstyrelsen, som i sitt yttrande bl.a. anförde.

Enligt gällande delegationsordning för Samhällsbyggnadsnämnden i Tjörns kommun får beslut av det slag som avser förevarande ärende nämligen stängning av en restaurang fattas enbart av förvaltningschefen för samhällsbyggnadsförvaltningen, av nämndens ordförande eller av nämnden i sin helhet [...].

Under samhällsbyggnadschefens semesterledighet tjänstgjorde stadsarkitekten och chefen för byggavdelningen Tore Järvengren som tf förvaltningschef under veckorna 29 och 30 sommaren 2007. Onsdagen den 25 juli under rättades Järvengren av miljö- och hälsoskyddsinspektörerna Stina F. och Annika J. angående en inspektion som de på grund av en anonym anmälan hade genomfört på Skärgår'n Bar och Restaurang i Rönnäng. Inspektörerna som gjorde ett antal anmärkningar på hur verksamheten bedrevs i restaurangen föreslog att Järvengren skulle fatta ett beslut om omedelbar stängning av restaurangen. Järvengren klargjorde för inspektörerna att han innan han tog ställning i frågan avsåg att konferera med förvaltningschefen Kristina Christiansson. Vid samtalet med förvaltningschefen bestämdes att ärendets fortsatta handläggning skulle övertas av Christiansson som inträdde i tjänst. Om detta informerades de berörda inspektörerna [...].

Under sen eftermiddag samma dag blev kommunstyrelsens ordförande Eva Bertilsson-Styvén som hade bokat bord på restaurangen kontaktad av restaurangägaren Jacob M. som meddelade att någon middag inte skulle bli då restaurangen hade stängts av Tjörns kommun. Detta hade meddelats Jacob M. på telefon runt 16-tiden. Eva Bertilsson-Styvén kontaktade då kommunchefen Bo Svensson och bad att han skulle ta reda på vad som hade hänt. Av denna anledning kontaktade kommunchefen Bo Svensson semesterfirande förvaltningschefen Kristina Christiansson för att informera sig i frågan och fick då besked om att något beslut med anledning av inspektionen inte hade tagits.

Då restaurangägaren hade bibringats den uppfattningen att det förelåg ett formellt beslut om stängning av restaurangen ansågs det som angeläget att han skulle informeras om hur det i verkligheten låg till.

På morgonen dagen därpå träffade Bo Svensson tf förvaltningschefen och de två inspektörerna för att informera sig om ärendets handläggning och då fick han klart för sig att något formellt beslut inte hade tagits av tf förvaltningschefen som var den enda tjänsteman som hade rätt att fatta beslut enligt nämndens gällande delegationsordning. Vid samma möte informerade Järvengren att ärendet hade tagits över av ordinarie förvaltningschefen som avsåg att under eftermiddagen samma dag påbörja handläggningen av ärendet. Med den informationen var frågan för Bo Svenssons del avslutad.

Under eftermiddagen kallade förvaltningschefen och nämndordföranden till ett möte med inspektörerna för genomgång av ärendet. Därefter togs en överläggning i vilken även Bo Svensson närvarade på begäran av nämndens ordförande. Bo Svensson ombads att delta i överläggningen på grund av sina erfarenheter som tidigare miljödirektör i Göteborgs stad. Efter denna överläggning bestämde ordföranden och förvaltningschefen gemensamt att ärendet skulle kompletteras med en ny inspektion på plats innan beslut skulle fattas.

För Bo Svensson framstod det som naturligt att utföra en ytterligare inspektion vilket han också framförde till de ansvariga tjänstemännen. Eftersom detta var även ordförandens och förvaltningschefens uppfattning bestämdes det att en ny inspektion skulle utföras. I samma tillfälle visade det sig att den aktuella tjänstemannen inte var av denna uppfattning. Mot bakgrund av det ovanstående beslutades gemensamt att anlita en extern inspektör, att utföra uppdraget. Detta gjordes och resulterade i en ny inspektionsrapport. Även i denna framkommer anmärkningar. Anmärkningarna bedömdes dock inte så allvarliga att en omedelbar stängning av restaurangen var nödvändig. I stället föreslogs att restaurangen skulle informeras om de i rapporten framkomna anmärkningarna med möjlighet att inom 3–4 veckor avhjälpa dessa brister. En ny inspektion föreslogs således efter en tid av cirka fyra veckor [...].

Av det ovan redovisade framgår att det inte har fattats något formellt beslut vare sig muntligt eller skriftligt om stängning av den aktuella restaurangen den aktuella dagen. Det har således inte funnits något beslut att ompröva eller ändra. Bo Svensson har inte heller haft för avsikt att ingripa i ärendets materiella handläggning och än mindre att överpröva något beslut som even-

tuellet skulle ha fattats av behörig befattningshavare. Hans agerande i det aktuella ärendet har begränsat sig till att på uppdrag av kommunstyrelsens ordförande skaffa sig information genom att ställa frågor till såväl medarbetarna som näringsidkaren i samband med tillsynen av den aktuella restaurangen. Enligt kommunstyrelsens mening har kommunchefen som kommunens högste tjänsteman och ansvarig för hela den kommunala verksamheten inte bara en rättighet utan framförallt en skyldighet att bevaka att verksamheten i kommunen sköts på ett för medborgare och näringsidkare korrekt sätt. Det ligger i hans självklara uppdrag att förvissa sig om att den myndighetsutövande verksamheten sköts på ett formellt korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande lagstiftning och kommunala delegationsordningar.

Till remissvaret var fogat en skrivelse upprättad av chefen för byggavdelningen Tore Järvengren och en skrivelse av ordföranden i samhällbyggnadsnämnden Hans Kristensson och förvaltningschefen Kristina Christiansson. Samtliga uppgav att något beslut om stängning inte hade fattats.

Sammanfattningsvis ansåg kommunstyrelsen att Tjörns kommun hade hanterat frågorna kring myndighetsutövningen i det aktuella ärendet på ett korrekt sätt.

Jan Fredriksson kompletterade sin anmälan med två tidningsartiklar (Göteborgs-Posten 9 och 10 september 2007). Enligt vad som där framgick ringde Bo Svensson, efter att han vidtalats av Eva Bertilsson-Styvén, upp restaurangägaren och sa att inspektörerna inte hade befogenhet att fatta beslut om stängning och meddelade vidare att han utgick från att restaurangen städats. Han åkte senare ut till restaurangen och konstaterade att man där var i färd med att städa. Det framgår vidare att han, eftersom han sett att städning skedde, dagen därefter föreslog en ny inspektion och att han, när inspektörerna inte ville genomföra någon sådan, sa till dem att han kunde beordra dem till detta, varvid han tillagt att han med tanke på deras inställning i stället skulle anlita en konsult. – Bo Svensson har till JO uppgett att tidningens citat av hans yttranden är korrekta och att de i huvudsak återger hans bild av vad som förevarit.

Viss rättslig reglering

Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen, RF, finns det för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De kommunala förvaltningsmyndigheterna utgörs av kommunens nämnder, se 3 kap. 13–15 §§ kommunallagen (1991:900), KL. Enligt 3 kap. 13 § första stycket KL beslutar nämnderna bl.a. i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Enligt 11 § andra stycket livsmedelslagen (2006:804) ska en kommuns uppgift enligt den lagen fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. I Tjörns kommun fullgörs dessa förvaltningsuppgifter av samhällsbyggnadsnämnden.

Kommunstyrelsen har i flera avseenden en särskild position i förhållande till de andra nämnderna. Bland annat ska kommunstyrelsen enligt 6 kap. 1 § KL leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Enligt 11 kap. 7 § RF får dock ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, be-

stämman hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild. Detta gäller även vid kommunstyrelsens fullgörande av sina uppgifter enligt 6 kap. 1 § kommunallagen. 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. Ett ärende om kontroll enligt livsmedelslagen innefattar myndighetsutövning. Det får beträffande sådana fall anses att även beredningen inför beslutet innefattar myndighetsutövning (jfr JO 2001/02 s. 250).

Vad gäller restaurangverksamhet är den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet behörig kontrollmyndighet enligt livsmedelslagen (se 23 § p. 17 och 25 § livsmedelsförordningen [2006:813]). Som kontrollmyndighet ska nämnden inom sitt ansvarsområde kontrollera efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen. Av 12 § livsmedelslagen framgår att en kontrollmyndighet genom rådgivning, information och på andra sätt ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt livsmedelslagstiftningen eller beslut meddelade med stöd av denna, och enligt 13 § ska kontrollmyndigheten verka för att överträdelse beivras.

Kontrollmyndighets åtgärder vid bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen regleras i första hand av artikel 54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Enligt denna bestämmelse ska kontrollmyndigheten, om den konstaterar bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen, vidta åtgärder för att se till att företagaren avhjälp situationen. När kontrollmyndigheten beslutar vilken åtgärd som ska vidtas ska den ta hänsyn till den bristande efterlevnads art och om företagaren tidigare visat prov på bristande efterlevnad. Åtgärden får omfatta bl.a. att tillfälligt avbryta driften av eller att stänga hela eller delar av det berörda företaget under en lämplig tidsperiod, att tillfälligt eller permanent återkalla anläggningens godkännande eller att vidta andra åtgärder som kontrollmyndigheten anser vara motiverade. Utöver vad som följer av artikel 54 får en kontrollmyndighet enligt 22 § livsmedelslagen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att livsmedelslagstiftningen eller beslut meddelade med stöd av denna ska följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får enligt 23 § livsmedelslagen förenas med vite.

Kontrollmyndigheten ska enligt artikel 54 till den berörda företagaren eller dennes företrädare överlämna skriftlig underrättelse om sitt beslut om vilka åtgärder som ska vidtas, om skälen till beslutet och information om rätten att överklaga sådana beslut och om de förfaringsätt och tidsfrister som gäller för detta. Bestämmelser om beslutsmotivering och underrättelse av beslut finns också i 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bedömning

I sitt beslut den 19 december 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

Syftet med livsmedelslagstiftningen är att säkerställa en hög nivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen (1 § livsmedelslagen). I det kontrollsystem som lagen innefattar har vissa uppgifter anförtratts kommu-

nerna. Kontrolluppgiften ska då fullgöras av den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (11 § andra stycket livsmedelslagen). I Tjörns kommun är detta samhällsbyggnadsnämnden.

Det yttre händelseförlopp som ska bedömas kan sammanfattas på följande sätt: Samhällsbyggnadsnämnden genomförde den 25 juli 2007 en inspektion vid Skärgår'n Bar och Restaurang i Tjörns kommun. Vid inspektionen konstaterades allvarliga brister. Efter att de inspektörer som genomfört inspektionen samrått med den tillförordnade förvaltningschefen meddelade inspektörerna senare samma dag restaurangens ägare att restaurangen skulle stängas. Restaurangägaren informerade därefter kommunstyrelsens ordförande Eva Bertilsson-Styvén om detta. Eva Bertilsson-Styvén vidtalade kommunchefen Bo Svensson. Denne kontaktade restaurangägaren, först per telefon och sedan genom personligt besök. Han meddelade att restaurangen inte var stängd och uttryckte synpunkter på behovet av städning. Följande morgon sammanträffade Bo Svensson med den tillförordnade förvaltningschefen och de två inspektörerna. Under eftermiddagen den 26 juli hölls ett möte där förvaltningschefen, nämndordföranden, inspektörerna och Bo Svensson deltog. Det resulterade i att en ny inspektion skulle göras vid restaurangen. Inspektörerna ville inte utföra någon sådan. Det uppdrogs då i stället åt en privat konsult, Guideline Hygiensupport, att genomföra inspektionen. Vid denna konstaterades allvarliga avvikelser men konsulten bedömde inte att det förelåg skäl för en omedelbar stängning. I stället meddelades restaurangägaren i början av augusti att nämnden senast om tre till fyra veckor skulle återkomma med föreläggande om åtgärder.

Utredningen visar att det är ostridigt att verksamheten vid Skärgår'n Bar och Restaurang från miljö- och hälsosynpunkt hade bedömts vara behäftad med allvarliga brister.

Frågan om bristerna vid den aktuella restaurangen var så allvarliga att det förelåg skäl för en omedelbar stängning skulle enligt lagstiftningen bedömas av Samhällsbyggnadsnämnden i Tjörns kommun. Det står klart att nämndens inspektörer ansåg att restaurangen måste stängas och att de uppfattade att de fick gehör för den åsikten hos den behörige beslutsfattaren. Enligt denne tog han inte ställning utan ville förhöra sig med den ordinarie förvaltningschefen och något beslut fattades aldrig. Vissa omständigheter pekar mot att det faktiskt förelåg någon form av ställningstagande för en stängning, men det måste konstateras att det saknas dokumentation till stöd för att ett "muntligt beslut" skulle ha fattats. (Även om ett beslut i vissa fall kan komma till uttryck på annat sätt än skriftligen, måste beslutet på något sätt dokumenteras, jfr Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, s. 225 f. Se även vad som ovan anmärkts om den rättsliga regleringen.)

Ett beslut om att stänga en restaurangverksamhet är för den enskilde näringsidkaren en utomordentligt ingripande åtgärd, inte bara genom avbrottet i verksamheten utan också genom de återverkningar det kan få för restauratörens renommé. I ärenden av detta slag är miljö- och hälsoskyddsaspekterna av överordnat intresse, men det betyder inte att den enskildes rättssäkerhet kan ignoreras. Beslut måste således fattas i ordnade former, som säkerställer en

allsidig bedömning, och den myndighetsutövande processen ska noga dokumenteras.

Det är uppenbart att en så långtgående åtgärd som det här var fråga om inte kan sättas i verket på det sätt som här skedde. Oavsett vem som sagt och gjort vad har inte den handläggning som direkt följde efter det att inspektionen genomförts varit godtagbar. Såvitt framkommit saknas det dessutom helt dokumentation beträffande de överväganden som gjordes och de åtgärder som vidtogs. Ansvaret för bristerna bärs ytterst av samhällsbyggnadsnämnden, som är skyldig att se till att säkra rutiner tillämpas och att det finns erforderlig kompetens inom organisationen.

Kommunchefen Bo Svensson synes ha vägletts av en strävan att utreda vad som inträffat och ställa till rätta sådant som enligt hans mening gått snett. Härvid borde han dock ha besinnat att kontrollen över livsmedelslagstiftningen är ålagd samhällsbyggnadsnämnden, som vid denna myndighetsutövning har en oberoende ställning. Det fanns grund för Bo Svensson att informera sig om ärendet och förvissa sig om att det fortsättningsvis handlades i korrekta former. Däremot saknade han befogenhet att direkt blanda sig i det enskilda ärendets handläggning och de bedömningar som där skulle göras. Det är tydligt att han här på flera sätt gick över gränsen, bl.a. genom att själv bege sig till den aktuella restaurangen för att göra iakttagelser och kommunicera med restaurangägaren samt genom sitt aktiva deltagande i ärendets fortsatta beredning under den 26 juli. För denna sin inblandning i en oberoende myndighets handläggning av ett enskilt ärende måste Bo Svensson kritiseras.

Som framgått anlidade samhällsbyggnadsnämnden en privat konsult för att genomföra en kontroll enligt livsmedelslagen. Frågan om en kommuns överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning mot enskild har tidigare behandlats av JO (se bl.a. JO 2001/02 s. 250, 2005/06 s. 416, 2006/07 s. 371, 2006/07 s. 461 och 2007/08 s. 530).

JO:s utredning i detta ärende har inte rört frågan om nämndens anlitage av konsultbolaget. Det finns dock ändå anledning att fästa nämndens uppmärksamhet på att ett överlämnande av en förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning mot enskild, till ett bolag enligt 11 kap. 6 § RF endast får ske med stöd av lag. Ärenden om kontroll enligt livsmedelslagstiftningen innefattar som nämnts under den rättsliga regleringen myndighetsutövning och även beredningen inför beslut i ett sådant ärende utgör myndighetsutövning.

Utbildnings- och forskningssektorn

En elev hade i skolan delat ut inbjudningskort till ett födelsedagskalas; fråga bl.a. om den rättsliga grunden för skolpersonalens åtgärd att samla in korten från elever som fått dem

(Dnr 2520-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Dragan B. klagomål mot Munspelets skola i Lunds kommun. Klagomålen gällde skolpersonalens agerande då hans dotter A. och son M., födda 1999, hade delat ut inbjudningskort till sina respektive födelsedagskalas. Dragan B. anförde bl.a. följande. Den 5 maj 2008 delade A. och M. ut inbjudningskort till sina klasskamrater. Kortet delades ut på skolans område men innan lektionerna hade börjat. M. bjöd inte två av pojkarna i sin klass. Sedan skolpersonal hade fått kännedom om detta samlade de in korten från eleverna och gav tillbaka dem till M. När M:s mor hämtade M. vid skoldagens slut fick hon skriftlig information i anledning av vad som hade inträffat. I informationen stod följande.

Hej!

Vi har en regel här i skolan när det gäller utdelning av bjudningskort till kalas.

Om man ska dela ut kort i skolan, så ska hela klassen, eller alla flickor eller alla pojkar bli bjudna.

Därför får A:s kort delas ut men inte M:s.

Dragan B. var missnöjd med att skolan inte hade informerat honom om den aktuella regeln. Han ifrågasatte vidare lärarnas rätt att samla in inbjudningskortet och ansåg att åtgärden kunde räknas som ett beslagtagande för vilket det inte fanns stöd i lag.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och skolnämnd Lunds stad i Lunds kommun för utredning och yttrande över vad Dragan B. hade anfört i sin anmälan.

Nämnden antog som sitt remissvar en tjänsteskrivelse som var undertecknad av förvaltningschefen Lena Leufstedt och utvecklingsledaren Olle Nessow. I skrivelsen fanns en hänvisning till en redogörelse som skolans rektor Karin Björklund hade lämnat. I tjänsteskrivelsen anfördes följande.

Ärendet

Av anmälan framgår att inbjudningskort till födelsedagskalas delats ut till klasskamrater på en skola, dock ej till samtliga kamrater. Skolpersonalen uppmärksammade situationen och samlade in inbjudningskortet med motiveringen att en förutsättning för att dela ut inbjudningskort i klassen är att alla är inbjudna. Denna vedertagna praxis praktiserades genomgående på förskolor

och skolor inom nämndens verksamhetsområde och motiveras med hänvisning till föreliggande likabehandlingsplaners syfte att förhindra uppkomsten av bland annat utanförskap och kränkande behandling.

Information om ordningsregler, handlingsplaner och praxis sker också kontinuerligt genomgående på föräldramöten i förskole- och skolverksamheten.

Rektor framhåller i sitt yttrande att:

Föräldern vid kontakt med rektorn dagen för händelsen informerats om principen att inbjudningskort endast får delas ut i skolan om alla pojkar eller flickor bjuds in. Denna princip tillämpas redan i förskolan. Inbjudningskortet hade dock då redan delats ut.

Då inte alla barnen inbjudits tog arbetslaget upp en diskussion med barnen om hur situationen skulle lösas. Man kom fram till att korten skulle återlämnas och barnen hämtade själv sina kort.

Korten med följebrev med förklaring överlämnades till mamman vid skoldagens slut.

Likabehandlingsplan

Likabehandlingsplan (bilaga har här utelämnats; JO:s anm.) föreligger på skolan och är senast reviderad september 2007. Planen är utlagd på skolans hemsida och är kontinuerligt uppe på skolkonferens, föräldramöten och elevråd. Likabehandlingsplanen finns tillgänglig i klassrummen.

Ordningsregler

Skolans ordningsregler (bilaga har här utelämnats; JO:s anm.) reviderades oktober 2007 och är fastställda i skolkonferensen. Reglerna är utlagda på skolans hemsida och tas regelbundet upp på föräldramöten. Ordningsreglerna finns uppsatta i klassrummen.

Skolans åtgärder efter incidenten

Skolans ordningsregler kommer att ses över inför hösten och fastställas i skolkonferensen och återkommande tas upp som information på föräldramöten, elevråd och vid utvecklingssamtal. Rektor påpekar också i sitt yttrande att skolan arbetar vidare med sitt förebyggande arbete enligt föreliggande likabehandlingsplan.

Rektorn Karin Björklund anförde i sin redogörelse som var fogad till remissvaret följande.

Händelseförlopp den 5 maj

På måndagar har den pedagogiska personalen husmöte mellan 8 och 9. Fritids har öppet mellan 7 och 9 med personal enligt ett rullande schema.

Senare på förmiddagen kommer arbetslaget till mig och berättar vad som hände när de kom tillbaka efter husmötet. Barnen var upprörda och berättade att M. och A. skulle ha kalas och delat ut inbjudningskort men att två av kamraterna inte hade fått något. Arbetslaget pratade med barnen hur man skulle lösa situationen. Man kom fram till att korten skulle lämnas tillbaka, varpå barnen själva hämtade sina kort som var i deras väskor och arbetslaget samlade in korten som fanns i klädkorgarna i kapprummet. Arbetslaget skrev ett brev och förklarade hur det hela gått till. Brevet och korten överlämnades till mamman när hon hämtade barnen på eftermiddagen. Jag anser att arbetslagets

agerande var rätt. Dragan hade möjlighet att ta tillbaka korten själv efter vårt samtal på morgonen.

Vi arbetar dagligen med relationer mellan barnen för att komma tillrätta med mobbning och trakasserier. Våra ordningsregler (finns på vår hemsida) är väl kända av barn och föräldrar. Lärarna pratar dagligen med barnen om kompis-skap och att vara en god kamrat. I vår likabehandlingsplan (finns på vår hemsida) står att barnen ska känna sig trygga i skolan och vi tillåter inte att någon blir illa behandlad.

Det är en oskriven regel/praxis på många skolor och förskolor att om inbjudningskort delas ut i skolan, ska alla i klassen bli bjudna eller alla flickor respektive alla pojkar. Detta är en regel som tas upp på föräldramöten på vår skola, från förskoleklass och uppåt i åldrarna. Föräldrarna är väl informerade om detta. Redan på förskolan kommer föräldrarna i kontakt med denna regel. Pojken som nämns i anmälan för att han ej bjudit M., delade inte ut korten i skolan utan detta skedde privat.

Jag ska nu inför hösten revidera våra ordningsregler och frågan om utdelning av inbjudningskort kommer att tas upp i det sammanhanget.

Barn- och skolnämnden anförde för egen del följande.

I både ärendet och den åtföljande debatten hänvisas till ett antal motstridiga lagar, bl.a. några grundlagar (rätten att uttrycka sig i tal och skrift, förbudet mot att beslagta egendom, brytande av post- och telehemslighet), som kan stå i motsatsförhållande mot likabehandlingslagens (elevskyddslagens) krav på att personalen ska ingripa mot varje form av kränkande behandling. Med den redogörelse för händelseförloppet vi har fått anser nämnden dock att personalens ingripande varit välgrundat, proportionerligt och professionellt. Nämnden inser dock att det finns ett motsatsförhållande och en gråzon mellan lagarna och ser fram emot JO:s bedömning av det inträffade.

Det är en brist att regeln kring kalasinbjudningar har varit ”oskriven”. Man kan inte förvänta sig att alla ska känna till oskrivna regler. Å andra sidan kan inte alla situationer detaljregleras utan måste anses innefattas av generella förbud mot mobbning, utfrysning m.m. Kränkande behandling förekommer i många subtila former, där bl.a. utfrysning är en. Ordningsreglerna kommer att ses över så att de är tydliga, heltäckande, nedskrivna och välkända, men ska inte behöva detaljreglera alla upptänkliga situationer.

Det är en brist att skolan inte dokumenterat incidenten/ingripandet på det sätt som föreskrivs i den egna likabehandlingsplanen. Å andra sidan måste det finnas ett gränsland för när en mindre incident kan redas upp direkt genom ett samtal med barnen/eleverna och när ett dokumentationskrav uppstår. (Att ett barn på en förskola t.ex. knuffar ett annat barn händer flera gånger dagligen, och det är knappast rimligt att personalen ska föra loggbok över alla sådana händelser.)

Även om nämnden i det aktuella fallet – med facit i hand – kan konstatera att incidenten/ingripandet borde ha dokumenterats, så måste den flytande gränsen för dokumentationskrav få finnas. Gränsen bör dock göras mindre flytande i det fortsatta arbetet med likabehandlingsplanerna.

Det är en brist att personalen inte kopierat och aktiverat det följbrev som bifogades när inbjudningskortet återlämnades till modern. Personalen ska, i fall som detta, ta kopior på korrespondens med vårdnadshavare m.fl. All personal kommer att erinras om denna skyldighet.

En minoritet i nämnden anförde att det nu återgivna tillägget skulle utgå.

Dragan B. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 13 november 2008 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Verksamheten i skolan ska enligt 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen (1985:1100) utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Särskilt ska den som verkar inom skolan bl.a. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning. Detta utvecklas ytterligare i 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94).

Enligt 7 § lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever ska huvudmannen för verksamheten eller den som huvudmannen bestämmer vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för trakasserier och annan kränkande behandling. Om det kommer fram att en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller annan kränkande behandling ska, enligt 8 §, omständigheterna utredas och i förekommande fall vidtas de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier eller annan kränkande behandling. (Motsvarande bestämmelser, såvitt gäller ”annan kränkande behandling”, kommer att återfinnas i 14 a kap. skollagen från och med den 1 januari 2009.)

Enligt 6 kap. 8 b § grundskoleförordningen (1994:1194) ansvarar rektorn för att det finns ordningsregler. Ordningsreglerna ska utarbetas och följas upp under medverkan av lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare. Ändamålet med ordningsreglerna är att de ska bidra till ökad trivsel och trygghet i skolan. Det ligger i sakens natur att det i sådana ordningsregler inte går att i detalj behandla alla de situationer som uppkommer i det dagliga arbetet i skolan. Ordningsreglerna kan därför behöva utformas på ett mer allmänt sätt och måste anpassas till förhållandena i den enskilda skolan. Jag kan i detta sammanhang rent allmänt hänvisa till Skolverkets folder Ordningsregler för en trygg och lärande skolmiljö som gavs ut 2006. Ordningsreglerna ska bl.a. ge vägledning för elever, alla vuxna i skolan samt föräldrar om förhållanden eller situationer som rör miljön i skolan. Som exempel nämns i Skolverkets folder vilka regler som ska gälla i umgänget mellan barn, ungdomar och vuxna i skolan (s. 4).

Om en elev uppträder olämpligt eller gör sig skyldig till en mindre förseelse, ska läraren uppmana eleven att ändra sitt beteende. Om detta inte hjälper ska läraren kontakta vårdnadshavaren (6 kap. 9 § grundskoleförordningen).

Av intresse i det nu aktuella fallet är vidare bestämmelserna i 1 kap. 19–22 §§ skollagen om omhändertagande av föremål. Av de bestämmelserna framgår bl.a. att rektorn eller en lärare från en elev får omhändertaga föremål som används på ett sätt som är störande för skolverksamheten eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna (20 §).

Bedömning

Vid Munspelets skola fanns en oskriven regel som innebar att om elever i skolan delade ut inbjudningar till kalas måste man bjuda alla klasskamrater eller alla flickor eller pojkar. Regeln syftade till att förebygga att elever skulle

bli kränkta genom att inte bli inbjudna till ett kalas dit alla andra i klassen hade bjudits.

Jag vill först framhålla att det självklart står envar fritt att inbjuda vem man vill till sitt eget kalas. Denna grundläggande princip gäller givetvis även för elever i skolan, och skolan kan inte kräva att alla barn eller en viss grupp av barn ska bli inbjudna. Den aktuella regeln ställer inte heller upp något sådant krav utan rör enbart utdelandet av inbjudningskort på skolans område, och regeln ska ses mot bakgrund av det ansvar som åvilar skolan enligt den lagstiftning som i övrigt gäller för skolans verksamhet, t.ex. 7 § i den ovan nämnda lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Jag finner inte anledning att för egen del kommentera innehållet i regeln. Det kan här också noteras att Dragan B. inte har ifrågasatt regeln som sådan, när han väl fått kännedom om den.

Vad ärendet handlar om är i stället frågan om vilken rättslig grund som skulle kunna åberopas till stöd för skolpersonalens agerande när den samlade in inbjudningskortet från de elever som fått dem, dvs. den händelse som i anmälan har betecknats som beslagtagande utan stöd i lag.

Av remissvaret framgår att skolpersonalen, när den fått kännedom om att M. hade delat ut inbjudningskortet i strid med den regel som fanns vid skolan, diskuterade med barnen i klassen om hur man skulle hantera situationen. Det bestämdes att inbjudningskortet skulle lämnas tillbaka till M. Lärarna samlade därför in kortet och gav dem till M:s mor när hon efter skoldagens slut hämtade M. Skolans rektor och nämnden har härvid hänvisat till den praxis som tillämpades vid skolan och skolans skyldighet att motverka trakasserier och annan kränkande behandling.

Det kan först konstateras att någon rätt för lärarna att mot elevernas vilja samla in inbjudningskortet inte har förelegat. De ovan angivna bestämmelserna i 1 kap. 19–22 §§ skollagen har uppenbart inte varit tillämpliga i detta fall. Det finns inte heller i annan lagstiftning bestämmelser som tillerkänner skolpersonal sådan rätt. Enligt remissvaret lämnade emellertid barnen, efter diskussionen, frivilligt in inbjudningskortet. Det ligger i sakens natur att lärarledda samtal med elever i anledning av en särskild händelse ofta förs på ett sådant sätt att det kan vara tveksamt om elevernas handlande blir frivilligt i egentlig mening. Jag finner dock inte skäl att i detta fall närmare utreda vad som förevar vid diskussionen utan nöjer mig med att rent allmänt understryka att skolan måste vara uppmärksam på att dess agerande inte riskerar att komma i konflikt med regelverket för hur tvångsåtgärder får tillgripas.

Jag vill avslutningsvis betona vikten av att skolledningen på ett tydligt sätt informerar vårdnadshavare och elever om de regler och den praxis som finns i skolan.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Bristande tillgänglighet

(Dnr 3975-2007)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Aysen F. klagomål mot Vuxenutbildningscentrum (numera *Vuxenutbildning Stockholm*), utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun. Hon gjorde gällande att Vuxenutbildningscentrum inte uppfyllde förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om serviceskyldighet. I anmälan anfördes bl.a. följande. Vuxenutbildningscentrum, som administrerar kommunens vuxenutbildning och bl.a. utfärdar vissa betyg efter genomgåna kurser, hade under tiden den 10–14 september 2007 stängt för ”intagningsarbete”. Aysen F. försökte den 11 september 2007 utan framgång få kontakt med Vuxenutbildningscentrum för att få ett betyg utfärdat. Hon hade genom efterintagning kommit in på en utbildning vid Stockholms universitet som redan hade startat. För att hon skulle få börja på utbildningen behövde hon styrka sin allmänna behörighet med det aktuella betyget i Engelska A.

Utredning

Inledningsvis inhämtade föredraganden per telefon upplysningar från Bengt Hagberg, biträdande rektor och intagningsansvarig, Vuxenutbildning Stockholm. Han uppgav bl.a. följande.

Information om när Vuxenutbildning Stockholm har stängt för intagningsarbete meddelas genom anslag, via hemsidan och som telefonmeddelande. Om man behöver få ut ett betyg när enheten är stängd kan man vända sig till skolan som kan kontakta enheten via e-post. Varje skola har en handläggare hos enheten. Den enskilde kan även kontakta Vuxenutbildning Stockholm via e-post.

Därefter remitterades anmälan till Utbildningsnämnden i Stockholms kommun för utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan. Som sitt remissvar antog nämnden ett tjänsteutlåtande som hade upprättats av avdelningschefen Lars Brandt vid vuxenutbildningsavdelningen. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

[--]

Rutinen för utlämnande av betyg från kommunal vuxenutbildning är att den studerande, efter avslutad kurs, vänder sig till den enskilda skolan och gör en betygsbeställning. Denna begäran skickas därefter till *Vuxenutbildning Stockholm* för utskrift. Uppenbarligen har den studerande i detta fall inte haft vetskap om gången och har sålunda hamnat i en olycklig situation, i o m att *Vuxenutbildning Stockholm* varit ”stängt för intagning” och ej kunnat meddela den studerande hur ärendet skall hanteras.

Under de perioder då *Vuxenutbildning Stockholm* är stängt för intagning meddelas detta via anslag, hemsidan och telefonsvarare. Det är under dessa perioder möjligt att nå enheten via e-post eller brev. En annan möjlighet är att först kontakta berörd skola vilken, i sin tur, gör en hemställan, enligt ovan till *Vuxenutbildning Stockholm*.

Då den studerande i det aktuella fallet inte lyckats få kontakt med *Vuxenutbildning Stockholm* för att få ut sitt betyg, och då informationen om hur

dylika ärenden ska hanteras ej verkar varit tillfyllest, vare sig från berörd skola eller *Vuxenutbildning Stockholm*, har detta resulterat i att *Vuxenutbildning Stockholm* brustit vad gäller skyndsamhetskravet vid utlämnande av allmän handling.

Vuxenutbildning Stockholm kommer framgent tillse att respektive skola kontinuerligt informerar sina studerande om rutinerna för beställning av be-tyg, och samtidigt tillse att enheten även telefonledes kan nås då den är stängd för intagning.

Aysen F. kommenterade remissvaret. Hon anförde därvid bl.a. att växel-telefonisten den 11 september 2007 inte nämnde att hon kunde komma i kon-takt med myndigheten via e-post utan att budskapet var att det var omöjligt att kontakta myndigheten.

I ett beslut den 20 februari 2009 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om statliga och kommunala myndigheters serviceskyldighet gentemot enskilda. 4 § FL innehåller bestämmelser om myndigheternas skyldighet att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. I 5 § FL regleras frågan om myndigheter-nas tillgänglighet.

Enligt bestämmelsen i 5 § FL ska myndigheterna ta emot besök och tele-fonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmän-heten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektro-nisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. En myndighet ska – med undantag för midsommarafton, julafton och nyårsafton – ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och regi-strera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Bestämmelsen om öppethållandetider i 5 § FL trädde i kraft den 1 juli 1999. Om hur bestämmelsen ska förstås har i förarbetena anförts bl.a. följande (prop. 1998/99:52 s. 7 f.).

Bestämmelsen bör ta sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. Dessa kontor bör på vardagar i princip alltid vara tillgängliga för allmänheten i rimlig utsträckning.

[-- --]

Den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig på myndigheternas verksamhet under alla vardagar. Den är emellertid betingad av frågan om öppethållande på klämdagar och vid liknande tillfällen då myndigheterna undantagsvis kan behöva ha en mer begränsad tid för öppethållande. Det skall alltså betonas att det är frågan om ett absolut minimikrav – avsikten med förslaget är inte att nuvarande tider för öppethållande skall inskränkas. Be-stämmelsen skall i stället förstås så att det normalt krävs ett längre öppethål-lande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållandet till två timmar.

Bedömning

Aysen F. har gjort gällande att Vuxenutbildning Stockholm (nedan Vuxenutbildningen), genom att stänga för s.k. intagningsarbete, har brutit i service-skyldigheten enligt förvaltningslagen. Hon har uppgett att hon inte har kunnat komma i kontakt med Vuxenutbildningen och få ett betyg utfärdat.

Av remissvaret framgår att Vuxenutbildningen under återkommande perioder är stängd för intagningsarbete och att enda möjligheten att kommunicera med enheten under dessa perioder har varit att använda sig av brev eller e-brev. Utbildningsnämnden har uppgett bl.a. att den information som lämnats till Aysen F. inte har varit tillfyllest, att Vuxenutbildningen kommer att tillse att respektive skola kontinuerligt informerar sina studerande om rutinerna för beställning av betyg och att det framledes ska vara möjligt att nå Vuxenutbildningen även per telefon när enheten är stängd för intagningsarbete.

I remissvaret behandlas frågan om Vuxenutbildningens tillgänglighet enbart utifrån aspekten att personer som studerar eller har studerat inom Vuxenutbildningens verksamhetsområde behöver komma i kontakt med enheten för att få betygshandlingar utfärdade. Emellertid kan självfallet även andra personer ha behov av att komma i kontakt med Vuxenutbildningen rörande olika frågor med anknytning till verksamheten. Saken måste således ses i ett vidare perspektiv. Hur långt en myndighet kan begränsa sin tillgänglighet är en avvägningsfråga som myndigheten får avgöra med hänsyn främst till verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundlagsskyddade rätten för envar att ta del av allmänna handlingar.

Som framgår av redovisningen ovan innehåller 5 § FL vissa minimikrav vad gäller myndigheters öppethållandetider för att ta emot besök och telefonsamtal. Av detta följer att det inte är tillräckligt att det går att skicka brev och e-brev till Vuxenutbildningen när den är ”stängd” för intagningsarbete. Vuxenutbildningen har således åsidosatt bestämmelsen i 5 § FL och förtjänar kritik. Att det, enligt vad nämnden förutskickat i remissvaret, ska bli möjligt att kontakta enheten även per telefon under intagningsarbetet är självfallet ett steg i rätt riktning. För att uppfylla kraven på tillgänglighet måste dock en myndighet även kunna nås genom personliga besök.

Handläggare vid JO:s kansli har under ärendets handläggning noterat att det av den information som lämnas på kommunens hemsida framgår att det på fredagar varken finns möjlighet att besöka Vuxenutbildningen eller att komma i kontakt med den per telefon. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att inom ramen för detta ärende vidta någon åtgärd i anledning av denna iakttagelse. Jag förutsätter emellertid att utbildningsnämnden tillser att erforderlig översyn av Vuxenutbildningens tider för öppethållande genomförs.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

Kommunikationsväsendet

Användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i färdtjänstärende

(Dnr 1143-2008)

Bakgrund och utredning

Holger H. anmälde Kommunstyrelsen i Härryda kommun. Anmälan avsåg handläggningen av ett färdtjänstärende. Holger H. uppgav bl.a. följande.

Genom en dom den 27 juni 2007 från Länsrätten i Göteborg, som efter överklagande till kammarrätten vann laga kraft i december 2007, hade Holger H. beviljats färdtjänst mellan bostaden och arbetsplatsen. Kommunen hade trotsat domen. Det hade senare framkommit att kommunen sedan maj 2007 fått minst fem filmer som i smyg tagits av en granne. I ett brev den 22 januari 2008 som grannen sänt till kommunen framgick att filmerna framställdes på begäran. Kommunstyrelsens ordförande hade vid ett möte med kommunstyrelsen den 21 januari 2008 visat delar av dessa filmer för den samlade kommunstyrelsen och ett antal tjänstemän. Efter visningen hade filmerna tillställts en av kommunen anlita läkare för bedömningen av anmälares rörelseförmåga. Baserat på smygfilmerna och läkares utlåtande hade färdtjänsthandläggaren den 15 februari 2008 nekats honom färdtjänst.

Kommunstyrelsen i Härryda kommun anmodades att yttra sig över bakgrunden till att filmupptagningar ingått i ärendet om Holger H:s rätt till färdtjänst samt hur filmerna hade hanterats. Av kommunstyrelsens yttrande framgick bl.a. följande.

Allmän bakgrund

Holger H. beviljades i beslut den 16 mars 2007 av Färdtjänsten i Härryda kommun arbetsresor med taxi mellan bostaden och bussterminalen i Hindås eller närmaste busshållplats. Beslutet gällde perioden den 16 mars 2007 till och med den 30 november 2007. Han överklagade beslutet till länsrätten som biföll hans begäran om färdtjänst hela vägen från bostaden till arbetsplatsen. Länsrättens dom vann sedermera laga kraft efter att kammarrätten inte beviljat prövningstillstånd för kommunens överklagande.

Kommunen har behandlat en begäran från Holger H. om återinsättande av färdtjänst, inkommen den 11 januari 2008, som en ansökan om färdtjänst för en ny period, eftersom giltighetstiden för det föregående beslutet löpt ut. Vid prövningen av denna ansökan har i beslutsunderlaget bl.a. ingått ett antal filmupptagningar som insänts till kommunen efter den föregående prövningen.

Bakgrunden till att filmupptagningarna ingår i ärendet

Redan i samband med föregående prövning av Holger H:s rätt till färdtjänst har färdtjänsthandläggaren kontaktats anonymt per telefon av en person som ifrågasatt Holger H:s rätt till färdtjänst. Samma person har senare valt att översända filmer till kommunen som avser att dokumentera Holger H:s rörelseförmåga. Filmerna har inkommit i fyra omgångar. Den första CD:n inkom den 30 maj 2007. Därefter har ytterligare CD-skivor inkommit den 10 augusti

samt den 3 och den 11 september 2007. Några uppgifter om vem som stod bakom översändandet har inte framgått av försändelserna.

Hantering av filmerna vid ärendehandläggningen och i övrigt

När filmerna inkommer till färdtjänsten föreligger det inledningsvis viss osäkerhet över hur materialet skall hanteras utifrån dess anonyma karaktär. Dels om det är lämpligt att ens ta del av det, dels om det är möjligt att använda som bevismaterial eller beslutsunderlag. Inledningsvis läggs de därför endast åt sidan utan att någon tar del av innehållet. Färdtjänsthandläggaren, trafikchefen och samhällsbyggnadschefen berör ämnet vid överläggningar med kommunjuristen i början av december 2007 angående kammarrättens beslut att inte bevilja prövningstillstånd för kommunens överklagande av länsrättens dom för föregående period. Överläggningarna resulterar, avseende filmerna, i att det inte föreligger något hinder för behöriga tjänstemän att ta del av materialet, varför man kommer fram till att materialet skall gås igenom. Av olika skäl, bl.a. att handläggaren saknar erforderlig programvara för att kunna spela upp filmerna, dröjer det emellertid till januari 2008, någon gång under vecka 2, innan man för första gången tar del av filmmaterialet. Vid detta tillfälle är det färdtjänsthandläggaren och trafikchefen som går igenom filmsekvenserna.

Kommunalråden, kommunjuristen och sektorschefen ges herefter också tillfälle att ta del av materialet. Detta sker den 15 januari 2008. Bedömningen görs att materialet skall ingå i ärendet och att det står kommunen fritt att beakta det vid den kommande prövningen av Holger H:s rätt till färdtjänst, ävenså åberopa det som bevisning vid en eventuell domstolsprövning.

Eftersom Holger H. den 11 januari 2008 inkommit med – såsom kommunen uppfattat det – en ansökan om färdtjänst för en ny period och det således blivit aktuellt med en ny prövning av hans rätt till färdtjänst, kommuniceras filmmaterialet med Holger H. inför prövningen i enlighet med kommunikationsplikten i 17 § förvaltningslagen. Det skickas den 18 januari 2008. Han ges tillfälle att yttra sig över materialet senast den 25 januari 2008.

Den 21 januari 2008 visas filmerna för kommunstyrelsen i sin helhet vid ett informationssammanträde. [– – –] Vid sammanträdet informeras om att uppgifter i ärende om färdtjänst – bl.a. avseende filmmaterialet – omfattas av sekretess enligt 7 kap. 37 § sekretesslagen, och om innebörden av detta.

Den 23 januari 2008 inkommer Holger H:s yttrande över filmmaterialet.

Den 31 januari översänds filmmaterialet i sin helhet till leg. läkaren och specialisten i allmänmedicin Kjell Marcus, tillika förtroendeläkare vid färdtjänsten i Göteborg, för yttrande i syfte att få en medicinsk bedömning av det som förekommer på filmupptagningarna i relation till befintliga läkarintyg i ärendet. Den 7 februari inkommer Kjell Marcus yttrande.

Kommunen fattar den 15 februari 2008 beslut om att avslå Holger H:s ansökan om färdtjänst.

Härutöver hade filmerna, efter Holger H:s överklagande den 4 mars 2008 av kommunens beslut om avslag, även ingått i det underlag som översänts till länsrätten inför dess prövning av målet.

Efter att ha redovisat innehållet i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) om rätten till skydd för privatlivet samt viss rättspraxis fortsatte kommunstyrelsen:

I det aktuella fallet har Holger H. filmats under utförande av aktiviteter på sin fastighet och i dess omgivning. Det framförs i anmälan till JO att filmerna tillkommit efter uppdrag från kommunen. Till grund för påståendet hänvisas till det dokument, daterat den 22 januari 2008, som den i anmälan nämnda grannen har skickat till kommunen i ärendet. Där anger grannen sig ha ”påta-

git [sig] den uppgiften att videofilma ...”. I anmälan har detta tolkats som att kommunen har givit i uppgift till grannen att filma Holger H.

Att kommunen skulle ha givit ett sådant uppdrag till grannen i fråga finns inte dokumenterat i ärendet. Detta i sig självt är förstås inte en garanti för att en sådan förfrågan inte lämnats på annat sätt utan att dokumenteras, t.ex. via telefonkontakt. Ingen av de i ärendet berörda tjänstemännen uppger sig emellertid ha lämnat något sådant uppdrag.

Inte heller när det gäller åtgärden att skicka in filmerna till kommunen finns det någon indikation på att detta skulle ha skett efter begäran från kommunens håll.

Av utredningen framgår således inte något som tyder på annat än att grannen har agerat helt självständigt, eller åtminstone utan påverkan från kommunens håll, när det gäller tillkomsten av filmerna och översändandet av dessa till kommunen.

Kommunen ansåg vidare att det följde av principen om myndighetens utredningsansvar och principen om den fria bevisprövningen att det närmast vore olämpligt att förbigå filmmaterialet vid bedömningen av Holger H:s rätt till färdtjänst. Skyddsintresset för den personliga integriteten måste vägas mot allmänna skyddsintressen och den enskildes skyldigheter, anförde kommunstyrelsen, och fortsatte:

Kommunen är, i likhet med den anlitate förtroendeläkaren, av uppfattningen att de uppgifter som Holger H. lämnat i ärendet är fullständigt oförenliga med vad som framgår av filmsekvenserna avseende hans rörelseförmåga. Kommunen anser att det utifrån filmmaterialet är uppenbart att Holger H. inte har medverkat till en riktig bedömning på sätt han är skyldig.

Vad så gällde visningen av filmerna vid kommunstyrelsens informations-sammanträde framhölls i yttrandet att det parallellt med ärendet om Holger H:s rätt till färdtjänst vid denna tidpunkt också fanns ett aktuellt ärende där Holger H. begärt skadestånd av kommunen för den skada han bedömt sig ha lidit genom kommunens hantering av ärendet. Det fanns vid denna tidpunkt således två aktuella ärenden med anknytning till filmmaterialet. Kommunstyrelsen tog därefter upp frågan om det varit befogat att sända filmmaterialet till en förtroendeläkare.

Begäran om utlåtande från förtroendeläkare

När det konstaterats att filmerna skulle ingå i beslutsunderlaget vid prövningen av Holger H:s rätt till färdtjänst uppstod ett behov av en ytterligare medicinsk bedömning av oberoende sakkunnig för att kunna utesluta att det fanns någon medicinsk förklaring till den bristande förenligheten avseende rörelseförmågan mellan ingivna läkarutlåtanden och vad som framgick av filmsekvenserna. Någon sådan kontakt har inte Härryda kommun haft i något tidigare ärende, men färdtjänsthandläggaren fick efter vissa förfrågningar kontakt med läkaren Kjell Marcus som också är förtroendeläkare för färdtjänsten i Göteborg.

Eftersom det mot bakgrund av vad som ovan anförts kunde anses som nödvändigt för att fullgöra den egna verksamheten att lämna ut materialet bedömdes den sekretessbrytande grunden i 1 kap. 5 § sekretesslagen vara tillämplig – en förutsättning för att kunna skicka över materialet till utomstående med hänsyn till sekretessen i färdtjänstärenden.

Mot kommunstyrelsens yttrande till JO reserverade sig två ledamöter beträffande bedömningen av sektorn för samhällsbyggnads åberopande av ett film-

material från en anonym person. De anförde att om underlaget för anmälares ansökan om färdtjänst var bristfälligt hade sektorn för samhällsbyggnad möjlighet att begära kompletterande handlingar från sökanden. Sektorn hade enligt reservanterna åsidosatt sökandens skydd för sitt privatliv.

Av kommunens yttrande framgick även att filmmaterialet hade begärts utlämnat av en journalist. Begäran avslogs av kommunen. Avslagsbeslutet överklagades till Kammarrätten i Göteborg, som i en dom den 1 april 2008, mål 1291-08, uttalade:

Enligt 7 kap. 37 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i ärenden om tillstånd till färdtjänst eller riksfärdtjänst för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Kammarrätten finner i likhet med kommunen att filmsekvenserna, även i avidentifierat skick, omfattas av sekretess enligt 7 kap. 37 § sekretesslagen. Filmsekvenserna kan därför inte lämnas ut.

I sitt beslut den 16 februari 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Sammanfattning av de händelser som ska bedömas

Färdtjänsten i Härryda kommun beviljade i mars 2007 anmälares tillstånd för färdtjänst för arbetsresor mellan bostaden och närmaste busshållplats. Anmälares hade tidigare, sedan 2002, haft en mer omfattande rätt till färdtjänst. Tillståndet gällde tiden fram till den 30 november 2007. Anmälares överklagade beslutet. Länsrätten ändrade kommunens beslut och beviljade färdtjänst hela vägen till arbetsplatsen. Kommunen överklagade, men kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd. Kammarrättens beslut meddelades den 23 november 2007 och vann laga kraft tre veckor senare. Vid den tidpunkten hade den tillståndsperiod som beslutet avsåg löpt ut.

I samband med denna prövning av anmälares rätt till färdtjänst kontakades kommunens färdtjänsthandläggare anonymt per telefon av en person som ifrågasatte anmälares rätt till färdtjänst. Det saknas tjänsteanteckningar och annan liknande dokumentation från telefonsamtalen. Till färdtjänsthandläggaren inkom därefter vid fyra tillfällen skivor med digitalt lagrat filmmaterial. Den första omgången kom den 30 maj 2007 och den fjärde den 11 september 2007. Det är samma person som först ringt anonymt och sedan skickat in filmerna. Vederbörande har senare gett sig till känna.

Anmälares förväntade sig att kommunen när länsrättens dom vunnit laga kraft skulle bevilja honom den färdtjänst han ansökt om. Detta skedde dock inte. I en skrivelse, som kom till kommunen den 11 januari 2008, begärde han därför att få färdtjänst i enlighet med domen.

Under mellantiden hade kommunen vidtagit åtgärder för att kunna tillgodogöra sig det digitalt lagrade materialet. I samma skede som anmälares just omtalade skrivelse kom in – omkring den 10 januari 2008, enligt kommunens yttrande – tog bl.a. färdtjänsthandläggaren del av filmerna.

Kommunen behandlade anmälares nyss nämnda skrivelse som en ny ansökan om färdtjänst, för en ny period. Det bestämdes vidare att filmmaterialet skulle ingå i utredningsunderlaget i det nya ärendet. Materialet sändes därför till anmälares för att i enlighet med 17 § förvaltningslagen (1986:223) ge

honom tillfälle att yttra sig över detta. Delar av materialet förevisades sedan vid ett möte med kommunstyrelsen, där cirka 25 personer deltog. Det sändes slutligen till förtroendeläkaren Kjell Marcus med en begäran om dennes bedömning av anmälarens förmåga att färdas med allmänna kommunikationsmedel.

Enligt ett brev som inkom till Härryda kommun den 23 januari 2008 från Jan H. är det han som videofilmade anmälaren och sänt filmerna till kommunens färdtjänsthandläggare. Jan H. är bosatt i närheten av anmälarens bostad och hans syfte med åtgärderna var att komplettera underlaget för bedömningen av anmälarens funktionshinder.

Filmerna visar anmälaren när denne utför aktiviteter av olika slag, såsom trädgårdsarbete m.m., på sin fastighet och i dess omgivning. Anmälaren har varit omedveten om att han filmats; det rör sig om ”smygfilmning”.

Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om skydd för den enskildes privatliv

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen gäller att den offentliga makten ska utövas med respekt för bl.a. den enskilda människans värdighet och att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen utgör ett målsättningsstadgande och kan inte direkt läggas till grund för att påkalla en domstols ingripande, men den innebär att det allmänna ska verka för att de rättigheter som omnämns i stadgandet skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas (se Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, andra upplagan, 2006, s. 55 f.). Det betyder att exempelvis en kommun i sin myndighetsutövande verksamhet har att verka i denna riktning och värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen torde få ges bl.a. den betydelsen att om olika, annars likvärdiga åtgärder står till buds bör den väljas som är minst ägnad att inkräkta på skyddet för den enskildes privatliv.

Enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter, vilken gäller som lag i Sverige, ska var och en ha rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8 p. 1). En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8 p. 2). Artikel 8 kan läggas till grund för prövning i domstol och innefattar således ett konkret, rättsligt skydd för den enskilde (se närmare Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagan, 2007, s. 301 ff.). – Bestämmelsen ger, tillsammans med Europadomstolens praxis, ett rättsligt konkret innehåll åt samma allmänna värdegrund som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Regler för utredningen i färdtjänstären

Färdtjänst regleras i lagen (1997:736) om färdtjänst (färdtjänstlagen). 7 § färdtjänstlagen anger vad som gäller för beviljande av tillstånd för färdtjänst.

Det grundläggande villkoret är att sökanden på grund av ett funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Färdtjänstlagen innehåller inte några bestämmelser om hur utredningen i färdtjänstären ska gå till och anger inte heller vem som bär utredningsbördan. Förvaltningslagen är dock tillämplig (jfr 14 § färdtjänstlagen).

Enligt förvaltningsrättsliga principer ligger utredningsansvaret på myndigheten, som ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Hur långt detta ansvar sträcker sig kan variera beroende på ärendets art. I ärenden där den enskilde ansöker om ett bidrag ligger det i första hand på sökanden att visa att förutsättningarna för bidrag är uppfyllda, varvid myndigheten dock är skyldig att hjälpa sökanden så att vederbörande kan få sådant bistånd som han eller hon är berättigad till. Det sistnämnda följer om inte annat av 4 § förvaltningslagen, om myndigheternas serviceskyldighet. I 7 § uppmanas myndigheterna att beakta möjligheten att själva inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Obehövliga utredningsåtgärder ska givetvis undvikas. Enligt 13 § förvaltningslagen ska en myndighet, innan den inhämtar yttrande genom remiss, noga pröva behovet av åtgärden.

Från utredande av en sökandes rätt till bidrag bör skiljas åtgärder som vidtas till utredande av om tillstånd till färdtjänst ska återkallas. Det gäller särskilt då det föreligger misstankar om oegentligheter från tillståndshavarens sida. 12 § färdtjänstlagen reglerar återkallelse av tillstånd. Det får bl.a. ske om förutsättningar för tillståndet inte längre finns. Färdtjänstlagen innehåller inga regler om utredningar av detta slag heller, men de måste självfallet bedrivas på annat sätt än en tillståndsutredning. Myndighetens utredningsansvar sträcker sig här längre.

När misstanke om brottslig gärning föreligger ska den saken överlämnas till polis. För brottsutredande verksamhet gäller straffprocessuella regler, som bl.a. uppställts för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet och integritetsskydd. Det får inte förekomma att bidragsbeviljande myndigheter genom att på egen hand bedriva brottsutredningsliknande verksamhet kringgår dessa regler.

Sekretess

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan åtnjuta skydd av bestämmelser om sekretess. I färdtjänstären aktualiseras bestämmelsen i 7 kap. 37 § sekretesslagen. Enligt denna gäller sekretess i ärenden om tillstånd till färdtjänst 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.

Bedömning

Filmmaterialet

Att fotografera någon i smyg – utan vederbörandes vetskap – är inte i sig förbjudet. En i hemlighet tagen film som visar en person i vardagliga situationer är typiskt sett inte straffbar att visa. Om visningen, eller spridning av ett filmmaterial på annat sätt, innefattar att det om någon lämnas uppgifter som är ägnade att utsätta honom eller henne för andras missaktning kan gärningen dock utgöra förtal (se närmare 5 kap. 1 § brottsbalken). Integritetsskyddskommittén ansåg i sitt år 2008 framlagda betänkande att rättsordningen inte ger den enskilde tillräckligt skydd mot oönskad fotografering. Kommittén föreslog därför bl.a. en straffbestämmelse avseende olovlig fotografering. Enligt förslaget ska den som olovligen fotograferar någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn kunna straffas, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, se SOU 2008:3. Högsta domstolen har vid några tillfällen prövat mål som gällt smygfilmning. Det skedde senast i en dom från den 23 oktober 2008, mål B 2669-07. Målet gällde en man som med jämförelsevis avancerad teknik spelat in rörliga bilder av personer som haft intimt umgänge, något som Högsta domstolen bedömde att gällande lagstiftning inte gav stöd för att bestraffa, med tillägget att det fanns goda skäl för att förfaranden av detta slag borde vara straffbara. I sin redovisning av lagstiftning och rättspraxis m.m. uttalade domstolen:

Som framgår av vad som redovisats tidigare finns det i svensk rätt inte något generell förbud mot att utan samtycke filma en enskild person eller att för andra visa en film där en enskild person förekommer även om filmningen och visningen i det enskilda fallet är djupt integritetskränkande. I de fall då filmningen eller visningen inte utgör brott kan något skadestånd inte heller utdömas. Det kan starkt ifrågasättas om det är förenligt med Europakonventionen att förfaranden av det aktuella slaget lämnas helt osanktionerade.

Den smygfilmning som anmälaren i detta ärende varit föremål för är av annat slag än den som förekom i Högsta domstolens just omnämnda mål. Att själva filmningen inte är straffbar står klart. Vid beaktande av om den likväl ska betraktas som integritetskränkande kan viss ledning hämtas från de överväganden som kommer till uttryck i sekretesslagen.

Sekretesskydd för uppgifter om personliga förhållanden kan föreligga om den enskilde "lider men" av att en uppgift röjs. Uttrycket men har getts en mycket vid innebörd. I princip betyder men detsamma som ett av den enskildes upplevt obehag. Utgångspunkten för bedömningen ska vara den enskildes egen upplevelse, även om den bedömningen kan korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Det betyder att uppgivna upplevelser av obehag som i omgivningens ögon framstår som svårbegripliga eller överkänsliga inte kan likställas med men i lagstiftningens mening.

Det vi i dagligt tal avser med integritetskränkning är jämförbart med uttrycket men i sekretesslagen. På samma sätt som vid bedömningen av om men föreligger måste frågan om en integritetskränkning ägt rum betraktas från den enskildes utgångspunkt. I detta fall har anmälaren utan egen vetskap filmats när han utfört vardagliga aktiviteter utomhus, bl.a. på privat mark. Det

torde typiskt sett upplevas som åtminstone en viss integritetskränkning. Den är självfallet inte alls av samma djupgående slag som det som förekom i det fall Högsta domstolen bedömde. Här tillkommer dock den väsentliga omständigheten att filmningen ägt rum för att ifrågasätta uppgifter som anmälaren lämnat till bidragsbeslutande myndigheter. Filmningen har därmed haft karaktär av privat, hemlig övervakning. Filmerna har också använts på det sättet; det är det som gör dem intressanta. Att anmälaren haft anledning att känna obehag inför detta står klart. Det kan i sammanhanget noteras att såväl kommunen som kammarrätten vid sekretessprövning av filmmaterialet har funnit att det inte kunnat uteslutas att anmälaren skulle lida men om materialet lämnades ut. Kammarrätten har tillagt att detta gäller även om filmerna skulle avidentifieras, dvs. om de lämnades ut i ett skick där anmälares identitet inte framgår. Sammantaget framstår det som uppenbart att såväl filmningen som filmerna gör skäl för att kallas integritetskränkningar.

Principen om fri bevisprövning

Frågor kring vad slags utredningsmetoder och bevismedel som får användas i ärenden av detta slag ska bedömas utifrån den i svensk rätt allmänt tillämpade principen om fri bevisprövning. Till grund för den principen ligger synsättet att det inför en domstol ska vara tillåtet att åberopa vad slags bevis som helst, så att denna kan erhålla bästa möjliga underlag för att kunna nå ett sakligt sett riktigt avgörande i det mål som prövas.

Formellt härrör principen från den allmänna processrätten (35 kap. 1 § rättegångsbalken). Dess närmare innebörd är att alla slags bevismedel får åberopas, även om de exempelvis åtkommit genom brott eller har någon annan tvivelaktig bakgrund (fri bevisföring). Principen innebär vidare att bedömningen av hur det material som finns i en utredning ska värderas inte styrs av några formella regler (fri bevisvärdering). Att bevisvärderingen är fri hindrar inte att värdet av ett bevis bedöms med beaktande av hur det tillförts utredningen. Uppgifter som man inte vet var de kommer ifrån ska typiskt sett bedömas med försiktighet, se t.ex. NJA 1998 s. 204, som gällde bevisvärdet av ett videoband, som anonymt tillställts de brottsutredande myndigheterna och om vars tillkomst uppgifter saknades.

Principen om fri bevisprövning anses gälla även inom förvaltningsprocessrätten. Utgångspunkten är att det inte finns några begränsningar när det gäller en förvaltningsmyndighets möjlighet att lägga allt utredningsmaterial den förfogar över, inklusive sådant som kan ha tillkommit på otillbörligt sätt, till grund för sina beslut. I avsaknad av särskild reglering innebär det, att den som har att göra en bedömning inför ett beslut i exempelvis ett färdtjänst ärende har att beakta den information som faktiskt föreligger.

Den inledande hanteringen av filmmaterialet

Enligt skrivelsen från upphovsmannen till det i ärendet förekommande filmmaterialet, Jan H. har han "påtagit [sig] uppgiften att videofilma" anmälaren. Huruvida Jan H. haft något uppdrag från kommunen eller på något sätt uppmuntrats däriifrån kan inte avgöras utifrån det som framkommit i JO:s ärende.

Kommunen bestrider att så är fallet. Eftersom det inte finns någon dokumentation från de telefonkontakter som förevarit mellan Jan H. och kommunens tjänstemän saknas det underlag för att närmare värdera detta. Jag har emellertid ingen grund för att ifrågasätta det som sägs i kommunens yttrande. Bedömningen i ärendet får därmed utgå från att kommunen inte tagit initiativ till filmningen eller på annat sätt direkt uppmuntrat denna. Vad som ska bedömas är således hur kommunen hanterat materialet.

De skivor med digitalt lagrad information som inkom till färdtjänsthandläggaren synes inte ha registrerats eller tillförts färdtjänstärendet utan bara i största allmänhet ha sparats. Enligt vad som anförts har kommunen inte ens översiktligt tillgodogjort sig informationen på skivorna förrän lång tid efter det att dessa inkommit. Inkommande handlingar ska emellertid registreras – eller, om de bedöms gälla ett färdtjänstärende, tillföras detta – och föranleda adekvata åtgärder. Det har inte skett i detta fall och dessa underlåtenheter måste kritiseras.

Av yttrandet framgår att kommunen uppmärksammat dessa brister. Kommunen synes för sin del anse att den hade bort kommunicera materialet med anmälaren redan när det kom in. Det fanns samtidigt ett pågående ärende i länsrätten, dit kommunen kunde ha övervägt att överlämna filmerna. Kommunen kunde också ha övervägt att i enlighet med 12 § färdtjänstlagen inleda ett ärende om eventuell återkallelse av den färdtjänst som hade beviljats anmälaren. Men dessa frågor är hypotetiska. Det grundläggande handläggningsfelet är att kommunen inte tog del av materialet. Det förhållandet att kommunen först ”legat på” filmerna för att ta dem i anspråk sedan anmälaren haft framgång med sitt överklagande av kommunens beslut, har hos anmälaren skapat grogrund för en begriplig misstro mot handläggningen. Detta hade kunnat undvikas om filmmaterialet hade hanterats på ett formellt korrekt sätt redan från början.

De telefonsamtal som förekommit från den person, som gav in materialet, har inte dokumenterats. Även detta utgör en handläggningsbrist.

Uppläggningsen av ett nytt ärende och ianspråktagandet av filmmaterialet

Som framgått lade kommunen i januari 2008 upp ett nytt färdtjänstärende och inledde en ny prövning. Anmälaren anser att kommunen därigenom trotsat ett domstolsbeslut, som var till hans fördel. Den aktuella domen hann dock inte vinna laga kraft innan den tidsperiod som det då aktuella färdtjänstbeslutet avsåg löpt ut. En myndighet ska självfallet foga sig i den bedömning som en domstol gjort i en lagakraftvunnen dom. Men det hindrar inte myndigheten från att, som i detta fall, komplettera sin utredning och beakta vad som tillkommer. Det finns mot den bakgrunden inte utrymme för någon kritik mot kommunen för att anmälares vidhållande av anspråket på färdtjänst togs upp som en ny ansökan i ett nytt ärende.

Det som skulle avgöras i det nya ärendet var om anmälaren på grund av ett funktionshinder hade väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Ett relativt omfattande utredningsunderlag fanns sedan tidigare. Det kan särskilt noteras att handläggaren

den 9 mars 2007 haft ett personligt möte med anmälaren och därvid gjort egna iakttagelser beträffande funktionsnedsättningen, i samband med att anmälaren tog sig till och från mötet m.m. Den preliminära bedömningen var då att det inte tycktes omöjligt för anmälaren att använda allmänna kommunikationsmedel. Mot detta stod den medicinskt grundade bedömning som gjorts av länsrätten. – I det läget tog kommunen i anspråk de ”smygfilmer” av anmälaren, som man sedan en tid förfogat över.

Att materialet gjordes till del av utredningsunderlaget finns inget att erinra mot; det fanns tillgängligt för kommunen och var relevant för ärendets bedömning. Skyldigheten att i enlighet med förvaltningslagens bestämmelse om kommunikationsplikt ge sökanden tillfälle att yttra sig över materialet uppfylldes vid denna tidpunkt.

Filmmaterialets hantering från sekretessynpunkt

Beträffande hanteringen av materialet i förhållande till anmälarens skydd för sitt privatliv vill jag påminna om sekretessregleringens roll. Sekretessregleringens funktion är att värna den enskildes privatliv, i enlighet med vad som gäller enligt grundlagen och Europakonventionen om mänskliga rättigheter. I ärenden om färdtjänst finns ett skydd för uppgifter om den enskildes privatliv. Även förtroendeläkarens befattning med materialet omfattades av sekretess. Såvitt framgått har materialet i den hantering som ifrågasatts inte förebringats för någon utanför den krets som har tystnadsplikt. Det lämnades inte heller ut när en journalist begärde att få del av det.

Uppgifterna har alltså hanterats i former där ett rättsligt skydd för uppgifter rörande den enskildes privatliv finns. Att ett sådant skydd finns innebär dock inte att integritetskänsliga uppgifter utan vidare kan spridas inom hela den krets som i och för sig har tystnadsplikt.

Med tanke på filmmaterialets integritetskränkande karaktär kan det sättas i fråga om åtgärden att sända det till en förtroendeläkare för yttrande var behövlig. Enligt 13 § förvaltningslagen ska som framgått behovet av att inhämta sådana yttranden prövas noga. Till de aspekter som därvid bör vägas in hör respekten för den enskildes integritet. Kommunen hade redan uppfattningen att, som det heter i dess yttrande, ”de uppgifter som [anmälaren] lämnat i ärendet är fullständigt oförenliga med vad som framgår av filmsekvenserna avseende hans rörelseförmåga”. Ett alternativ hade mot den bakgrunden varit att, i samband med att filmerna översändes till sökanden, informera denne om kommunens bedömning utifrån vad som kunde iakttas på dessa och ge honom tillfälle att inkomma med ytterligare underlag, till styrkande av att han trots sin synbara rörlighet hade behov av färdtjänst. Med beaktande av det allmännas skyldighet att värna den enskildes privatliv hade detta alternativ varit att föredra. Det hade även legat i linje med grundregeln, att underlag i färdtjänst-ärenden i först hand bör inhämtas från sökanden själv.

Kommunen har i sitt yttrande framhållit att man ansåg sig vara i behov av en ytterligare medicinsk bedömning av en oberoende sakkunnig för att kunna utesluta att det fanns någon medicinsk förklaring till den bristande förenligheten avseende rörelseförmågan mellan ingivna läkarutlåtanden och vad som

framgick av filmsekvenserna. Från den synpunkten låter sig konsultationen av förtroendeläkaren motiveras. Det bör även noteras att åtgärden inte syftade till att infordra ytterligare information om anmälaren utan till att ge kommunen sakkunnigt underlag att bedöma det tillgängliga materialet. Med beaktande av dessa synpunkter anser jag inte att det finns grund för att bedöma kommunens förfarande som felaktigt.

”Smygfilmerna” har därutöver förevisats för ett tjugofemtal personer vid ett möte med kommunstyrelsen. I Härryda kommun är kommunstyrelsen den myndighet som handlägger färdtjänstärenden. Upptagandet av detta enskilda ärende och den däri inbegripna ”filmvisningen” ter sig ovanlig och på sitt sätt anmärkningsvärd. Det torde dock inte finnas något som hindrar den ansvariga nämndens ledamöter – i detta fall alltså kommunstyrelsens medlemmar – från att på detta sätt informera sig om ett ärende, som de är formellt ansvariga för.

Avslutning

Kommunens sätt att hantera ”smygfilmerna” har i flera delar innefattat avsteg från dess normala ärendehandläggning. Filmmaterialet har inte tagits om hand som inkomna handlingar. Handläggaren lät under lång tid bli att ta del av det. När det togs i anspråk anlätades en förtroendeläkare, något kommunen enligt vad som uppges i yttrandet aldrig gjort tidigare. Slutligen involverades hela kommunstyrelsen i ärendet, vilket får ses som en exceptionell åtgärd.

Det sätt på vilket det inkomna materialet inledningsvis hanterades var direkt felaktigt. I övriga delar saknas grund för kritik, utifrån de normer JO har att tillämpa.

Med facit i hand framstår handläggningen i sin helhet som ogenomtänkt, vilket kan förklaras av en ovana vid att hantera material och situationer av detta slag, något kommunen framhållit i sitt yttrande. Från allmän synpunkt bör understrykas att företeelsen med medborgare som övervakar varandra och tillställer beslutande myndigheter underlag av det slag som förekommer i detta ärende inte är förutsedd av lagstiftaren. Till det kommer de gråzoner som det rättsliga skyddet för den enskildes privatliv delvis består av. De frågor kommunen ställts inför i detta ärende har i brist på reglering och praxis därför varit svåra att handlägga och ta ställning till.

Kritik mot Banverket och en sektionschef där som genom påtryckningar förmått en forskare att ”återta ett brev”; frågor även om jäv vid fördelning av forskningsanslag och om förvaltningsbesluts överklagbarhet

(Dnr 1638-2008)

Bakgrund och utredning

Tore Dahlberg, professor och verksam vid Linköpings universitet, gjorde i mars 2008 en JO-anmälan mot Banverket. Anmälan avsåg hanteringen av ansökningar om forskningsanslag.

Den 11 april 2005 skrev han ett brev till Banverket med begäran om omprövning alternativt överklagande av ett avslagsbeslut rörande forskningsanslag. Någon omprövning hade inte skett och överklagandet hade inte heller åtgärdats. Han kallades dock till ett möte hos Banverket den 27 juni om villkor för att få forskningsanslag. Efter det sökte han på nytt forskningsanslag. I januari 2006 träffade han Banverkets forskningssamordnare Nils Edström som meddelade att ansökan beviljats. Han fick också ett e-postmeddelande från Björn Paulsson, sektionschef vid Banverket, där det angavs att ”i övrigt ringer jag dig angående din FUD-ansökan inom en snar framtid då det äntligen är klart nu”. Strax därefter kom ett avslagsbeslut från Banverket. Vid ett telefonsamtal med Björn Paulsson efter detta fick han besked att han kunde ha fått anslaget om han hade haft ytterligare 100 000 kr i motfinansiering. Då blev han förargad och skrev den 8 maj 2006 ett brev till Banverket, Björn Paulsson. Några svar på de konkreta frågor som han ställde i brevet hade han inte fått. Brevet satte dock i gång en kedja av händelser. Björn Paulsson kontaktade rektorn vid Linköpings universitet som skulle påverka honom att ta tillbaka brevet, något rektorn inte gjorde. Vid Chalmers där Björn Paulsson är ordförande i styrelsen för Kompetenscentret Chalmers Järnvägsteknik (Charmec) togs brevet upp till behandling vid ett styrelsemöte och kommenterades i protokollet. Charmecs styrelse anlidade en konsult som i sin tur kontaktade hans närmaste chef vid universitetet och dennes chef i avsikt att förmå dessa att påverka honom att dra tillbaka sitt brev. Han kapitulerade och drog tillbaka sitt brev.

Tore Dahlberg ställde i sin anmälan ett antal frågor, bl.a. följande.

Är det acceptabelt att Banverket under tre års tid lämnar ett brev med ett överklagande utan formell åtgärd?

Är det acceptabelt att en myndighet utnyttjar egna och andras resurser för att få en brevskrivare att dra tillbaka ett brev till myndigheten?

Angående jäv; är det lämpligt att samma person sitter som anslagsgivare (dvs. budgetansvarig och kontaktperson) på Banverket och som anslagsmottagare (styrelseordförande i Charmec) på Chalmers?

Anmälan remitterades till Banverket som genom generaldirektören Mino Akhtarzand anförde bl.a. följande.

Banverkets forskningsverksamhet

Banverket får inledningsvis redovisa verkets forsknings- och utvecklingsverksamhet, vilka regler som styr verksamheten och hur medelstilleddning till forskningsprojekt går till.

Banverket har enligt sin instruktion (förordning [2007:1027] med instruktion för Banverket) ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela spårtransportsystemet. Sektorsansvaret innebär att Banverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Enligt 2 § i instruktionen har Banverket att särskilt verka för att samhällsmotiverad tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom järnvägstransportsystemet planeras, initieras, genomförs, dokumenteras och utvärderas samt att resultatet av detta sprids. Banverket har härutöver att svara för sådan behovsmotiverad forskning som erfordras för att uppfylla sitt ansvar för vidmakthållande av järnvägarna.

Banverket ansvarar alltså med stöd av instruktionen för sådan forskning, utveckling och demonstration, förkortat FUD, som behövs för att utveckla

järnvägssektorn och försörja hela samhället med ökad kunskap om spårtrafikens utvecklingsförutsättningar. FUD-verksamheten innefattar också verkets uppgifter på banhållningsområdet. FUD har en växande roll i Banverkets verksamhet såväl för att verket ska kunna fylla sitt sektorsansvar för spårtransportsektorn som för att kunna fullgöra sina uppgifter på bl.a. banhållnings- och tågtrafikområdena.

Banverkets föreskrift BVF 726.1 "Forskning, utveckling och demonstration" beskriver hanteringen av Banverkets FUD och vilka arbetsmoment som åligger de projektansvariga enheterna i den beslutsprocess som gäller FUD-verksamheten. [...] Det ska noteras att sedan föreskriften fastställdes har Banverket genomgått en stor omorganisation som också inneburit en ny organisation för FUD-verksamheten. Den nya organisationen för FUD innebär en starkare koppling till verksamheten, tydligare prioritering och en mer transparent beredningsprocess som möjliggör en bättre dialog med forskningsutförarna. Principerna för forskningsverksamheten har emellertid inte påverkats.

Av föreskriften framgår att Banverket ska stödja samhällsorienterad och behovsmotiverad FUD inom järnvägstransportsystemet. Avsatta FUD-medel ska fördelas i konkurrens mellan de projektförslag som bäst bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås. Projektförslagen ska bedömas samlat och enligt rutiner som så långt möjligt ger förutsättningar för likabehandling.

Banverkets styrelse antog under 2005 ett nytt FUD-program för perioden 2006–2011. Forskningsprogrammet är mycket brett men det finns tydliga inriktningar i forskningsverksamheten. Inom det egna verksamhetsområdet dominerar forskning inom vidmakthållande av banan. Den delen av FUD sker i stort sett utslutande vid Järnvägsgruppen vid Kungliga tekniska högskolan (KTH), vid CHARMEC (Chalmers) och vid Järnvägstekniskt Centrum vid Luleå tekniska universitet (JvtC). Den inriktningen har varit etablerad sedan lång tid för att Banverket skulle kunna styra forskningen till områden som ger bäst effekt av satsade medel. Järnvägsgruppen vid KTH var det kompetenscentrum som skapades först, sedan CHARMEC (1997) och sist JvtC.

Vid dessa kompetenscentra stöder Banverket tillsammans med andra intressenter i huvudsak långsiktig kunskapsuppbyggnad forskning i form av doktorandprojekt. Den kunskap som forskningen ger kan användas av Banverket när föreskrifter revideras, nya konstruktioner tas fram och för att få fram bättre material. Genom att dessa forskningscentra även deltar i EU-projekt får Banverket tillgång till kunskapsuppbyggnaden på europeisk nivå.

Banverket har också sedan många år ett väl utvecklat kontaktnät med universitet och högskolor och samarbetar med dessa när det gäller spridning av forskningsinformation.

Vid tidpunkten för den ansökan av Tore Dahlberg om forskningsbidrag, som är ursprunget till ärendet, hanterades forskningsfrågor av sektionen Forskningssamordningen (SF) inom avdelningen Järnväg och Samhälle (S). Den högste ansvarige för verksamheten under generaldirektören var chefen för avdelningen S (CS). Björn Paulsson var då chef för sektionen Bansystem (BB) inom avdelningen Järnvägssystem (B), enkelt uttryckt teknikavdelningen. Sektionen Bansystem ansvarade för frågor om broteknik, geoteknik, mätning- och GIS-teknik och spårteknik, alltså centrala områden för Banverkets forsknings- och utvecklingsverksamhet. Björn Paulsson hade givetvis därigenom god inblick i Banverkets forskningsverksamhet inom detta område och sektionen deltog aktivt som sakområdesansvarig.

Samordningsprocessen tillgick i huvudsak på följande sätt. Ansökningarna kom in till sektionen SF, som efter genomgång fördelade ansökningarna på sakområdesansvariga. De sakområdesansvariga bedömde ansökningarna efter relevans för Banverket och efter kvalitet. I de sakområdesansvarigas uppgift ingick också att motivera sina förslag för erhållande av forskningsbidrag. I förekommande fall remitterades ansökningarna även till externa experter och behovsägare.

Med inkomna synpunkter som grund vidtog en utvärderings- och beredningsprocess med sektionen SF som ansvarig och sammanhållande. Sektionen SFs uppgift var att jämk samman de olika förslagen efter tillgänglig budget och efter fördelningsnyckeln i FUD-programmet för de olika delprogrammen.

Sektionen SFs förslag överlämnades efter behandling av de olika sakområdena till det interna FUD-rådet. I rådet ingick, som framgår av BVF 726.1, bl.a. representanter för de olika avdelningarna på huvudkontoret. Banverkets forskningschef (CSF) var ordförande i rådet. Det interna FUD-rådet granskade SFs förslag till beslut främst efter hur medlen föreslogs fördelas på olika sakområden. Granskningen av de enskilda projekten gjordes i den tidigare samrådsprocessen. Om det interna FUD-rådet var enigt fattade chefen för avdelningen Järnväg och Samhälle på rådets rekommendation beslut om medel till de enskilda projekten. Om rådet inte kunde enas, vilket enligt uppgift aldrig skett, skulle frågan föras upp till chefen för Banverket för beslut.

Vad har hänt i ärendet?

Banverket har i sin utredning gått igenom handlingarna i ärendet, förekommande e-post och den skriftväxling som förekommit mellan Banverket och Tore Dahlberg. Björn Paulsson och Nils Edström har båda hörts om Tore Dahlbergs påståenden och gett sin egen syn på vad som förevarit. Mot bakgrund av vad som därvid framkommit får Banverket lämna följande redogörelse.

Professor Tore Dahlberg ansökte hos Banverket 2004 om anslag till ett forskningsprojekt vid Linköpings universitet, där Dahlberg var verksam. Dahlbergs ansökan behandlades i enlighet med de regler som gällde för ansökningar om forskningsanslag och som beskrivits ovan. Tore Dahlberg underrättades om Banverkets beslut genom ett brev daterat 15 juli 2004. Av beslutet framgår den bedömning som Banverket gjort av forskningsprojektet och skälen för avslagsbeslutet. [...]

Tore Dahlberg återkom i ett brev till Banverket daterat den 11 april 2005 med "Begäran om omprövning av beslut, alternativt överklagande av beslut rörande FOU-anslag". Dahlberg har fogat detta brev som bilaga till sin anmälan till JO. Detta brev besvarades av Banverkets forskningschef Nils Edström den 7 september 2005, också det fogat till Tore Dahlbergs JO-anmälan.

Tore Dahlberg inkom hösten 2005 med en ny ansökan om anslag till ett forskningsprojekt vid Linköpings universitet. Även denna ansökan avslogs efter sedvanlig beredning och Dahlberg underrättades om beslutet, se bilaga 3.

Tore Dahlberg skrev därefter brevet till Banverket med attention Björn Paulsson, bilaga 3 till Dahlbergs JO-anmälan, med kritiken mot Banverket och Björn Paulsson. Brevet blev inte besvarat. Av protokollet från CHARMECs styrelsesammanträde den 3 september 2006, som Tore Dahlberg likaledes fogat till sin JO-anmälan, framgår att Björn Paulsson själv tog upp Dahlbergs brev och att det ledde till viss diskussion. Hur diskussionerna gick och vad som ligger i beslutet enligt protokollet har inte utretts. Banverket anser sig inte ha det mandatet. Det framstår dock som klart att Tore Dahlberg som en följd av diskussionerna på styrelsesammanträdet direkt eller indirekt uppmanats att ta tillbaka brevet. Björn Paulsson vidgår ju också, vilket framgår av Paulssons brevsvaret till Tore Dahlberg, bilaga 5 till JO-anmälan, att han varit i kontakt med flera personer just för att förmå Dahlberg att dra tillbaka sitt brev. Bland de personer som Paulsson tagit kontakt med är rektorn för Linköpings universitet, Mille Millnert. Millnert har också på Paulssons begäran talat med bl.a. Tore Dahlberg men därefter meddelat Björn Paulsson att ärendet inte berör universitetet utan helt är en fråga mellan Dahlberg och Banverket och att han därför tar sin hand från ärendet.

Tore Dahlberg har uppenbarligen efter påstötningar från olika håll känt sig föranlåten att ta tillbaka sitt kritiska brev. Det framgår klart av det brev som Dahlberg tillställde Björn Paulsson och övriga inblandade den 21 december

2007, bilaga 4. Brevet ger uttryck för den besvikelse som Dahlberg kände när han fick avslag på sin ansökan trots att han uppfattat att anslaget skulle beviljas.

De frågor som anmälaren ställt besvarades av Banverket enligt följande.

Är det acceptabelt att Banverket under tre års tid lämnar ett brev med ett överklagande utan formell åtgärd?

Banverket har ovan redovisat hur verkets forskningsverksamhet bedrivs. Forskningsverksamheten regleras i det nämnda FUD-programmet, i föreskriften 726.1 m.fl. interna dokument. Banverkets beslut att fastställa FUD-program och egna föreskrifter utgör interna förvaltningsbeslut som inte kan överklagas.

Banverkets ställningstaganden om vilka forskningsprojekt som ska genomföras och vilka som ska beviljas medel för forskningen är en del av Banverkets uppgifter som sektorsmyndighet och som ansvarig för vidmakthållande av de banor som Banverket förvaltar. Det är alltså Banverket som på eget ansvar beslutar om hur sektorsansvaret ska uppfyllas och hur banhållningen ska bedrivas. Mot bakgrund av den roll som Banverket tilldelats i detta avseende är det Banverkets uppfattning att verkets beslut om vilka forskningsprojekt som ska genomföras och vilka medel som därvid kan ställas till förfogande utgör sådana beslut som inte går att överklaga.

Tore Dahlbergs brev av den 11 april 2005 med begäran om omprövning av ett avslag rörande forskningsanslag besvarades av Banverket genom det brev som Dahlberg bifogat sin anmälan som bilaga 2. Brevet, undertecknat av chefen för forskningssamordningen Nils Edström den 7 september 2005, utvisar att kontakter under hand tagits med Dahlberg och där Dahlbergs ansökan har diskuterats. Det kan tilläggas att Nils Edström och Björn Paulsson uppger att de på olika sätt försökt ha en dialog med Tore Dahlberg och upplysa om möjligheterna till samarbete med CHARMEC och KTH.

Även om det inte av brevet klart framgår att Banverkets beslut att inte bevilja Dahlbergs projekt forskningsanslag inte går att överklaga så har Banverket uppfattat att Dahlbergs begäran om omprövning var slutligt avgjord.

Är det acceptabelt att en myndighet utnyttjar egna och andras resurser för att få en brevskrivare att dra tillbaka ett brev till myndigheten?

Det är inte möjligt att dra tillbaka ett brev till en myndighet. När handlingen väl är att anse som inkommen ska den hanteras efter de regler som gäller för inkommande handlingar – diarieföring, handläggning, arkivering m.m. Där emot kan man givetvis återkalla eller ta tillbaka vad som anges i handlingen exempelvis en ansökan. En myndighet kan då inte och ska inte heller på sätt som uppenbarligen har skett i detta ärende påverka någon att ta tillbaka en ingiven handling i bokstavig mening. Inte heller ska myndigheten i ett fall som detta försöka förmå avsändaren av handlingen till myndigheten att ta tillbaka påståenden och andra uppgifter som handlingen innehåller.

Angående jäv; är det lämpligt att samma person sitter som anslagsgivare (dvs. budgetansvarig och kontaktperson) på Banverket och som anslagsmottagare (styrelseordförande i CHARMEC) på Chalmers?

Björn Paulsson sitter inte i CHARMECs styrelse som företrädare för Banverket. Björn är förordnad av rektorn för CTH för sin kompetens, låt vara med Banverkets goda minne. CHARMEC är som beskrivits inledningsvis ett av de forskningscentra som sedan många år utfört forskningsprojekt för Banverket

inom området banhållning och det finns givetvis en nära samverkan mellan Banverket och CHARMEC när det gäller forskning inom detta område.

Som beskrivits ovan har Björn Paulsson inte på Banverket formellt haft något avgörande inflytande på fördelningen av forskningsanslagen. Björn Paulsson har inte deltagit i besluten och han har inte heller ingått i det interna FUD-rådet. Banverket kan därför inte finna grund för misstanke om jäv mot Björn Paulsson. Det förhållandet att Björn Paulsson satt som ledamot och ordförande i CHARMECs styrelse och var kontaktperson mot Banverket innebär enligt Banverket inte att Björn Paulsson skulle vara förhindrad att medverka i Banverkets forskningssamordning. Inte heller det förhållandet att Björn Paulsson som sektionschef inom avdelningen Järnvägssystem med god inblick i Banverkets forskningsverksamhet och som sakområdesansvarig deltog i bedömningarna av ansökningarna om forskningsanslag utifrån Banverkets behov utgör enligt Banverket grund för jäv.

Tore Dahlberg kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande.

I Banverkets svar beskrivs hur ansökningar om forskningsanslag behandlas inom Banverket. Svaret kunde inte tolkas på annat sätt än att Björn Paulsson hade varit med och påverkat utfallet av fördelningen av forskningsanslagen. Även i andra av hans ansökningar hade i avslagsbesluten hänvisats till Björn Paulsson. Det var anledningen till att han ställde sitt brev till Banverket, attention Björn Paulsson. Sedan hans brev till Banverket hade det samarbete som fungerat alldeles utmärkt sedan han lämnade Chalmers 1997 helt upphört.

Om Björn Paulsson inte sitter i Charmecs styrelse som företrädare för Banverket, vem företräder han då? Alla bidragsgivare till Charmec har, med något möjligt undantag för mindre bidragsgivare, en person med i styrelsen. Björn Paulsson sitter i styrelsen på av Banverket betald arbetstid och Banverket betalar hans resor. I Charmec-protokoll 2007:3 står att läsa följande uttalande av Björn Paulsson. "Områdesansvariga prioriterar och får argumentera för sina projekt inom budgetramarna. Detta beskrivs i Banverkets FUD-program." Björn Paulsson hade alltså inte bara att bedöma ansökningarna, han prioriterade dem och fick argumentera för sina projekt.

Bedömning

I sitt beslut den 7 maj 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Uppmaning att återta brev

Efter Banverkets avslagsbeslut skrev Tore Dahlberg i maj 2006 ett brev ställt till "Registrator, Banverket HK, Attn Björn Paulsson, Bansystem". Brevet handlade huvudsakligen om Banverkets handläggning av ansökningar om forskningsanslag. Innehållet var kritiskt. Dahlberg ifrågasatte bl.a. om det var lämpligt att Björn Paulsson samtidigt medverkade till att anslå medel från Banverket och agerade mottagare på Chalmers. Dahlberg avslutade sitt brev med ett antal frågor och en begäran om ett diariefört svar. Brevet besvarades av Paulsson efter drygt sex månader på följande sätt:

Jag har sedan jag fick brevet från dig varit i kontakt med flera personer för att förmå dig att dra tillbaka ditt brev. Orsaken är att jag ser allvarligt på att du riktar både felaktiga men framför allt kränkande anklagelser mot mig som person.

Jag hoppas du förstår att detta inte kan accepteras.

Av handlingarna framgår att Björn Paulsson under mellantiden tagit upp Tore Dahlbergs brev i styrelsen för kompetenscentret Charmec vid Chalmers tekniska högskola, där han är ordförande. Enligt protokollet anmälde Paulsson att han "fått ett otrevligt brev från Tore" och att han ville att dennes chef Larsgunnar Nilsson skulle kontaktas. Styrelsen följde förslaget; det heter i dess protokoll: "Beslut: [...] Bengt Åkesson kontaktar Larsgunnar Nilsson om situationen med Tore Dahlberg. Om det blir en positiv lösning före 2006-10-01 finansieras Tore med 150 kkr enligt förslag. I annat fall utförs arbetet av [...]". Paulsson tog som framgått även i samma syfte kontakt med Mille Millnert, rektor vid det lärosäte där Dahlberg var verksam.

Tore Dahlberg föll till sist till föga; i ett brev den 21 december 2007, ställt till ett stort antal parter bad han om ursäkt och skrev: "Jag återtar härmed mitt brev till Björn Paulsson."

Tore Dahlbergs ursprungliga brev var som framgått ställt till Banverket och diariefört där. Ansvaret för att det hanterades på ett korrekt sätt har legat på Banverket. Brevet skulle ha besvarats långt tidigare än som skedde, jfr 4 § förvaltningslagen (1986:223). Den kritik som handläggningen i den delen förtjänar kommer dock i skuggan av det som i övrigt förekommit. Banverket har i sitt yttrande medgett sitt ansvar i dessa delar och anfört att en myndighet inte på det sätt som skett i detta fall ska försöka förmå någon att i bokstavligen mening återta en ingiven handling och inte heller försöka förmå ingivare att ta tillbaka påståenden eller andra uppgifter som handlingen innehåller.

Rätten att utan risk för efterräkningar framföra kritik mot myndigheter är såvitt angår yttranden via etablerade massmedier grundlagsskyddad. Enligt det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är det förbjudet för det allmänna att i anledning av sådan kritik vidta några som helst repressalieliknande åtgärder mot den som utnyttjat sin kritikrätt. Den värdegrund som kommer till uttryck i dessa grundlagsregler gäller även när enskilda gör bruk av sin kritikrätt i andra former, jfr 2 kap. 1 § regeringsformen. Det står självfallet en myndighet och dess företrädare fritt att om man kritiserats ta upp en diskussion och bemöta synpunkter som framförts eller korrigerat felaktigheter. I detta fall har Björn Paulsson emellertid – dessutom helt i strid med reglerna om allmänna handlingars offentlighet – verkat för att det kritiska brevet skulle "tas tillbaka". Han har gjort det i egenskap av företrädare för en myndighet, som anmälaren i egenskap av forskare stod i beroendeförhållande till. Han har därvid, som det måste förstås, tagit upp saken i Charmecs styrelse och där verkat för att forskningsfinansiering kunde komma i fråga om kritiken återtog, annars inte. Det inträffade ter sig synnerligen olustigt; Björn Paulsson förtjänar allvarlig kritik för att han på detta sätt missbrukat sin ställning. Även Banverket, som inte synes ha reagerat mot det som förekommit, och i vars hägn dessa påtryckningar fortgått måste kritiserats.

Jäv

Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta saklighet och opartiskhet, se 1 kap. 9 § regeringsformen. Mer eller mindre tydliga partsintressen ska alltid uppmärksammas i det allmännas verksamhet, eftersom de kolliderar med kravet på opartiskhet och påverkar förmågan till saklighet.

Vissa typfall av intressekonflikter är sedan gammalt uppmärksammade i rättsordningen i form av regler om jäv. I 11 § förvaltningslagen anges att den som ska handlägga ett ärende är jävig om

1. saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken eller
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken.

I en femte punkt i bestämmelsen tilläggs, att jäv också föreligger om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till en handläggares opartiskhet i ärendet. Innebörden i denna generalklausul är att även andra intressekonflikter än de särskilt uppräknade ska beaktas och kan utgöra jäv.

I bestämmelsen anges slutligen att man kan bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Det kan exempelvis vara fallet om den jävige handläggaren har en helt underordnad roll, utan möjlighet att påverka ärendet i sak, eller om ärendet är av rutinkaraktär och bara kan handläggas på ett sätt. Så är däremot inte fallet enbart av det skälet att den jävige själv anser sig opartisk eller av annan bedöms ha förmåga att bortse från den intressekonflikt han eller hon befinner sig i. Reglerna om jäv syftar inte endast till att enskilda ärenden ska avgöras på ett opartiskt sätt. Deras funktion är i lika hög grad att säkerställa tilliten till att det allmännas verksamheter genomgående präglas av saklighet och opartiskhet. Den tilliten skadas redan av att det ser ut som om en intressekonflikt föreligger.

Förvaltningslagens jävsgrunder har utformats efter förebild av rättegångsbalkens regler om domarjäv. Bestämmelserna har inte överförts oförändrade utan anpassats till de förhållanden som gäller inom förvaltningen. En domare är jävig om han eller hon är ledamot av styrelse för ett bolag, en förening, en stiftelse e.d. (4 kap. 13 § 4 rättegångsbalken). En sådan regel har inte ansetts behövlig för förvaltningsförarbetet. I förarbetena till den äldre förvaltningslagen erinrades om att det inte sällan förekom att förvaltningsmyndigheter var representerade i bolags, föreningars och stiftelsers styrelser för att myndigheterna skulle få insyn i dessas verksamhet och få bättre förutsättningar att

handlägga och bedöma ärenden som gällde dessa. Fördelarna med sådana arrangemang skulle minska betydligt, om en myndighetsperson på grund av jäv alltid skulle vara hindrad att ta befattning med ett ärende hos myndigheten enbart på den grunden att han eller hon var ledamot av styrelsen för bolaget, föreningen eller stiftelsen som saken angick. Situationer av det slaget skulle i stället bedömas enligt generalklausulen. (Se SOU 1968:27 s. 131 f. och prop. 1971:30 s. 355 f.)

Redan den formella omständigheten att en tjänsteman sitter i styrelsen för exempelvis ett bolag behöver alltså inte innebära att han eller hon på grund av jäv är förhindrad att vid sin myndighet befatta sig med ett ärende där detta bolag har ett intresse. Det krävs att det därutöver tillkommer någon särskild omständighet som rubbar förtroendet till tjänstemannens opartiskhet i ärendet. Är så fallet blir generalklausulen om jäv tillämplig. I doktrinen har som exempel på jävsituationer av det slaget angetts att ordförandeskap i en styrelse normalt innebär en sådan identifiering med rättssubjektet att handläggarens opartiskhet kan sättas i fråga. En annan faktor som har betydelse är det intresse den juridiska personen har i ärendet; ju större betydelse saken har för den juridiska personen, desto större anledning finns det att ifrågasätta en styrelseledamots möjlighet att på ett opartiskt sätt sköta handläggningen hos myndigheten. (Se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., 2007, s. 140.)

En av Banverkets uppgifter är att stödja samhällsmotiverad forskning beträffande järnvägstransportsystemet, se 2 § 9 förordningen (2007:1027) med instruktion för Banverket. Banverket avsätter särskilda medel för detta. Dessa ska fördelas i konkurrens mellan de projektförslag som bäst bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen, se Banverkets föreskrift, BVF 726.1. Projektförslagen ska bedömas samlat och enligt rutiner som så långt möjligt ger förutsättningar för likabehandling, heter det vidare i föreskriften.

Av det som framgår i föreskriften, Banverkets beskrivning av hur ansökningar om forskningsanslag hanteras och av vad som i övrigt framkommit kan ingen annan slutsats dras än att Banverkets handläggning av ärenden som gäller fördelning av forskningsanslag utgör myndighetsutövning. Som sådan måste den självfallet bedrivas under sakliga och opartiska former samt med beaktande av förvaltningslagens regler om jäv. För att handläggningen ska leva upp till dessa krav måste det finnas en tydlig rågång mellan dem som beslutar om anslag och dem som ansöker om anslag. Banverket eftersträvar vidare konkurrens mellan projektförslag och likabehandling av dessa. Även för uppnåendet av detta krävs en tydlig gränslinje av det slaget.

Björn Paulsson var vid den aktuella tiden sektionschef i Banverket. Sektionen hade sakområdesansvar med uppgift att bl.a. bedöma forskningsansökningar som gavs in till Banverket. Han deltog vid framtagandet av förslag på vilka som borde komma i fråga för forskningsbidrag. Han var däremot inte, som jag förstår Banverkets yttrande, delaktig i det slutliga beslutsfattandet. Paulsson var samtidigt styrelseordförande i ett s.k. kompetenscentrum, Charmec, vid Chalmers tekniska högskola. Ett kompetenscentrum är enligt högskolans webbplats en specifik form av forskningssamarbete mellan högskola

och företag. Det framgår av handlingarna i ärendet att Charmec hör till de forskningsinstitutioner som erhåller forskningsbidrag från Banverket.

Av det som nyss sagts om kravet på att hålla en tydlig rågång mellan dem som beslutar om anslag och dem som beviljas sådana följer att det finns begränsningar för hur samarbetet mellan Banverket och kretsen av anslagssökande kan utformas. Det är inte lämpligt att personer som deltar vid fördelningen av anslag samtidigt är verksamma hos dem som söker anslag eftersom det typiskt sett medför risk för intressekonflikter. Det som framkommit i detta ärende visar enligt min mening att redan arrangemanget att låta en central tjänsteman – ”med Banverkets goda minne” – sitta i en bidragstagares styrelse var olämpligt.

Jävsreglerna omfattar inte bara den som ska besluta i ett ärende. Även den som bereder eller föredrar ett ärende inför beslut omfattas. Björn Paulssons ställning vid Banverkets handläggning av ansökningar om forskningsanslag var sådan att den aktualiserade bestämmelserna om jäv. Banverkets avslagsbeslut den 15 juli 2004 motiverades med att verket sedan tidigare stödde liknande projekt vid bl.a. Charmec. Charmec var således en med Tore Dahlbergs ansökan konkurrerande part. Paulsson var därmed jävig vid handläggningen av denna ansökan. Förhållandena synes inte på något avgörande sätt ha varit annorlunda vid beslutet 2006.

Enligt min mening hade det inte medfört någon skillnad om Björn Paulsson enbart varit styrelseledamot i Charmec. De ovan återgivna motivuttalandena om förvaltningsmyndigheters möjligheter att vara representerade i bolagsstyrelser m.m. är allmänt hållna och torde syfta till att inte lägga onödiga hinder i vägen för myndigheter att samarbeta med andra organ. Av hänvisningen till generalklausulen följer att frågor om jäv får bedömas från situation till situation. Fördelning av forskningsanslag mellan fritt konkurrerande forskare och forskningsinstitutioner är en grannliga uppgift som ställer stora krav på integritet och oberoende. Det anslagsfördelande organet måste vinnlägga sig om att såväl sakligt som formellt behandla anslagssökande lika. Detta lämnar inte utrymme för att låta någon som har inflytande över anslagsfördelningen representera en anslagssökande, i synnerhet inte en anslagssökande med så starka intressen i saken som Charmec synes ha haft.

Det kan tilläggas att Björn Paulsson efter besluten visat ett stort personligt engagemang beträffande Tore Dahlbergs ansökningar om forskningsanslag. Han har därvid i sin roll som ordförande i Charmec demonstrerat en oförmåga att hålla isär sina roller som tjänsteman vid Banverket respektive styrelseordförande i Charmec. Vikten av att undvika intressekonflikter och jävsituationer har därigenom tydligt illustrerats.

Av utredningen framgår att Banverket har ändrat sina rutiner efter de beslut och händelser som Tore Dahlberg anmält till JO och att Dahlberg välkomnats att inkomma med nya ansökningar. Det framgår inte på vilket sätt rutinerna ändrats. Jag förutsätter dock att Banverket numera och framgent beaktar regeringsformens regler om saklighet och opartiskhet liksom förvaltningslagens bestämmelser om jäv vid handläggningen av ansökningar om forskningsanslag, såväl i enskilda ärenden som i verksamhetens organisatoriska upplägning.

Beslutens överklagbarhet

Banverket har i yttrandet till JO som sin uppfattning angett att beslut om vilka forskningsprojekt som ska tilldelas anslag från Banverket utgör sådana beslut som inte kan överklagas. Banverkets handläggning av ärenden som gäller ansökningar om forskningsmedel är som tidigare berörts att betrakta som myndighetsutövning. Beslut varigenom en myndighet avgör ett sådant ärende kan enligt huvudregeln i svensk förvaltningsrätt överklagas. Enligt 19 § förordningen (2007:1027) med instruktion för Banverket gäller särskilda regler för hur Banverkets beslut överklagas. Dessa innefattar dock inget undantag från principen om att förvaltningsbeslut kan överklagas. Det åligger en beslutsmyndighet att utan eget ställningstagande vidarebefordra ett överklagande till överprövningsinstansen. Frågan om beslutet är överklagbart ska bedömas av den instansen, inte av beslutsmyndigheten.

I detta fall hade Tore Dahlberg rubricerat sin skrivelse till Banverket som ”begäran om omprövning av beslut, alternativt överklagande av beslut, rörande FoU-anslag”. Skrivelsens innehåll består huvudsakligen av argument som gäller själva ansökan och vad som i Banverkets beslut anförts kring denna. Den framstår därmed huvudsakligen som en begäran om att Banverket på nytt ska överväga ansökan. Så har den också behandlats i Banverkets svarsskrivelse, där det även hänvisas till kontakter som skett mellan företrädare för Banverket och Dahlberg om ansökan. Dahlbergs skrivelse har alltså handlagts som en begäran om omprövning och inte som ett överklagande. Mot bakgrund av skrivelsens innehåll finns det inget att erinra mot detta.

Någon skyldighet för Banverket att vidarebefordra Tore Dahlbergs skrivelse till överprövningsinstansen, i detta fall regeringen, förelåg alltså inte. Verkets uppfattning om beslutets överklagbarhet vilar dock, som framgått, på bräcklig grund. Om ett överklagandeförbud ska gälla bör detta tydliggöras i den rättsliga regleringen, eftersom det i så fall utgör ett undantag från huvudregeln.

Huruvida den rättsliga regleringen bör tillåta eller förbjuda överklagande av beslut av detta slag kan diskuteras. Överklagandeförbud kan motiveras med att en högre instans inte har bättre förutsättningar än beslutsinstansen att göra en riktig bedömning (se prop. 1997/98:101 s. 51). Liknande uttalanden finns i doktrinen, exemplifierade med beslut om betyg, stipendier och forskningsbidrag (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl., 2008, s. 187). Detta kan anföras till stöd för att Banverkets beslut om forskningsbidrag inte bör kunna överklagas. Att ett beslut innefattar bedömningsfrågor som beslutsmyndigheten har bättre förutsättningar att avgöra än överprövningsinstansen kan den senare dock beakta genom att vara återhållsam med att ändra i dessa. Omständigheterna i detta ärende och dess handläggning visar att beslut om fördelning av forskningsanslag kan innefatta formfrågor i beslutsprocessen – exempelvis hur intressekonflikter hanterats – som det från förtroendesynpunkt kan vara motiverat att få prövade i högre instans. I utredningsarbetet inför tillkomsten av den sedan den 1 januari 2009 inrättade Transportstyrelsen övervägdes Banverkets roll som bidragsgivare, och det framfördes då tankar om att den verksamheten på sikt borde överföras till annan myndig-

2009/10:JO1

het (SOU 2008:9, bilaga 2, s. 38). Frågan om hur intressekonflikter bör hanteras rättsligt torde vara av intresse vid överväganden om myndighetsstrukturen på området. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till regeringen (Näringsdepartementet).

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m.

(Dnr 1744-2007)

Anmälningar m.m.

Den 19 december 2005 beslutade Kalmar tingsrätt att godmanskap skulle anordnas för B.J. Till god man förordnades Rune Andersson. Denne gav den 5 januari 2006 in en ansökan om att bli entledigad på grund av samarbetssvårigheter med huvudmannens dotter E.J.

E.J. gav för egen del till Överförmyndarnämnden i Kalmar kommun in flera ansökningar om att Rune Andersson skulle entledigas.

Den 18 april 2007 inkom E.J. med en anmälan till JO i vilken hon framförde ett flertal klagomål mot överförmyndarnämnden. Hon har därefter inkommit med ytterligare anmälningar. Hennes klagomål avser sammanfattningsvis bl.a. följande.

1. Överförmyndarnämnden har inte diariefört inkommande handlingar och underlåtit att upprätta tjänsteanteckningar. Överförmyndarnämnden har bl.a. underlåtit att diarieföra den gode mannens återkallelse av sin ansökan om att bli entledigad.
2. Nämnden har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att hitta en ny god man.
3. Överförmyndarnämnden har underlåtit att besvara frågor, bl.a. frågor om handläggningen av ärendet.
4. Den 12 juni 2006 begärde hon att få en kopia på dagboksbladet men trots påminnelser fick hon del av den begärda kopian först den 20 november 2006. Vidare begärde hon den 28 mars 2007 att få del av årsredovisningen, men fick del av denna först den 23 april 2007 och hon fick först efter påstötningar del av denna i sin helhet. Den 14 juni 2007 bad hon om en ny kopia av dagboksbladet och fick del av det den 5 juli 2007. Den 24 juli 2007 bad hon om att få del av två handlingar ur akten och fick del av dessa den 27 augusti 2007.
5. Den 14 mars 2006 ansökte hon om entledigande av den gode mannen. Ansökan besvarades med ett fax från nämnden med besked om att den gode mannen inte skulle bytas ut.
6. Den 11 april 2007 gav hon in en ny ansökan om entledigande av den gode mannen. Inför nämndens beslut den 5 juni 2007 fick hon inte del av den gode mannens synpunkter.
7. Den 17 maj 2006 fattade nämnden beslut i ett av ärendena utan att låta den gode mannen yttra sig. Nämnden tog vidare inte del av alla handlingar i ärendet.
8. Överförmyndarnämnden har underlåtit att påminna den gode mannen om att ge in en tillgångsförteckning enligt 14 kap. 1 § föräldrabalken, och nämnden har inte utrett varför den sedermera inkomna tillgångsförteckningen inte upptog samtliga tillgångar.

9. Överförmyndarnämnden har godkänt försäljningen av en fastighet utan att inhämta nödvändigt underlag i form av värderingsutlåtande m.m.
10. Överförmyndarnämnden har underlåtit att i tid rättidspröva och överlämna ett överklagande till tingsrätten.

E.J. framförde även klagomål mot Länsstyrelsen i Kalmar län.

E.J. bifogade ett stort antal handlingar till sina anmälningar. Av dessa handlingar framgick bl.a. att länsstyrelsen den 25 september 2006 fattat beslut med anledning av att E.J. vänt sig dit med till viss del liknande klagomål som de som hon framfört till JO. Vid en inspektion av nämnden den 16 november 2006 granskade länsstyrelsen bl.a. nämndens akt avseende B.J.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt avseende B.J. begärdes in och granskades. Vid granskningen av akten framkom bl.a. följande.

På en icke diarieförd post-it-lapp har antecknats att den gode mannen Rune Andersson i samband med ett besök på överförmyndarnämndens expedition den 24 februari 2006, dvs. efter hans begäran om att bli entledigad, uppgett att han ”lovar att fortsätta”. Några ytterligare åtgärder med anledning av Rune Anderssons ansökan vidtogs inte såvitt framgår av akten. Av en annan s.k. post-it-lapp, som inte heller diarieförts, framgår att Rune Andersson den 13 juli 2006 upprepade sin begäran att bli entledigad. – På en aktbilaga inkomststämplad den 11 april 2006 finns en handskriven tjänsteanteckning som inte har signerats eller daterats.

Anmälningarna remitterades därefter till överförmyndarnämnden för yttrande. Nämndens ordförande, Christina Magnusson, inkom den 23 september 2007 med ett remissvar.

Av remissvaret framgår sammanfattningsvis bl.a. följande.

Enligt överförmyndarnämnden har det förekommit en brist i diarieföringen, såtillvida att den gode mannens begäran om entledigande inte införts på dagboksbladet.

Nämnden har försökt, men inte lyckats, att hitta en ny god man till B.J. Nämnden har ställt förfrågningar till advokater och andra tänkbara gode män, men ärendets svårighet har bidragit till att det inte har gått att hitta någon lämplig person som förklarar sig villig att åta sig uppdraget. Det har därför inte fattats något beslut med anledning av Rune Anderssons begäran om att bli entledigad.

I fråga om utlämnande av handlingar uppgav nämnden att samtliga framställningar om detta hade besvarats, dock med åsidosättande av kravet på skyndsamt handläggning. Vad gäller E.J:s begäran den 28 mars 2007 om att få ta del av årsredovisningen uppgav nämnden att framställningen avsåg ett omfattande material, vilket medfört att handläggaren först känt en osäkerhet över att lämna ut redovisningen.

Påståendet om att E.J. inför beslutet den 5 juni 2007 inte fått ta del av den gode mannens synpunkter bemöttes med att dessa fanns protokollförda i det protokoll som efter justering skickades till E.J.

I fråga om handläggningen av E.J:s överklagande anfördes följande.

E.J. inkom den 24 juli 2007 genom sitt ombud, Ylva Brämberg med överklagan av överförmyndarnämndens beslut. E.J. har i första hand yrkat att tingsrätten entledigar gode mannen Rune Andersson och i andra hand att ärendet återförvisas till överförmyndarnämnden för förnyad prövning om gode mannen skall entledigas.

E.J. har samtidigt begärt anstånd med att utveckla grunderna för överklagandet till den 27 augusti 2007. I fax den 30 augusti 2007 har hon ställt frågan varför överförmyndarnämnden inte vidarebefordrat handlingarna till tingsrätten, varvid överförmyndarnämnden informerat E.J. att ett överklagande skall insändas till den beslutande myndigheten för att nämnden skall ha möjlighet att ompröva sitt beslut. Då överförmyndarnämnden saknar grunderna för E.J:s överklagande, begärde överförmyndarnämnden att dessa skulle skickas till nämnden.

Överförmyndarnämnden fick den 7 september grunderna för E.J:s överklagande. Överförmyndarnämnden har den 10 september efter rättidsprövning översänt E.J:s överklagande till Kalmar tingsrätt.

Avslutningsvis anförde nämnden att den i vissa avseenden brustit i handläggningen men att nämnden inlett ett arbete med att se över sina rutiner så att det inträffade inte ska hända igen.

E.J. yttrade sig över remissvaret och framförde därvid ytterligare klagomål beträffande nämndens diarieföring m.m.

JO fick veta att överförmyndarnämnden den 1 mars 2008 entledigade Rune Andersson från uppdraget som god man och förordnade en ny god man till B.J.

I beslut den 5 maj 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

JO:s granskning

JO:s uppgift är att granska att domstolar och myndigheter följer lagar och andra författningar. Denna verksamhet är emellertid inte avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra. Mot den bakgrunden gör jag bedömningen att det inte finns anledning för mig att uttala mig om vissa av de klagomål som redan har prövats av länsstyrelsen, närmare bestämt i huvudsak det som framförts under punkterna 7–9 i sammanfattningen av klagomålen ovan.

Jag vill även klargöra att gode män inte står under JO:s tillsyn. Jag är därför förhindrad att uttala mig i frågor som rör den gode mannens åtgärder.

Enligt 19 kap. 2 § första stycket föräldrabalken ska vad som är föreskrivet om överförmyndare även gälla överförmyndarnämnd.

Diarieföring och dokumentation

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) ska en allmän handling, när den kommit in eller upprättats hos en myndighet, utan drojsmål registreras. Av 15 kap. 2 § framgår vad som ska framgå av registreringen.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt vidare viktigt att även all muntlig information som inhämtas och är av betydelse för ärendet dokumenteras på lämpligt sätt, se 15 § förvaltningslagen (1986:223). Dokumentationen ska vara utförd så att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad.

Av utredningen framgår följande. Rune Andersson begärde den 5 januari 2006 att bli entledigad från uppdraget som god man. Enligt nämnden återkallade han sin begäran och nämnden vidtog därför inte några åtgärder med anledning av densamma. Vid granskningen av akten har emellertid någon sådan återkallelse inte kunnat återfinnas. Av en tjänsteanteckning på en s.k. post-it-lapp framgår däremot att Rune Andersson den 24 februari 2006 vid ett besök hos nämnden uppgett att han ”lovar att fortsätta”. Den 13 juli 2006 begärde Rune Andersson åter att bli entledigad från sitt uppdrag. Även denna gång har uppgiften antecknats på en icke diarieförd s.k. post-it-lapp. På en aktbilaga, inkomststämplad den 11 april 2006, finns en handskriven tjänsteanteckning som varken har signerats eller daterats.

Vad gäller tjänsteanteckningen från den 24 februari 2006 vill jag framhålla följande. Av 11 kap. 19 § föräldrabalken följer att en god man som begärt att bli entledigad är skyldig att kvarstå till dess att en ny god man har utsetts. En uppgift om att en god man ”lovar att fortsätta” kan mot den bakgrunden inte utan vidare betraktas som en återkallelse av en tidigare inlämnad begäran om entledigande.

Utredningen har inte kunnat klarlägga vad den gode mannens avsikt var. Av tjänsteanteckningen framgår emellertid inte klart att han avsett att återkalla sin begäran om entledigande. Eftersom nämnden ändå är av uppfattningen att så har skett, vill jag framhålla vikten av att muntliga uppgifter dokumenteras på ett korrekt sätt. Jag är kritisk till nämndens handläggning i denna del.

Vad gäller de s.k. post-it-lapparna kan följande noteras. Dessa har inte registrerats på dagboksbladet och har inte heller försetts med något ärendenummer, trots att de har använts för att anteckna i ärendet betydelsefulla uppgifter. I akten återfinns vidare en tjänsteanteckning som varken har daterats eller signerats.

De brister som nu redogjorts för är av den arten att de försvårar möjligheten till insyn i ärendet. Ett dagboksblad ska vara utformat på ett sådant sätt att det är möjligt att med tillgång till endast dagboksbladet fastställa vilka handlingar som kommit in och upprättats i ärendet. Inkomna och upprättade handlingar ska dessutom förses med både ärende- och aktbilagenummer på själva handlingen. Utan sådana åtgärder kan det vara svårt att veta vilka handlingar som hör till akten. Det blir även svårt att avgöra om alla handlingar finns bevarade i akten. Nämnden förtjänar kritik för de brister som föreligger även i här aktuella delar.

Vidtagna åtgärder för att hitta en ny god man

Av utredningen framgår att nämnden med anledning av Rune Anderssons önskan att bli entledigad från sitt uppdrag som god man vid flera tillfällen tillfrågat olika personer om godmanskapet men inte lyckats få tag i en person som varit lämplig och villig att åta sig uppdraget. Först drygt ett och ett halvt år efter Rune Anderssons första ”dokumenterade” begäran om att bli entledigad, beslutade nämnden om hans entledigande.

Jag är medveten om att det i vissa fall kan vara svårt eller till och med omöjligt att hitta en person som är lämplig och villig att åta sig ett uppdrag som god man. Jag ifrågasätter alltså inte nämndens uppgift att nämnden gjort stora ansträngningar för att hitta en ny lämplig god man åt B.J. Tiden som gått åt för att handlägga frågan om byte av god man framstår emellertid som uppseendeväckande lång. Det kan dock inte uteslutas att detta har med ärendets komplexitet att göra.

Handläggningen av begäran om byte av god man

De som är närmast anhöriga till den som har en god man har rätt att ansöka om att den gode mannen ska entledigas på grund av exempelvis försummelse vid utförandet av uppdraget (11 kap. 15 § föräldrabalken). Beslut i en sådan fråga fattas av överförmyndaren (11 kap. 20 § föräldrabalken). Även om överförmyndaren anser att det inte föreligger skäl till byte av god man, ska denne fatta ett motiverat beslut i frågan (20 § förvaltningslagen).

Av utredningen har framkommit att E.J. den 14 mars 2006 inkom med en ansökan om entledigande av den gode mannen. I ett fax daterat den 6 april 2006 förklarade handläggaren vid nämnden att nämnden inte hade för avsikt att entlediga den gode mannen, trots att nämnden vid denna tidpunkt inte fattat något beslut i frågan. Jag ställer mig mycket kritisk till handläggningen.

Kommunicering enligt förvaltningslagen

Enligt 17 § förvaltningslagen får ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild inte avgöras utan att bl.a. den som är sökande har underrättats om och fått tillfälle att yttra sig över en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv. Syftet med kommuniseringskyldigheten är att parten ska få kännedom om uppgifter som andra har lämnat och få möjlighet att komma med egna synpunkter och eventuella tillrättlägganden.

Av utredningen framgår att, sedan E.J. ansökt om den gode mannens entledigande, nämnden den 5 juni 2007 fattade beslut i ärendet utan att E.J. fick tillfälle att bemöta den gode mannens synpunkter. Ärendet har således handlagts i strid med 17 § förvaltningslagen. Nämnden förtjänar kritik för det. Jag vill här också erinra om att, i ett ärende om entledigande av god man enligt 11 kap. 21 § föräldrabalken, även den enskilde (huvudmannen) ska ges tillfälle att yttra sig, om det kan ske.

Hantering av ett överklagande

Enligt 24 § förvaltningslagen åligger det den myndighet som har meddelat ett överklagat beslut, att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om så är fallet ska överklagandet vidarebefordras till överinstansen. Ett sådant överlämnande ska ske utan dröjsmål.

Av 27 § samma lag följer att en myndighet ska ändra ett beslut, som den har meddelat som första instans, om den finner att beslutet är uppenbart oriktigt och det kan ske snabbt och enkelt.

Genom utredningen har framkommit att ett överklagande, som kom in till överförmyndarnämnden den 25 juli 2007, överlämnades till tingsrätten den 10 september 2007. Av remissvaret framgår att dröjsmålet berodde på att nämnden inför sin omprövning av beslutet ville avvakta grunderna för överklagandet.

De ställningstaganden som beslutsmyndigheten ska göra med anledning av ett inkommet överklagande innefattar endast en prövning av om överklagandet har kommit in i rätt tid samt en bedömning av om det finns skäl att ompröva det överklagade beslutet. Om den som överklagar, som i förevarande fall, begär anstånd med att utveckla grunderna, är det en fråga om ärendets handläggning som ska prövas av överinstansen, i detta fall tingsrätten. Överförmyndarnämnden gjorde således fel som inför sin omprövning avvaktade kompletteringen. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för dröjsmålet.

Underlåtenhet att besvara frågor

Av 4 § andra stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet ska besvara frågor från enskilda så snart som möjligt. Detta innebär att en myndighet som har fått en förfrågan måste lämna någon form av svar. Svaret får inte dröja längre än nödvändigt. Det svar som lämnas ska givetvis vara korrekt.

E.J. har i sin anmälan anfört att nämnden inte besvarat frågor om ärendets handläggning etc. Överförmyndarnämnden, som inte har tillbakavisat E.J:s påstående, förtjänar kritik även i denna del.

Begäran om utlämnande av handlingar

En framställning om att ta del av allmänna handlingar ska behandlas genast eller, om framställningen avser att få kopia av en allmän handling, skyndsamt (2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen). JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig.

I 9 kap. 14 § sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess hos överförmyndarnämnden i ärende enligt föräldrabalken. Av bestämmelsen framgår att utan hinder av sekretessen uppgift får lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken.

Av 16 kap. 7 § föräldrabalken framgår att den som har god man, den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar har rätt att ta del av de

handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren. Denna rätt är inte begränsad i något särskilt avseende (se JO 2002/03 s. 403).

Av utredningen framgår att det som längst dröjt drygt fem månader innan E.J. fått kopior av de handlingar som hon begärt att få ta del av. Vid flera andra tillfällen har det varit fråga om kortare dröjsmål om cirka en månad. Vid samtliga tillfällen som omfattas av anmälan har det varit fråga om en alldeles för lång handläggningstid. Jag är mycket kritisk till nämndens hantering av E.J:s framställningar.

Avslutande synpunkter

Vid min granskning har framkommit att nämnden på ett flertal sätt åsidosatt förvaltningslagens krav på handläggningen av ärenden. Vidare har framställningar om utlämnande av handlingar inte handlagts i enlighet med det krav på skyndsam handläggning som slås fast i tryckfrihetsförordningen. Diarieföringen har inte heller skötts på ett korrekt sätt. Sammanfattningsvis konstaterar jag att handläggningen ibland framstår som närmast godtycklig och att vissa av de brister som uppdagats är mycket allvarliga. Jag förutsätter att nämnden numera har sett över sina rutiner och vidtagit de åtgärder som krävs.

I övrigt utgör det som framkommit i ärendet inte tillräcklig anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet

(Dnr 3958-2007 och 4296-2007)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Brita Rönnbäck Olofsson, såsom ombud för A.W., på Överförmyndarens i Örkelljunga kommun och – som det får förstås – Helsingborgs tingsrätts handläggning av ett godmansärende. Hon anförde bl.a. följande. A.W:s fostermor, I-S.C., hade en stor förmögenhet. Hon hade inga egna barn eller andra släktingar men däremot en ny bekantskap, H-E.J., som hon ville ha som god man. Såväl överförmyndaren som tingsrätten, som fattade beslut i ärendet, godtog detta utan att göra någon som helst utredning av H-E.J:s lämplighet. A.W. informerades inte om ansökan och bereddes inte tillfälle att yttra sig.

Utredning

Överförmyndaren i Örkelljunga kommun anmodades att yttra sig över den utredning som gjorts inför överförmyndarens förslag om att förordna H-E.J. som god man för I-S.C.

I remissvaret från Överförmyndaren i Örkelljunga kommun anförde överförmyndaren Gun Kempe att hon tillträdde som överförmyndare först den 1 januari 2007 och att H-E.J. utsågs till god man den 28 november 2005. Hon

hade därför hämtat in och hänvisade till följande yttrande från den tidigare överförmyndaren Christel Bertilsson.

Angående tillsättande av god man för I-S.C.

När ansökan om god man inkom, kontaktade jag biståndshandläggarna, (S.B. och C.C.) som gjort utredning, eftersom jag ställde mig frågande till relationen mellan I-S.C. och H-E.J. Jag fick till svar att H-E.J. var en god vän som hjälpte henne och som varit närvarande vid all kontakt med dem samt vid vårdplanering på sjukhuset efter ett lärbensbrott. Biståndshandläggarnas intryck av H-E.J. var bara gott och att han ville I-S.C. väl. Jag frågade angående ålderskillnaden och undrade över ”god vän” och fick förklarat för mig att H-E.J. varit god vän under lång tid till familjen, redan då I-S.C:s make levde, och att man inte alls uppfattade hans avsikter annat än att han var mycket mån om henne. Vid telefonsamtal med I-S.C. förklarade jag för henne att det inte var självklart att H-E.J. skulle bli hennes gode man. I-S.C. var klar och redig att prata med och mycket bestämd. Det skulle vara H-E.J. som var god man för henne annars tog hon tillbaka sin ansökan om godmanskap. Hon sade sig ha fullt förtroende för H-E.J. och ingen annan fick ha insyn i hennes ekonomi. Detta gällde även fosterdottern. Angående detta var hon mycket bestämd och tydlig. Hon förklarade att H-E.J. hade fullständiga fullmakter och att hon var mycket nöjd med hans sätt att förränta hennes pengar. Hon nämnde inga summor och jag hade i det här skedet ingen kännedom om hennes ekonomi. Men I-S.C. var tydlig med att hennes pengar ökat under H-E.J:s försorg. I-S.C. förklarade också att H-E.J. varit god vän till familjen redan då hennes make levde (han avled 1985), jag fick intrycket att H-E.J. varit också honom behjälplig, och att H-E.J. efter makens död hjälpt henne med allehanda göromål alltså inte enbart med ekonomin. När läkarintyg bifogades ansökan fanns det även i detta angivet att H-E.J. var god vän med fullständiga fullmakter sedan flera år tillbaka. Läkarintyget överlämnades till mig av H-E.J. själv, och jag kände då igen honom från ett annat sammanhang något år tidigare där jag träffat på honom tillsammans med I-S.C. Med fullständiga fullmakter hade H-E.J. utan ett godmanskap full tillgång och frihet att hantera I-S.C:s tillgångar. Med ett godmanskap spärrades alla konton med överförmyndarspär, och ingen förutom I-S.C. själv hade därmed möjlighet att ta ut pengar från hennes konton. Dessutom innebär ett godmanskap att gode mannen redovisar samtliga transaktioner gällande huvudmannens ekonomi vid den årliga redovisningen till överförmyndaren. Detta sammantaget gjorde att jag inte tyckte att jag behövde göra någon ytterligare utredning av den tilltänkte gode mannens lämplighet. Han var känd och erkänd som I-S.C:s ”gode man” redan sedan flera år tillbaka. Med ett godmanskap som H-E.J. villigt medverkade till att ansöka om, skulle det finnas en kontrollerande myndighet och överförmyndaren hade dessutom möjlighet att omedelbart entlediga den gode mannen om så hade behövts.

Handlingarna i tingsrättens ärende Ä 5329-05 inforrades. Tingsrätten anmodades därefter att lämna upplysningar och yttrande om handläggningen av det aktuella ärendet.

I remissvaret från tingsrätten anförde lagmannen Lennart Svensäter följande.

Efter en genomgång av handlingarna i Ä 5329-05 kan konstateras att ärendet vid tingsrätten har handlagts på sedvanligt sätt. När en person enligt läkarintyg förstår vad saken gäller och självmant har ansökt om att erhålla en god man, finner tingsrätten det obehövt att kommunicera ansökan med personens anhöriga. Ansökan beviljas i sådana fall i enlighet med personens egen vilja.

Vad gäller valet av god man utgår tingsrätten från att den person som föreslås av överförmyndarnämnden är lämplig för uppdraget. Tingsrätten gör ingen egen kontroll av personens lämplighet och utser den föreslagna gode mannen såvida det inte i ärendet framförts invändningar mot personens lämplighet.

Tingsrättens bedömning är att ärendet har handlagts av tingsrätten på ett korrekt sätt.

Brita Rönnbäck Olofsson kommenterade remissvaret från Överförmyndaren i Örkelljunga kommun. Av till kommentaren bifogade handlingar framgick bl.a. följande. Sedan den 31 mars 2005 hade H-E.J. fullmakt som omfattade uttag från och insyn i ett konto tillhörande I-S.C. Den 20 maj 2005 utökades fullmaktens omfattning.

Brita Rönnbäck Olofsson gavs även tillfälle att kommentera remissvaret från tingsrätten.

I beslut den 17 mars 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Överförmyndarens handläggning

Av utredningen i ärendet framgår att I-S.C. den 26 maj 2005 undertecknade en ansökan om god man och däri angav att hon ville att H-E.J. skulle förordnas som sådan. Enligt en skrivelse, daterad den 24 oktober 2005, tillstyrkte Överförmyndaren i Örkelljunga kommun ansökan och överlämnade densamma till Helsingborgs tingsrätt tillsammans med läkarintyg, personbevis och ”utredning av biståndshandläggare”. Såvitt framgår avsågs med den senare Vård- och omsorgsförvaltningens i Örkelljunga kommun utredning med anledning av I-S.C:s ansökan om korttidsplats. I utredningen, som var undertecknad av biståndshandläggarna S.B. och C.C., nämns H-E.J. som en god vän som varit I-S.C. behjälplig med ”småsysslor”.

I sitt remissvar anför överförmyndaren att de båda biståndshandläggarna S.B. och C.C. kontaktades i syfte att klargöra relationen mellan I-S.C. och H-E.J. Överförmyndaren anför vidare att hon även kontaktade I-S.C. själv som bl.a. uppgav att H-E.J. hade ”fullständiga fullmakter” och att hon var nöjd med hans sätt att förränta hennes pengar. Några ytterligare utredningsåtgärder vidtogs inte. Det har inte heller påståtts att H-E.J. sedan tidigare var känd inom överförmyndarens verksamhet.

Enligt 11 kap. 4 och 7 §§ föräldrabalken (FB) prövas ansökningar om anordnande av godmanskap och förvaltarskap av rätten. Enligt nämnda bestämmelser ska rätten, när den meddelar ett beslut att anordna godmanskap eller förvaltarskap, samtidigt förordna en god man eller förvaltare att utföra uppdraget. Behörig domstol i frågor som gäller godmanskap enligt 11 kap. 4 § eller förvaltarskap är enligt 11 kap. 25 § FB normalt tingsrätten i den ort där den som avses med ansökningen har sitt hemvist. Ansökan får enligt 11 kap 15 § FB göras av bl.a. överförmyndaren, den som ansökningen avser eller dennes närmaste släktingar. Av 11 kap. 16 § FB framgår att det är rätten som har utredningsansvaret i ärenden om anordnande av godmanskap och förval-

tarskap och som har att ta in de yttranden och det underlag som behövs för att kunna ta ställning i ärendet.

Ansökningar till överförmyndaren om framför allt förordnande av god man från någon som tillhör den ansökningsberättigade kretsen är mycket vanligt förekommande.

Förklaringen till att ansökningarna ges in till överförmyndaren och inte till tingsrätten torde oftast vara att den enskilde inte känner till att det ankommer på rätten att besluta i frågan. Från JO:s sida har tidigare framhållits att en överförmyndare som får in en ansökan om god man eller förvaltare snarast bör sända över ansökan, eventuellt tillsammans med ett eget yttrande i saken, till tingsrätten (jfr JO 2002/03 s. 417 och 2005/06 s. 422). Reglerna i FB ålägger inte överförmyndaren någon annan skyldighet i detta avseende än att i enlighet med vad som kommer till uttryck i 4 § förvaltningslagen (1986:223) hjälpa sökanden till rätta.

Jag har i ett tidigare ärende (se JO 2008/09 s. 476) anført att en överförmyndare som väljer att lämna över en ansökan om ställföreträdare till tingsrätten med hänvisning till att den får anses vara felsänd *utan* att bifoga något yttrande enligt min mening inte kan kritiseras. Däremot får överförmyndaren i ett sådant fall räkna med att tingsrätten kommer att begära in ett yttrande i saken enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB. Överförmyndaren är i sådana fall, enligt 11 kap. 16 § fjärde stycket FB, skyldig att yttra sig till domstolen. Den skyldigheten måste anses innefatta att även lämna förslag på god man eller förvaltare.

Som nyss framgått kan överförmyndaren, enligt min mening, från strikt juridisk synpunkt helt avstå från att lämna något yttrande i samband med att en ansökan från en anhörig lämnas till tingsrätten. Lagregleringen till trots är det emellertid mycket vanligt att överförmyndaren företar en fullständig beredning av ett inkommet ansökningsärende innan det överlämnas. I dessa fall måste det, enligt min mening, också krävas att den till ansökningshandlingen bifogade utredningen är väl underbyggd. Detsamma gäller naturligtvis när överförmyndaren själv är sökande.

Till god man eller förvaltare ska, enligt 11 kap. 12 § FB, utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna. För att kunna avgöra om en person uppfyller dessa krav måste överförmyndaren rimligen företa vissa utredningsåtgärder. Hur omfattande dessa ska vara får avgöras från fall till fall. Det är emellertid aldrig tillräckligt att enbart godta huvudmannens uppfattning i lämplighetsfrågan. Om det rör sig om en person som inte tidigare varit god man eller förvaltare krävs naturligtvis en mer omfattande utredning än om den tilltänkte ställföreträdaren sedan tidigare är känd för välfungerande uppdrag. Om den blivande ställföreträdaren inte är känd inom verksamheten bör överförmyndaren t.ex. alltid kontrollera om hon eller han förekommer i belastningsregistret eller i Kronofogdemyndighetens register. Huvudmannens ekonomi kan också ha betydelse för vilken utredning som krävs. Överförmyndaren bör därför skaffa sig en god uppfattning om huvudmannens ekonomiska och övriga situation *inifrån* utredningen. Utifrån denna kännedom bör överförmyndaren, t.ex. genom tagande av referenser och egen kontroll, förvissa sig om den föreslagne gode

mannens allmänna lämplighet för uppdraget. Att, som i förevarande fall, endast ta uppgifter för gott, är således inte tillräckligt.

Enligt min mening kan Överförmyndaren i Örkelljunga kommun inte undgå kritik för bristerna i handläggningen.

Tingsrättens handläggning

Ansökan kom in till tingsrätten den 17 november 2005. Till denna var fogad bl.a. ett läkarintyg, i vilket angavs att I-S.C. förstod vad saken gällde, och ovan nämnda utredning av biståndshandläggare vid vård- och omsorgsförvaltningen inom kommunen. Tingsrätten beslutade den 28 november 2005 att, i enlighet med ansökan, anordna godmanskap och förordna den föreslagna gode mannen. Några utredningsåtgärder hade då inte vidtagits vid tingsrätten.

Av 11 kap. 16 § FB framgår att i ärenden om bl.a. förordnande av god man för någon som fyllt 16 år ska rätten eller överförmyndaren ge denna person tillfälle att yttra sig, om det kan ske. I ärenden om anordnande av godmanskap enligt 4 § ska, om det inte är obehövt, rätten också inhämta yttrande från den enskildes make eller sambo och barn, överförmyndaren och vårdinrättning. Yttrande ska också, om det behövs, inhämtas från bl.a. andra närstående.

Make, sambo och barn ska således som huvudregel höras, om det inte är obehövt. Det förhållandet att den enskilde själv har ansökt om eller samtyckt till den begärda åtgärden kan göra det obehövt att inhämta yttrande från anhöriga. Saken måste dock bedömas från fall till fall. Om t.ex. tveksamhet råder om den enskildes förmåga att inse sakens betydelse, bör anhörigas mening inhämtas. Det väsentliga är att beslutsunderlaget måste vara tillräckligt. Om det inte finns några släktingar i den trängre krets som nyss behandlats, måste behov av att ta in yttrande från övriga anhöriga anses finnas (prop. 1993/94:251 s. 202 f.).

Tingsrätten har angett att ansökan, i enlighet med domstolens sedvanliga rutiner, inte kommunicerades med någon anhörig till I-S.C. eftersom hon själv ansökt om att erhålla god man och det av det ingivna läkarintyget framgick att hon förstod vad saken gällde.

Av nyssnämnda förarbetsuttalanden framgår att det ytterst är en bedömningsfråga huruvida en ansökan ska kommuniceras, inte minst när ansökan grundar sig på den enskildes eget önskemål och det av utredningen framgår att denne förstår vad saken gäller. Jag har därför inte underlag för att kritisera tingsrätten för att ansökan inte kommunicerades med någon anhörig. Jag vill emellertid understryka vikten av att en individuell bedömning görs i varje ärende.

När det sedan gäller frågan om den föreslagna gode mannens lämplighet fanns, som ovan nämnts, ingen annan utredning rörande denna än att det i ansökan och i den bifogade utredningen från vård- och omsorgsförvaltningen angavs att H-E.J. hade varit I-S.C. behjälplig i det vardagliga. Därutöver hade överförmyndaren också angett att ansökan tillstyrktes.

Tingsrätten har uppgett att, såvida det inte i ärendet framförts invändningar mot personens lämplighet, tingsrätten utgår från att den person som föreslås av överförmyndarnämnden är lämplig för uppdraget.

För tingsrättens handläggning gäller officialprincipen i dessa slag av ärenden. Detta innebär att domstolen har ett eget ansvar för att utredningen är tillräcklig. Jag har i och för sig viss förståelse för att det förhållandet att överförmyndaren tillstyrkt ansökan kan ha fått tingsrätten att tro att en kontroll av den föreslagne gode mannens lämplighet vidtagits. Tingsrätten får i viss mån också anses ha rätt att utgå från att överförmyndaren, innan denne gör eller tillstyrker en ansökan, har vidtagit erforderlig utredning. Man kan dock inte utan vidare utgå från att så alltid är fallet (jfr JO 1992/93 s. 560).

Jag anser att, eftersom uppgifterna om den föreslagne gode mannens lämplighet i detta fall var så knapphändiga, tingsrätten borde ha förvissat sig om att erforderliga kontroller av den gode mannens lämplighet vidtagits av överförmyndaren. När det vid en kontakt med överförmyndaren då framkom att någon utredning inte hade gjorts kunde tingsrätten med stöd av 11 kap. 16 § FB ha begärt att överförmyndaren skulle inkomma med en sådan utredning. För sin underlåtenhet i detta avseende kan tingsrätten inte undgå kritik.

Vad gäller tingsrättens handläggning har samråd skett med chefsjustitieombudsmannen Mats Melin som har tillsyn över de allmänna domstolarna.

Initiativärende mot en överförmyndarnämnd om handläggningen av ett förvaltarärende

(Dnr 1255-2008)

I ett beslut den 18 juni 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Med anledning av en artikel i Svenska Dagbladet den 7 mars 2008 om Överförmyndarnämndens i Solna kommun handläggning av ett ärende om förvaltarskap beslutade jag att inleda en utredning. Av tidningsartikeln, som är skriven av Eva-Lii Mark (chef för Sankt Göranssteamet för hemlösa inom Stockholms läns landsting), framgick att hennes team i november 2006 lämnade in en anmälan om behov av förvaltare för en svårt sjuk och hemlös man till överförmyndarnämnden. Eftersom det inte hände något, lämnade hon ett år senare in ytterligare en anmälan. Överförmyndaren ansökte då om förvaltare hos tingsrätten.

Utredning

Jag inhämtade och granskade överförmyndarnämndens akt avseende den person som artikeln handlar om (R.H.).

Överförmyndarnämnden anmodades därefter att yttra sig över vad som framförts i tidningsartikeln. I sitt svar anförde nämnden, genom ordföranden Lars-Gunnar Jendeberg, bl.a. följande.

Faktiska omständigheter

Samma dag som anmälan om behov av förvaltare för R.H., [---] inkom till myndigheten den 29 november 2006 åtog sig Eva-Lii Mark, chef för Sankt Göransteamet för hemlösa inom Stockholms läns landsting, muntligt per telefon att förordnas som förvaltare för R.H. Åtagandeblankett skickades per post samma dag till Eva-Lii Mark som aldrig återkom med vare sig ett skriftligt åtagande eller med besked på annat sätt.

Överförmyndarnämnden har därefter aktivt arbetat för att hitta någon annan person som skulle kunna vara villig att åta sig uppdraget som förvaltare för R.H. utan att lyckas. Överförmyndarnämnden har försökt hitta någon person via Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare, biståndsavdelningen (LSS) i Solna stad, andra överförmyndarkanslier i Stockholms län och via stadens handikappombudsman. Inte ens någon av de mest erfarna förvaltare som finns i Solna stad och som normalt åtar sig mer komplicerade ärenden var beredd att åta sig uppdraget som förvaltare för R.H. Tillfrågade personer har uttryckt en rädsla för sin egen säkerhet med anledning av att R.H. haft ett våldsbenäget beteende. Vidare har tillfrågade personer gett uttryck för att det skulle vara för svårt och komplicerat att kontakta och samarbeta med R.H. eftersom han uppgivits vara hemlös. Uppdraget skulle helt enkelt vara för omfattande och tidskrävande enligt tillfrågade personer.

När anmälan om behov av förvaltare för R.H. framställdes interimistiskt till Överförmyndarnämnden den 28 november 2007 beslutade Överförmyndarnämnden att ansöka om förvaltare till tingsrätten utan förslag på förvaltare. Denna ansökan skickades in till tingsrätten i Solna den 3 december 2007. Detta förfarande att ansöka om förvaltare utan förslag på lämplig person har även Överförmyndarnämndens tillsynsmyndighet, Länsstyrelsen i Stockholms län, rekommenderat. Solna tingsrätt meddelade omgående Överförmyndarnämnden att man avsåg att tillfråga någon inom polismyndigheten som kunde tänka sig åta sig uppdraget som förvaltare för R.H. När Solna tingsrätt inte heller lyckats med att hitta någon person som var villig att åta sig förvalterskapet förelade Solna tingsrätt den 31 januari 2008 Överförmyndarnämnden i Solna att senast den 18 februari 2008 inkomma med förslag på en person som var villig att åta sig uppdraget som förvaltare för R.H.. Solna tingsrätt hänvisade i sitt föreläggande till att det enligt grunderna för lagstiftningen om förvaltare ankommer på Överförmyndarnämnden att rekrytera förvaltare. Det har framförts att nämnden borde anställa en förvaltare, något som nämndens ordförande med bestämdhet tillbakavisade som högst olämpligt. Överförmyndarnämnden meddelade Solna tingsrätt den 14 februari 2008 att H.L. åtagit sig uppdraget som förvaltare för R.H. och Solna tingsrätt förordnade henne som förvaltare interimistiskt den 22 februari 2008.

Överförmyndarnämndens bedömning

Inledningsvis kan Överförmyndarnämnden konstatera att alltsedan anmälan om behov av förvaltare inkom till myndigheten har den varit av uppfattningen att det förelegat ett behov av förvalterskap. Som framgår enligt ovan har Överförmyndarnämnden arbetat aktivt med att på olika sätt hitta förslag på en lämplig förvaltare utan att lyckas initialt. Överförmyndarnämnden anser att detta sannolikt beror på det faktum att uppdraget är ett lekmanuppdrag med stort ideellt inslag och samtidigt mycket ansvar. Överförmyndarnämnden vill i detta sammanhang framhålla att det inte finns någon skyldighet för en person att åta sig uppdraget som god man eller förvaltare. Av denna anledning finns det därför inte heller någon möjlighet för Överförmyndarnämnden att tvinga någon att åta sig uppdraget som god man eller förvaltare. Överförmyndarnämnden anser också att det mot bakgrund av uppdragets svårighetsgrad inte heller skulle vara lämpligt att förestå en mindre erfaren person som förvaltare även om denna person skulle vilja. Vidare kan Överförmyndarnämnden

den konstatera att enligt föräldrabalken 11 kap. 7 § får rätten besluta att anordna förvaltarskap för någon som befinner sig i en sådan situation som anges i 11 kap. 4 § och som är ur stånd att vårda sig eller sin egendom och det inte är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat mer ingripande sätt får hjälp. Enligt fjärde stycket samma lagrum framgår att rätten, när beslut om förvaltarskap meddelas, samtidigt ska förordna en förvaltare för uppdraget. Att något förslag på förvaltare inte fanns hade inte hindrat tingsrätten från att förordna en förvaltare då det inte finns någon lagstadgad skyldighet för Överförmyndarnämnden att inkomma med förslag på person. Överförmyndarnämnden hittade slutligen en mycket erfaren person som var villig att åta sig uppdraget som förvaltare för R.F. men det har inneburit att denna person har fler uppdrag än vad Överförmyndarnämnden generellt anser lämpligt.

Överförmyndarnämnden vill också i sammanhanget framhålla att R.H. under den tid som anmälan om behov av förvaltare har varit aktuell hos Överförmyndarnämnden har varit känd både hos social- och omvårdnadsnämnden i Solna stad. R.H. har vid flera olika tillfällen erbjudits olika boenden och annan hjälp men alltid tackat nej eller avvikit frivilligt efter en tid. Enligt nuvarande reglering för förvaltarskapet kan inte heller en förvaltare tvinga en person vare sig att stanna på ett boende som denne erbjuds via socialtjänsten eller att mottaga erbjuden vård. Det är dock inte ovanligt att andra myndigheter tror att så är fallet, vilket ofta gör det än svårare att få någon att åta sig uppdraget. Förvaltaren/gode mannen vet själv att tvångsåtgärder inte är möjliga och drar sig då för att ta på sig uppdrag där förväntningarna från myndigheter redan från början är orealistiska.

Överförmyndarnämnden kan ha förståelse för uppfattningen att handläggningen av aktuellt ärende har dragit ut på tiden och, vilket redovisats ovan har berott på svårigheter med att finna en lämplig ställföreträdare. Överförmyndarnämnden beklagar förstås detta. Vad gäller Överförmyndarnämndens handläggningsrutiner för ansökan respektive anmälan om behov av god man/förvaltare kan följande anföras. Överförmyndarnämnden har de senaste åren arbetat systematiskt med att säkerställa att verksamheten på Överförmyndarnämndens kansli skall vara en rättssäker och väl fungerande myndighet. Bland annat har den juridiska kompetensen stärkts, kompetensnivån på kansliets handläggare har också stärkts genom medverkan i olika utbildningar, en mängd riktlinjer för olika ärenden har antagits av nämnden liksom en intern kontrollplan. Vidare har nämnden en tydlig och genomarbetad delegationsordning för sin verksamhet. Förstärkningarna av Överförmyndarnämndens verksamhet har fortsatt även under 2007. Överförmyndarkansliets arbetssätt och rutiner har under 2007 analyserats med hjälp av Lean Concepts-metodiken (värdeflödeskartläggning). Syftet med detta har varit att på ett bättre sätt utnyttja och effektivisera redan befintliga resurser så att handläggningstiderna minskar. Under 2008 kommer uppföljning av de handlingsplaner för verksamheten som upprättats med hjälp av Lean Concepts metodiken att ske.

Avslutningsvis kan Överförmyndarnämnden konstatera att handläggningstiden i ett normalt förekommande ärende aldrig riskerar att dra ut på tiden som skett i aktuellt ärende om myndighetens arbetssätt och rutiner tillämpas på rätt sätt. Det är inte heller bra när en annan myndighet framställer krav som inte ens uppfattas vara förenliga med lag.[---]

I övrigt avser inte Överförmyndarnämnden att kommentera ovan nämnd artikel dels då denna innehåller felaktigheter i sak, dels då den är allt för spekulativ. Därmed anser sig Överförmyndarnämnden ha redogjort för ärendet och dess handläggning.

Bedömning

Enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (FB) prövas ansökningar om förvaltarskap av rätten. Enligt denna bestämmelse ska rätten, när den meddelar ett beslut

om att anordna förvaltare samtidigt förordna en förvaltare att utföra uppdraget. Ansökan om förordnande av förvaltare får enligt 11 kap. 15 § FB göras av bl.a. överförmyndaren, den som ansökningsavser eller dennes närmaste släktingar. Av 11 kap. 16 § FB framgår att det är rätten som har utredningsansvaret i ärenden om förvaltare och som har att ta in yttranden samt det underlag som behövs för att kunna ta ställning i ärendet. Enligt 19 kap. 2 § första stycket FB ska vad som är föreskrivet om överförmyndaren även gälla överförmyndarnämnden.

Överförmyndaren kan få information från flera olika håll om att en person är i behov av förvaltare. Bl.a. har socialnämnden en skyldighet att göra anmälan härom enligt 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937). När överförmyndaren får sådan information ska en utredning göras i fråga om huruvida det finns grund att ansöka om förvaltare hos tingsrätten. När överförmyndaren får reda på att förvaltare behövs eller inte längre behövs ska överförmyndaren enligt bestämmelsen i 5 § förmyndarskapsförordningen (1995:379) hos rätten ansöka om anordnande eller upphörande av ställföreträdarskapet.

Frågan om handläggningen av ansökningar om bl.a. förvaltare som ges in till överförmyndaren och inte till tingsrätten har tidigare varit föremål för JO:s prövning. Från JO:s sida har framhållits att en överförmyndare som får in t.ex. en ansökan om förvaltare snarast bör sända över ansökningshandlingarna tillsammans med ett eget yttrande i saken, till tingsrätten (se JO 2002/03 s. 417 och 2005/06 s. 422).

Jag har också i ett beslut från den 15 maj 2008 i ärende med dnr 3903-2006 (Gävleärendet) uttalat bl.a. följande.

En överförmyndare som väljer att lämna över en ansökan om ställföreträdare till tingsrätten med hänvisning till att den får anses vara felsänd *utan* att bifoga något yttrande kan enligt min mening inte kritiseras. Däremot får överförmyndaren i ett sådant fall räkna med att tingsrätten kommer att begära in ett yttrande i saken enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB. Överförmyndaren är enligt 11 kap. 16 § fjärde stycket FB skyldig att yttra sig till domstolen. Den skyldigheten måste anses innefatta att även lämna förslag på god man eller förvaltare. I sistnämnda del är viktigt att hålla i minnet att överförmyndaren förordnar ett stort antal ställföreträdare, särskilt gode män, utan att tingsrätten över huvud taget involveras, se 11 kap. 1–3 §§, 4 § sista stycket och 7 § sista stycket FB. Överförmyndaren ansvarar också för tillsynen över samtliga ställföreträdare, se 16 kap. 1 § FB. Det är inte lyckat att tingsrätten i det läget bygger upp en separat rekryteringsorganisation för vissa av dessa ärenden, och något sådant skulle inte heller ligga i linje med det pågående reformarbetet inom domstolarna. Härtill kommer att överförmyndaren med sin kommunala förankring och lokalkännedom rimligen bör ha betydligt större möjligheter än tingsrätten att hitta lämpliga ställföreträdare och att göra den referenstagning och annan kontroll som bör föregå ett förordnande.

Jag konstaterar först att det redan tidigt under ärendets handläggning hos överförmyndarnämnden stod klart att R.H. var i stort behov av en förvaltare. Det visade sig emellertid – av orsaker som var relaterade till R.H:s person – svårt att hitta en lämplig ställföreträdare. Ingen kritik kan riktas mot de insatser nämnden gjorde för att försöka lösa problemet. I linje med vad jag anförde i Gävleärendet borde nämnden emellertid ha ansökt hos tingsrätten om en förvaltare för R.H. så snart det stod klart att en ansökan enligt 11 kap. 15 §

FB behövdes trots att ställföreträdarfrågan inte var löst. För sin försummelse härvidlag kan nämnden inte undgå kritik.

Detta ärende illustrerar på ett ovanligt tydligt sätt att det finns fall där det är praktiskt taget omöjligt att hitta en lekman som kan och vill åta sig uppdraget som ställföreträdare. Frågan kan naturligtvis inte lämnas där. Jag vill här erinra om att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Olika sätt att lösa problemet har diskuterats. I utredningen Förmyndare, gode män och förvaltare (SOU 2004:112, s. 796) behandlades frågan om s.k. förvaltarenheter som några kommuner hade infört. Vid sådana förvaltarenheter finns anställda kommunala tjänstemän som bland sina arbetsuppgifter har att åta sig ställföreträdaruppdrag i särskilt komplicerade ärenden. Utredningen ställde sig i princip positiv till den ordningen med vissa reservationer – särskilt måste beaktas att en förvaltarenhet inte får vara knuten till överförmyndaren då en kommunal nämnd inte får utöva tillsyn över en verksamhet som den själv bedriver (3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen [1991:900]) och att enheten, med hänsyn till risk för intressekonflikter, måste arbeta skilt från socialtjänsten. Utredaren fann att ett anordnande av förvaltarenheter inte krävde någon särskild lagstiftning, och något förslag lades inte heller fram i den delen. För egen del vill jag tillägga att det naturligtvis inte finns något som hindrar en mindre organisation, där det i någon enstaka tjänstemans arbetsuppgifter ingår att åta sig ställföreträdaruppdrag.

Det sagda innebär att de kommunala tjänstemän som inom ramen för sin anställning åtar sig ställföreträdaruppdrag får – på samma sätt som andra ställföreträdare – sitt uppdrag personligen enligt föräldrabalkens bestämmelser. För den kommunala tjänstemannen gäller enligt min mening vid sidan av föräldrabalkens regler även, som jag framhåller i ett annat beslut i dag (dnr 1550-2009), förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om service och tillgänglighet.

De kommuner, som försökt lösa ställföreträdarfrågan i särskilt komplicerade ärenden, t.ex. på här antytt sätt, utgör enligt min mening efterföljansvärda exempel. Det finns ett – sannolikt – stort behov av professionella ställföreträdare som kan ta sig an ärenden där det i princip annars är omöjligt att finna en lämplig person för uppdraget. Det behovet framstår som mycket tydligt i detta ärende.

Ärendet avslutas.

Jag finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet samt till riksdagens civilutskott och socialutskott för kännedom.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Kritik mot Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun sedan en person ”portförbjudits” från ett bibliotek

(Dnr 2795-2007)

Bakgrund och utredning

I en anmälan mot Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun uppgav Bengt Z att kommunen beslutat att han inte fick besöka biblioteket i Surahammar. Till anmälan fogade Bengt Z en kopia av en skrivelse den 12 oktober 2006 undertecknad av chefen för skola-omsorg Kurt Haraldsson och personalchefen Lisbet Berg-Hedmark. Skrivelsen var ställd till Bengt Z och hade följande innehåll.

Eftersom det kommit till vår kännedom att Du uppträder störande och hotfullt på biblioteket i Surahammar och att Du bland annat slagit sönder en ruta på en dörr, meddelar vi härmed att Du inte är välkommen att besöka biblioteket under 2006 och 2007.

Har du synpunkter på detta kan du kontakta någon av oss.

Sedan Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun anmodats att yttra sig över Bengt Z:s anmälan anförde nämnden bl.a. följande.

Bengt Z har varit en flitig biblioteksbesökare under många år. Under tiden fram till år 2003 inträffade inget utmärkande.

Under år 2003 började Bengt Z att samtala mera regelbundet, främst om olika böcker och samhällsfrågor, med en av biblioteksassistenterna J.Ö. Detta är inget anmärkningsvärt för en biblioteksanställd, i uppgiften ligger att vara tillmötesgående mot låntagarna och att rekommendera böcker. Relationen mellan Bengt Z och J.Ö. kan vid denna tidpunkt betecknas som god.

Under år 2003 inträffade en händelse som innebar en avgörande vändning. J.Ö. och Bengt Z diskuterade en författare. J.Ö. hade kommentarer om författaren som inte föll i god jord hos Bengt Z.

Bengt Z krävde att bibliotekschefen Ingrid Rajj skulle avskeda J.Ö., eftersom denne yttrat omdömet om nämnde författare samt i övrigt var ”inkompetent, oduglig etc.”. Ingrid Rajj nekade till detta krav men hade ett möte med J.Ö. samt Bengt Z och bad då om ursäkt om någon av dem yttrat något som Bengt Z uppfattat som stötande. Bengt Z lät sig inte nöja med ursäkten.

Sedan år 2003 har Bengt Z så gott som dagligen besökt biblioteket, ofta flera gånger per dag. Han har vid så gott som vid varje tillfälle högt skrikit okvädingsord till J.Ö. De högljudda omdömena om J.Ö. har varit att han är inkompetent, sopa, kronsopa, djävla idiot och oduglig för sitt arbete vid ett bibliotek.

Bengt Z har även vid dessa tillfällen, med likaledes hög röst, fällt förklännande omdömen om Ingrid Rajj; exempel är att hon gått söngvägen till sin tjänst etc.

Bengt Z har även skrivit brev till personalen under denna period. [...]

Många biblioteksbesökare har blivit skrämda av B.Z:s frekventa utbrott och slutat komma. Vid olika tillfällen har det varit grupper av barn på biblioteket, dessa blev rädda av B.Z:s uppträdande och mycket tid fick läggas på att lugna dem.

I oktober 2006 fann förvaltningsledningen situationen som ohållbar och akut för såväl anställda som biblioteksbesökare. Bengt Z hade dröjt sig kvar efter stängningsdags, och då man lyckades få honom att lämna lokalen slog

han ut rutan i dörren. Den eskalering som skedde genom att han började slå sönder saker gjorde att man övervägde att genast stänga biblioteket. Då skrev man det brev till Bengt Z [...] där man förklarade att han inte var välkommen under 2006 samt 2007.

Under år 2006 beslöt åklagare att väcka åtal beträffande ofredande [...]. Tingsrätten fann åtalet styrkt och utdömde ett bötesstraff. I tingsrättens dom kan bl.a. utläsas att man anser att Bengt Z visat en oacceptabel attityd med uttalanden som är klart ofredande.

Nämnden anförde vidare:

Kommunen har försökt att hantera situationen genom att vara tillmötesgående och försöka ”trappa ned” den upplevda situationen. Följande åtgärder har försökts.

1. Bengt Z har fått muntliga ursäkter om någon från kommunen sagt något som han uppfattat som stötande. Ursäkter har framförts av såväl biblioteket samt företrädare för kommunledningen.
2. Samtal har ägt rum med Bengt Z. Deltagare vid de olika samtalen har, i olika konstellationer, varit bibliotekschef, förvaltningschef skola/omsorg, personalchef samt kanslichef.
3. Kommunen har köpt in extern handledare för att hjälpa bibliotekspersonalen att hantera situationen.
4. Biblioteket har varit mycket tillmötesgående mot Bengt Z vid dennes önskemål om inköp av böcker som han önskade läsa.

Nämnden åberopade 2 § bibliotekslagen (1996:1596) och arbetsgivarens skyldigheter beträffande arbetsmiljön till stöd för beslutet att sända det aktuella brevet till Bengt Z samt anförde vidare:

Barn- och bildningsnämnden har diskuterat alternativa eller kompletterande åtgärder, utöver de vidtagna. Vid dessa diskussioner har konstaterats att verksamheten försökt hantera situationen genom att vara tillmötesgående, och försöka trappa ned konflikten. Ett alternativ skulle ha varit att trappa upp konflikten genom att hyra in väktare för att skydda besökare och anställda, genom att avhysa Bengt Z vid varje enskilt tillfälle problem uppstått. Detta alternativ är en möjlighet som vi kommer att överväga i framtiden, dock anser barn- och bildningsnämnden att vidtagna åtgärder för att trappa ned konflikten måste vara förstahandsalternativet. En ytterligare alternativ väg skulle ha varit att uppmana utsatta medarbetare att polisanmäla alla incidenter för att därigenom få till en prövning enligt lagen om besöksförbud.

Bedömning

I sitt beslut den 28 november 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

I bibliotekslagen (1996:1596) finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. I 2 § föreskrivs att till främjande av intresse för läsning och litteratur, information, upplysning och utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt ska alla medborgare ha tillgång till ett folkbibliotek. Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteket är i första hand till för dem som bor i kommunen där biblioteket är beläget, dvs. främst dem som är folkbokförda i kommunen, men även personer som mer tillfälligt vistas i kommunen bör inkluderas (prop. 1996/97:3 s. 207).

Bibliotekslagen innebär inte någon detaljreglering av biblioteksverksamheten, som i stor utsträckning faller inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna lägger således fast omfattningen av biblioteksverksamheten.

ten. Ansvar för biblioteksverksamheten i varje kommun åvilar någon av kommunens nämnder, dvs. en kommunal myndighet.

JO har i flera beslut uttalat sig om allmänhetens rätt att vistas i myndigheters lokaler (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 203, beslut den 27 mars 1987 i ärende dnr 601-1986, beslut den 7 juni 1994 i ärende dnr 1246-1993 och JO 2006/07 s. 408). Den samlade innebörden av JO:s uttalanden är att en myndighets lokaler inte utgör platser där allmänheten har rätt att vistas efter eget gottfinnande.

När det gäller biblioteken föreligger dock speciella förhållanden. I den redovisade bestämmelsen i bibliotekslagen föreskrivs att alla medborgare ska ha tillgång till ett folkbibliotek. Det framstår som klart att avsikten med bibliotekslagens bestämmelser är att kommunernas bibliotek ska vara öppna för allmänheten. Det är också på det sättet som biblioteksverksamheten i kommunerna enligt vedertagen uppfattning bedrivs. Ett kommunalt bibliotek måste således till skillnad från en myndighetslokal betraktas som en plats där allmänheten i princip ska ha rätt att vistas.

Det hindrar inte att en kommun kan besluta om allmänna ordningsregler för ett folkbibliotek. Här kan nämnas att JO tidigare har godtagit av en kommun bestämda regler om att ett biblioteks datorer inte fick användas för sökning av bl.a. pornografiskt material (se JO 2001/02 s. 469).

Kommunens åtgärd i detta fall var emellertid mycket långtgående. Den var inte inriktad på den allmänna ordningen utan syftade till att inskränka en enskild persons rätt att besöka biblioteket. Såvitt framkommit åtlyddes kommunens anvisning. I realiteten syftade åtgärden till att under en lång tidsperiod ”portförbjuda” anmälaren från biblioteket och den fick också den effekten.

Nämnden har i remissyttrandet åberopat vissa författningsföreskrifter och anfört att dessa utgjort en rättslig bakgrund för dess handlande. De av nämnden omnämnda bestämmelserna ger emellertid inte författningsstöd för att besluta om tillträdesförbud. Även i övrigt saknas rättsligt stöd för den åtgärd kommunen vidtog gentemot anmälaren.

Det meddelande som tillställdes anmälaren torde inte heller ha haft någon rättslig verkan. Det är nämligen inte möjligt att upprätthålla ett förbud för en viss person att besöka en lokal dit allmänheten har tillträde. Det framgår av Högsta domstolens (HD) dom i NJA 1995 s. 84. Fallet gällde en person som av en butiksägare förbjudits besöka dennes butik, eftersom han vid upprepade tillfällen uppträtt störande. Sedan han trots detta återkommit åtalades han för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket BrB. HD ogillade åtalet. En affärslokal, dit allmänheten har fritt tillträde under dess öppethållande, omfattades enligt HD inte av straffbestämmelsen om olaga intrång. Bestämmelsen kan enligt HD inte tolkas på annat sätt än såsom avsedd att utgöra ett skydd för lokaler och vissa andra utrymmen som inte är tillgängliga för allmänheten. Av detta följer att inte heller en person som förklarar oönskad i en bibliotekslokal, dit allmänheten har tillträde, gör sig skyldig till olaga intrång om han likväl besöker lokalen.

Någon rätt att på grundval av ett meddelande av det här aktuella slaget avlägsna en person från en bibliotekslokal dit allmänheten har tillträde finns inte heller. Det skulle således inte vara möjligt att ingripa med stöd av nödvärns-

bestämmelserna i 24 kap. 1 § BrB. Däremot föreligger en rätt till nödvärn mot den som begår eller står i begrepp att begå ett brott – exempelvis ofredande eller skadegörelse. Bibliotekspersonalen har givetvis också möjlighet att tillkalla polis för att få en person avvisad, om vederbörande bryter mot de ordningsregler som gäller i biblioteket. I inget av dessa fall spelar det emellertid någon roll om den person saken gäller tidigare förklaras icke önskvärd i lokalen. Om anmälaren efter mottagandet av skrivelsen velat besöka biblioteket i ett sedvanligt biblioteksärende skulle kommunen med andra ord inte ha kunnat hindra honom från detta.

En myndighet ska självfallet inte meddela förbudsliknande förhållningsregler till enskilda som det inte finns rättslig grund för att upprätthålla. Det ger sken av att myndigheten har befogenheter som den saknar.

Jag har förståelse för att nämnden i den uppkomna situationen sett sig tvungen att agera och noterar den möda som lagts ned på att lösa problemen. Det är i och för sig inte en uppgift för JO att uttala sig om hur nämnden slutligen borde ha handlat, men några av de åtgärder som omnämns i barn- och bildningsnämndens yttrande ter sig klart lämpligare än den som nu valdes. Jag avser då i första hand det som sägs om bevakningsåtgärder och lagen (1988:688) om besöksförbud.

Sammanfattningsvis har nämnden sökt utöva myndighet gentemot anmälaren utan att ha haft rätt till detta. Anmälaren har uppenbarligen uppfattat det besked han fick som bindande och fogat sig i det. Det finns alltid skäl att se allvarligt på myndigheter som går utanför sina rättsliga befogenheter. Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun måste därför kritiseras för den skrivelse som tillställdes anmälaren.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilda personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag

(Dnr 3255-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Carina N., som är god man för Erik D., född 1977, klagomål mot Socialnämnden i Tyresö kommun. Carina N. klagade på att sekretessbelagda uppgifter rörande Erik D:s personliga förhållanden hade lämnats ut till Tyresö Bostäder AB (i fortsättningen Tyresö Bostäder) vid handläggningen av ett ärende om insats i form av särskilt anpassad bostad för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Till anmälan fogade Carina N. vissa handlingar.

Utredning

Inledningsvis inhämtades handlingarna i ärendet rörande Erik D:s ansökan om insats enligt 9 § 9 LSS.

Därefter anmodades Socialnämnden i Tyresö kommun att inkomma med utredning och yttrande över det som Carina N. anfört i sin anmälan till JO.

Nämnden anförde i sitt remissvar följande.

Den 1 februari 2008 beviljades Erik D., född 1977, särskilt anpassad bostad för vuxna enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Insatsen innebär att den enskilde, till skillnad från insatsen gruppboende, beviljas bostad utan personalstöd. Särskilt anpassad bostad tillhandahålls av Tyresö Bostäder genom kommunens bostadskonsulent.

Den 13 februari 2008 hade biståndshandläggare Maria Söder ett samtal med sökandens gode man angående beviljad insats. Gode mannen informerades att en skriftlig begäran om lägenhet hade lämnats till kommunens bostadskonsulent som närmast skulle förhandla med Tyresö Bostäder för att få tillgång till en lämplig särskilt anpassad bostad åt sökanden.

Rutinerna i samband med att en begäran om särskilt anpassad bostad lämnas till bostadskonsulenten är att man lämnar en kort sammanfattning om den sökande i ansökan om bostaden. Förfarandet är nödvändigt för att Tyresö Bostäder överhuvudtaget ska kunna förmedla lämplig bostad i varje enskilt fall.

Den 25 april 2008 ringde biståndshandläggare Maria Söder till sökandens gode man för att meddela ett erbjudande om lägenhet till sökanden. Gode mannen ringde tillbaka den 28 april 2008 och tackade nej till detta.

Den 29 april 2008 ringde gode mannen åter upp biståndshandläggaren, hon hade då varit i kontakt med kommunens bostadskonsulent som uppgett att Tyresö Bostäder inte godkänner sökanden som hyresgäst. Motiveringen till att sökanden blivit beviljad det tidigare erbjudandet var att den bostaden var ett skyddat boende. Gode mannen var upprörd och undrade vad förvaltningen lämnat för information om sökanden.

Biståndshandläggaren förklarade för den gode mannen att en kortfattad sammanfattning utifrån utredningen lämnats i samband med begäran om bostad till bostadskonsulenten, helt i enlighet med rutinerna för ärendet. Angående frågan om skyddat boende informerade biståndshandläggaren att den bostad sökanden blivit erbjuden var en bostad som kommunen hade förtur till och att denna låg i ett hus där det finns ett seniorboende.

Under samtalet kom dessa överens om att biståndshandläggaren skulle kontakta bostadskonsulenten för att få ett skriftligt utlåtande om varför Tyresö Bostäder inte godkänner sökanden som hyresgäst.

Vid ett efterföljande samtal den 5 maj 2008 bekräftar gode mannen att hon kontaktat Tyresö Bostäders chef gällande deras motivering till att neka sökanden bostad och att hon fick besked att det skulle skickas till handläggaren på kommunen. Gode mannen uppgav att hon ville ha en kopia av utlåtandet eftersom hon tillsammans med en jurist skulle anmäla Tyresö Bostäder för diskriminering.

Den 8 maj anlände utlåtande från Tyresö Bostäder och en kopia skickades till god man.

Kort därefter JO-anmälde gode mannen Tyresö kommuns biståndshandläggare för sekretessbrott.

Frågan blir därför om förvaltningen brutit i sina rutiner och om biståndshandläggaren eller bostadskonsulenten gjort sig skyldig till olovligt utlämnande av känsliga uppgifter.

Sekretess bryts då den enskilde medgiver till utlämnandet. Det bör därför uppmärksammas att en förfrågan om medgivande är det regelmässiga förfarandet i samband med att förvaltningen vidarebefordrar känsliga uppgifter. Detta kunde ha gjorts tydligare i detta fall och förvaltningen tar åt sig kritiken i detta hänseende. Förvaltningen vill dock anföra att det ligger i sakens natur, i samband med ansökan om bostad via en tredje part, att vissa uppgifter måste lämnas vidare från den beställande myndigheten. Detta gäller även i samband med att man beställer utförande av vilken insats som helst.

Att Tyresö Bostäder skulle förmedla bostaden var sökanden via sin gode man väl förtrogen med. Denna måste därför ha varit införstådd med att uppgifter av visst slag varit nödvändiga att vidarebefordras till Tyresö Bostäder. Vetskapen om att vissa uppgifter skulle lämnas ut måste därför ha nått den gode mannen senast i samband med samtalet den 13 februari. God man bör därför i egenskap av sitt tysta medhållande i samband med upplysningen om att Tyresö Bostäder skulle kontaktas, anses ha medgivit detta. Det var också på detta sätt som biståndshandläggaren uppfattade situationen.

Nästa fråga blir om omfattningen av de uppgifter som lämnats ut uppenbart legat utanför det nödvändiga. Förvaltningen kan inte se att så skulle vara fallet. Omfattningen av de uppgifter som bör lämnas ut avgörs från fall till fall. Förvaltningen anser att omfattningen av de utlämnade uppgifterna även denna gång legat inom rimliga gränser.

Slutligen ställer sig förvaltningen frågande till, om utlämnandet av ovan nämnda uppgifter i samband med att kommunen beställer bostad åt sökanden inte utgör ett nödvändigt utlämnande i sekretesslagens 1:a kapitel 5:e paragrafs mening. Tyresö Bostäder kan helt enkelt inte förmedla en lämpligt anpassad bostad till kommunen utan att dessa är väl förtrogna med den sökandes specifika behov av särskilt anpassad bostad. Ett visst minimum av uppgifter är därför nödvändiga att lämnas ut för att kommunen ska kunna fullgöra sin uppgift i ett sådant hänseende.

Carina N. kommenterade remissvaret. Hon anförde bl.a. att hon inte hade samtyckt till att uppgifterna om Erik D:s s.k. levnadsvanor lämnades ut.

I ett beslut den 23 juni 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 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. Med socialtjänst jämföras enligt tredje stycket i samma bestämmelse bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Är sekretess föreskriven till förmån för enskild kan han eller hon enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen samtycka till att sekretessen helt eller delvis efterges. Ett sådant samtycke behöver inte vara skriftligt utan även ett muntligt eller underförstått, s.k. presumerat, samtycke får godtas. Inom socialtjänsten, där det ofta är fråga om känsliga uppgifter, finns det dock som regel skäl att inhämta samtycket i skriftlig form eller åtminstone föra anteckningar om när och hur samtycket har inhämtats.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas ut om detta är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, se 1 kap. 5 § sekretesslagen.

Av utredningen framgår att sedan Erik D. beviljats insats enligt 9 § 9 LSS i form av särskilt anpassad bostad för vuxna, ansökte biståndshandläggaren hos Tyresö Bostäder om en sådan bostad för honom. I ansökan, som var daterad den 28 januari 2008, lämnades uppgifter om Erik D:s personliga förhållanden. Därvid angavs bl.a. att ”Erik behöver ständig tillsyn då han får aggressionsutbrott och utför tvångshandlingar som att kasta bort eller spola ner saker i toaletten, riva sönder sina kläder med mera.” Det var således fråga om uppgifter för vilka sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gällde.

Tyresö Bostäder beslutade därefter att avslå ansökan om bostad med motiveringen att det enligt inhämtade uppgifter kunde finnas ”stor risk för störning på grund av Eriks levnadsvanor”. I skrivelsen från Tyresö Bostäder angavs att ny prövning kunde bli aktuell efter ett provboende i ett mer skyddat boende.

Sekretess till skydd för enskild kan i princip endast efterges av den enskilde själv, dvs. i detta fall av Erik D. Under förutsättning att han inte var ur stånd att ge uttryck för sin mening i sekretessfrågan var det alltså inte tillräckligt med samtycke från den gode mannen, utan hans eget samtycke till utlämnande av uppgifterna erfordrades (jfr 11 kap. 5 § föräldrabalken).

Som nämndens remissvar måste förstås, var biståndshandläggarens uppfattning att Erik D. skulle anses ha lämnat ett s.k. tyst, eller presumerat, samtycke till att uppgifterna om honom lämnades ut. Detta eftersom Erik D. genom sin gode man kände till att kontakt skulle tas med Tyresö Bostäder, som skulle förmedla bostaden. Nämnden har uppgett att Erik D:s gode man måste ha nåtts av ”vetskapen om att vissa uppgifter skulle lämnas ut” senast den 13 februari 2008. Såvitt framgår av handlingarna hade dock uppgifterna lämnats ut till Tyresö Bostäder före den tidpunkten, i månadsskiftet januari/februari. Nämndens inställning i denna del är mot den bakgrunden svårförståelig. Vidare kan enligt min mening ett eftergivande av sekretess som regel inte presumeras enbart på grund av att den enskilde, eller dennes gode man, känner

till att en utomstående ska kontaktas i ärendet. I en sådan situation som den här aktuella bör handläggaren diskutera med den enskilde vilka uppgifter om honom eller henne som behöver lämnas ut och inhämta ett uttryckligt samtycke till detta. Jag anser alltså inte att det i detta fall har funnits förutsättningar att presumera ett s.k. tyst samtycke från Erik D.

Nämnden har även ifrågasatt om inte bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen varit tillämplig, dvs. om det inte varit nödvändigt att lämna ut de aktuella uppgifterna för att nämnden skulle kunna fullgöra sin verksamhet. I denna del vill jag understryka att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494). Sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Enligt min mening kan utlämnandet av de känsliga och detaljerade uppgifterna i detta fall inte anses ha varit nödvändigt för att nämnden skulle kunna sköta sina åligganden gentemot Erik D. Det kan dessutom konstateras att det var de sekretessbelagda uppgifterna om Erik D:s personliga förhållanden som föranledde att Tyresö Bostäder avsåg hans ansökan om bostad.

Sammanfattningsvis anser jag således inte att det har funnits grund för uppfattningen att det förelegat ett samtycke till utlämnande av uppgifterna. Inte heller har omständigheterna varit sådana att 1 kap. 5 § sekretesslagen kunnat åberopas till stöd för utlämnandet. De aktuella uppgifterna var av känslig natur och borde inte ha vidarebefordrats utan att ett uttryckligt samtycke från Erik D. – eventuellt förmedlat av den gode mannen – dessförinnan hade inhämtats och dokumenterats.

Nämnden har alltså brustit i sin tillämpning av sekretesslagen i detta fall. Av nämndens yttrande framgår att förvaltningen regelmässigt begär ett uttryckligt medgivande från den enskilde innan känsliga uppgifter vidarebefordras. Jag förutsätter att den rutinen i fortsättningen följs.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

Kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person

(Dnr 2515-2007)

Anmälan

Advokaten Lennart L. inkom den 5 juni 2007 till JO med en anmälan som bl.a. riktades mot Karolinska universitetssjukhuset Huddinge. Klagomålen i denna del rörde att sjukhusets infektionsklinik den 16 maj 2006 hade lämnat ut journalhandlingar beträffande en patient, U.M., till en företrädare för Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB (MSA). U.M. hade avlidit år 1998. Lennart L. gjorde i sin anmälan gällande att sjukhuset på grund av sekretess varit förhindrat att lämna ut journalhandlingarna och anförde att det som hade förekommit karaktäriserades av lättvindiga och okänsliga överväganden till men för den avlidne och dennes närstående, främst en dotter.

Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande. De utlämnade journalhandlingarna bestod av anteckningar förda i U.M:s journal under perioden den 12 januari–den 5 juni 1998. På ett följebrev den 16 maj 2006 från sjukhuset till MSA:s företrädare hade kontorsassistenten Rosalie Calmhede gjort en handskriven notering enligt följande. ”Journalant. 1998 enl. Chefssekr Katarina Sällstedt som varit i kontakt med sjukhusjuristen.”

Lennart L. hade, inför sin anmälan till JO, per telefon tillfrågat Rosalie Calmhede vad som hade föranlett sjukhuset att lämna ut journalhandlingarna. Enligt Lennart L. hade Rosalie Calmhede därvid uppgett bl.a. att hon mindes att ”någon ringt den 16 maj 2006 och frågat om bevis för att U.M. varit inlagd”.

MSA var vid tiden för handlingsutlämnandet kärke i en tvist mot M.K. vid Attunda tingsrätt om bättre rätt till en tavla. M.K. bestred att MSA hade bättre rätt till tavlan, bl.a. med hänsyn till att han i slutet av maj 1998 hade gjort ett s.k. godtrosförvärv av tavlan från U.M. MSA gav in de aktuella journalhandlingarna till tingsrätten som bevis för att styrka att M.K. inte hade kunnat förvärva tavlan från U.M. eftersom U.M. var inlagd på sjukhus vid den tidpunkt då försäljningen skulle ha skett.

I anmälan framfördes även klagomål mot Attunda tingsrätt angående handläggningen av det aktuella tvistemålet. Klagomålen i den delen behandlas av chefsJO Mats Melin i JO:s ärende dnr 2516-2007.

Utredning

JO rekviderade från sjukhusets infektionsklinik samtliga anteckningar i klinikers journal avseende U.M. Vid granskningen kunde konstateras att det, i de journalhandlingar som kliniken tidigare hade lämnat ut till MSA, fanns ett flertal uppgifter om U.M:s hälsotillstånd som typiskt sett anses som mycket sekretesskänsliga.

Ärendet remitterades till styrelsen för Karolinska universitetssjukhuset för utredning och yttrande. I remissen angavs att det av styrelsens yttrande särskilt borde framgå vem som fattade beslutet att lämna ut de aktuella journalhandlingarna och vilka överväganden som gjordes vid sekretessprövningen.

Som svar på JO:s remiss inkom en skrivelse från sjukhusdirektören Birgir Jakobsson, som enligt uppgift agerade på styrelsens uppdrag. I skrivelsen anfördes följande.

I mitten av maj månad år 2006 inkom en förfrågan från MSA till berörd klinik om att utfä en bestämd del av en journal, förd över en patient som avlidit den 29 juli 1998. På förfrågan uppgavs att ändamålet var att styrka att patienten vid ett bestämt tillfälle varit inlagd på sjukhuset och därför inte kunnat delta i en påstådd försäljning av en tavla.

Förfrågan om utlämnande ställdes till och handlades av numera pensionerade klinikchefssekreteraren Catharina Sällstedt. Via sin assistent ställde Sällstedt frågan till en av sjukhusets jurister om det var möjligt att lämna ut de begärda uppgifterna.

Med hänsyn tagen till den långa tid som förflutit sedan patienten avlidit gjordes bedömningen att ett utlämnande inte skulle kunna medföra någon risk för förtal av den avlidne eller missbrukas till skada för eller förklenande av den avlidnes anhöriga.

Denna bedömning låg till grund för beslutet att lämna ut den del av journalen som begärts.

Med anledning av svaret upprättades vid JO:s expedition en promemoria i vilken redovisades vad som hade kommit fram av utredningen i ärendet. Därefter anfördes bl.a. följande.

I Birgir Jakobssons skrivelse beskrivs kortfattat gången i det aktuella utlämnandeärendet. Något egentligt yttrande, dvs. en redogörelse för hur sjukhusstyrelsen ser på det inträffade, lämnas inte.

Ett antal frågor är alltså obesvarade.

- 1) Var MSA:s framställan vid telefonsamtalet den 16 maj 2006 en begäran om att få ta del av *handlingar*, dvs. de aktuella journalhandlingarna, eller kunde framställan förstås så att MSA endast ville ha *uppgift* om huruvida U.M. hade varit inlagd vid sjukhuset under den aktuella tidsperioden?
- 2) Enligt Birgir Jakobssons skrivelse ”handlades förfrågan om utlämnande av numera pensionerade klinikchefssekreteraren Catharina Sällstedt”. Vidare anges att en av sjukhusets jurister fick frågan om det var ”möjligt att lämna ut de begärda uppgifterna”. Såvitt får förstås, svarade juristen ja på den frågan. Var det klinikchefssekreteraren eller den icke namngivne sjukhusjuristen som var formellt ansvarig för den menprövning som sägs ha gjorts samt beslutet att lämna ut handlingen?
- 3) Under förutsättning att det var klinikchefssekreteraren som var formellt ansvarig för beslutet att lämna ut handlingarna – var, enligt sjukhusets delegationsordning, klinikchefssekreterare behörig att fatta beslut om utlämnande av journalhandlingar?
- 4) Hade sjukhusjuristen klart för sig att det rörde sig om utlämnande av journalhandlingar och inte endast uppgift ur handling – och hade denne, i så fall, tillgång till de aktuella journalhandlingarna vid sitt ställningstagande?

Efter en förnyad remiss inkom styrelsen med ett yttrande, som utgjordes av en tjänsteskrivelse undertecknad av sjukhusdirektören Birgir Jakobsson. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

Med anledning av förnyad remiss [...] och efter det att Karolinska Universitetssjukhusets styrelse behandlat ärendet, framför jag följande svar på de frågor Justitieombudsmannen ställer. Svaren lämnas i den ordning frågorna ställts.

Fråga 1. Det har inte kunnat klarläggas om begäran gällde att få ta del av handlingar eller om det var en begäran om att få ta del av uppgiften om huruvida den person frågan gällde varit inlagd på sjukhuset under en bestämd tid.

Fråga 2 och 3. Det var varken klinikchefssekreteraren eller sjukhusjuristen som var formellt ansvarig för utlämnandet. Enligt den berörda klinikens beslutsordning ansvarar patientansvarig läkare för utlämnande av journalkopior.

Fråga 4. Enligt egen uppgift var sjukhusets jurist av den uppfattningen att begäran gällde uppgift ur handlingen, inte en begäran om ett utlämnande av handlingen i sin helhet.

Med anledning av det inträffade har jag uppdragit åt den administrativa direktören att göra en översyn av den berörda klinikens rutiner för utlämnande av journalkopior och andra allmänna handlingar.

Styrelsen uttalade för egen del att det var olyckligt att sjukhuset valde att lämna ut journalen i detta ärende i stället för att endast bekräfta till frågeställaren att personen varit inlagd på sjukhuset den aktuella tiden.

Lennart L. gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

JO hade inför sitt ställningstagande tillgång till handlingarna i JO:s ärende dnr 2516-2007.

I ett beslut den 30 september 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättslig reglering

Inom hälso- och sjukvården gäller enligt 7 kap. 1 c § första stycket sekretesslagen (1980:100) sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Bestämmelserna om sekretess kompletteras av regler om personligt ansvar för röjande av sekretessen. Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska den som uppsåtligen röjer uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning, dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Begås sådan gärning av oaktsamhet är straffet böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

Gällde sekretess för de uppgifter som lämnades ut till MSA:s företrädare?

Hälso- och sjukvårdssekretessen består även efter det att den till vars förmån sekretessen gäller har avlidit. Utrymmet för sekretess beträffande avlidens sjukjournal av hänsyn till den enskilde själv torde vara starkt begränsat (jfr RÅ 82 2:66). Sekretessen gäller emellertid även till förmån för närstående till den avlidne. Efter dödsfallet är det närmast fråga om att skydda efterlevande närstående mot att sådana uppgifter om den avlidne kommer till offentlig kännedom som de efterlevande med fog kan uppfatta som sårande. Det bör heller inte vara möjligt att lämna ut uppgifter som kan anses kränka den frid som tillkommer den avlidne (jfr 5 kap. 4 § brottsbalken, se beträffande resonemanget NJA 1987 s. 724).

De patientjournalhandlingar som lämnades ut till MSA:s företrädare innehåller på flera ställen uppgifter om U.M:s hälsotillstånd som typiskt sett anses som mycket sekretesskänsliga. Även om det vid utlämnandetillfället hade gått nästan åtta år sedan U.M. avled, är uppgifterna av så känsligt slag att U.M:s efterlevande dotter med fog skulle kunna uppfatta det som sårande att de gjordes offentliga. Enligt min bedömning omfattades de aktuella uppgifterna av sekretess till förmån för henne.

Handläggningen vid sjukhuset

MSA:s företrädare ringde den 16 maj 2006 till klinikchefssekreteraren Catharina Sällstedt vid sjukhusets infektionsklinik. Enligt vad sjukhuset uppger i remissvaret har det inte kunnat klarläggas om företrädaren då begärde att få ta

del av de aktuella journalhandlingarna, eller om framställan kunde förstås så att MSA endast ville ha uppgift om huruvida U.M. hade varit inlagd vid sjukhuset under den aktuella tidsperioden.

Det förhållandet att de ifrågavarande journalhandlingarna lämnades ut i sin helhet talar i och för sig för att det var handlingarna som begäran avsåg. Vidare har rådmannen Helga Hullmann vid Attunda tingsrätt i ett yttrande i JO:s ärende dnr 2516-2007 uppgett att MSA gav in journalhandlingarna till tingsrätten, i det tvistemål som pågick där, för att visa att U.M:s hälsotillstånd var så dåligt att någon försäljning av tavlan inte kunde ha ägt rum vid den av svaranden M.K. påstådda tidpunkten. Det ligger därför nära till hands att anta att MSA:s företrädare önskade få ta del av det som i journalen var dokumenterat rörande U.M:s hälsotillstånd. Å andra sidan har den jurist vid sjukhuset, som kliniken kontaktade efter att framställningen hade gjorts, uppfattat det som att begäran enbart gällde uppgifter ur handlingarna och inte journalhandlingarna som sådana.

Det är inte meningsfullt att nu försöka bringa fullständig klarhet i vad begäran omfattade och vad som sades vid det aktuella telefonsamtalet. Jag vill här framhålla att det av den då gällande bestämmelsen i 7 § andra stycket patientjournalagen (1985:562) framgick att om en kopia av en journalhandling hade lämnats ut till någon, skulle det antecknas i patientjournalen vem som hade fått kopian och när denna hade lämnats ut. Jag har i ett tidigare beslut (se JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 458 f.) uttalat som rekommendation att en muntlig framställan bör antecknas i journalen, bl.a. mot bakgrund av nyss nämnda bestämmelse (motsvarande bestämmelse återfinns numera i 3 kap. 11 § patientdatalagen, 2008:355). I journalen avseende U.M. finns inte någon dokumentation beträffande utlämnandet till MSA. Detta är en brist i sjukhusets handläggning.

Efter att Catharina Sällstedt hade mottagit framställan från MSA:s företrädare kontaktades en jurist vid sjukhuset med frågan om det var "möjligt att lämna ut de begärda uppgifterna". I Birgir Jakobssons första skrivelse anger han att Catharina Sällstedt kontaktade juristen "via" sin kontorsassistent. Kontorsassistenten har dock gjort en notering på följebrevet till MSA som närmast ger vid handen att det var Catharina Sällstedt själv som tog kontakt. Under alla förhållanden svarade juristen uppenbarligen ja på den ställda frågan. Det är inte klarlagt om juristen då hade tillgång till journalhandlingarna. Han eller hon synes ha haft som utgångspunkt för sitt svar att MSA:s företrädare endast ville få uppgift om huruvida U.M. hade vårdats vid sjukhuset under den aktuella tidsperioden. Utifrån juristens svar lämnades emellertid hela den aktuella delen av journalen ut.

Det framgår inte närmare vilka besked de berörda tjänstemännen vid sjukhuset lämnade till varandra eller på vems initiativ handlingarna slutligen lämnades ut. Det kan dock konstateras att den aktuella delen av journalen lämnades ut i sin helhet och att utlämnandet inte föregicks av någon egentlig menprövning.

I remissvaret upplyses om att det enligt den berörda klinikens "beslutsordning" är patientansvarig läkare som ansvarar för utlämnande av journalkopior. Inget har emellertid framkommit som tyder på att den patientansvariga läka-

ren hade del i handläggningen i detta fall. Sjukhusstyrelsen har inte kommenterat i remissvaret varför rutinerna frångicks i detta fall.

Sammanfattande bedömning

Den utredning, som sjukhuset har kommit in med i anledning av JO:s remisser, är knapphändig. Det är inte möjligt att få en heltäckande bild av händelseförloppet. Det är emellertid klarlagt att sjukhusets infektionsklinik den 16 maj 2006, efter en telefonkontakt samma dag, lämnade ut journalhandlingar avseende den tidigare patienten U.M. till en företrädare för MSA. Handlingarna bestod av journalanteckningar förda under första halvåret 1998. U.M. hade avlidit senare under det året. I handlingarna finns på flera ställen mycket känsliga uppgifter rörande U.M:s hälsotillstånd. Som jag har anført ovan omfattades, enligt min bedömning, de uppgifterna av sekretess till förmån för U.M:s efterlevande dotter.

Sjukhuset lämnade emellertid ut hela den aktuella delen av journalen utan att någon egentlig menprövning ägde rum. Handläggningen avvek från klinikkens rutiner för utlämnande av journalkopior, eftersom den patientansvariga läkaren inte involverades.

Det som har kommit fram ger det sammantagna intrycket av en alltför lättvindig hantering av ärendet från sjukhusets sida. Det är möjligt att den omständigheten att U.M. hade varit avliden i flera år innebar att de berörda tjänstemännen fick uppfattningen att ärendet var av enkel beskaffenhet och därför inte behandlade det med tillbörlig omsorg och noggrannhet.

Jag övervägde i ett inledande skede av ärendets handläggning om det fanns skäl att utkräva straffrättsligt ansvar för någon tjänsteman vid sjukhuset. Omständigheterna är emellertid sådana att jag inte fann anledning att gå vidare på det sättet. Jag vill emellertid betona att jag ser mycket allvarligt på sjukhusets bristfälliga handläggning.

Sjukhusdirektören Birgir Jakobsson har uppgett att han har uppdragit åt den administrativa direktören att göra en översyn av den berörda klinikkens rutiner för utlämnande av journalkopior och andra allmänna handlingar. Jag förutsätter att sjukhusledningen också, för berörd personal vid sjukhuset, påtalar vikten av noggrannhet och av att rutinerna följs i varje enskilt fall.

Med den mycket allvarliga kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m.

Västerviks sjukhus (I)

(Dnr 3968-2007)

Anmälan

JO beslutade den 7 september 2007 att inte utreda två anmälningar mot psykiatriska kliniken vid Västerviks sjukhus från M.H. respektive U.O. (dnr 2730-

2007 och 2822-2007) på den grunden att klagomålen var allmänt hållna. Anmälningarna gällde klinikens handläggning av framställningar om att få ta del av patientjournalen avseende U.O.

U.O. inkom den 12 september 2007 på nytt med klagomål mot kliniken rörande saken. Även M.H. inkom med skrivelser. Handlingarna lades upp som ett nytt ärende hos JO med diarienummer 3968-2007.

Utredning

Föredraganden inhämtade upplysningar vid telefonsamtal med chefsöverläkaren Svante Bäck vid kliniken.

Därefter upprättade föredraganden en promemoria, i vilken anfördes bl.a. följande.

Svante Bäck löste den 22 september 2006 ut ett rekommenderat brev från M.H. I brevet synes M.H. ha begärt att få ta del av samtliga handlingar i patientjournalen avseende U.O.

M.H. har påmint om sin framställan i e-postmeddelanden till Svante Bäck den 11 april 2007 och den 18 maj 2007. E-postmeddelandet den 18 maj 2007 tillställde hon även en annan tjänsteman vid kliniken, Ann K. Nilsson, i kopia. Ann K. Nilsson svarade den 21 maj 2007 att hon hade erhållit M.H:s anhållan om journalhandlingar, utredningar m.m. och att hon skulle vidarebefordra ärendet till ansvarig verksamhetschef.

Svante Bäck har vid telefonsamtalet med undertecknad uppgett sammanfattningsvis följande. Efter M.H:s begäran i september 2006 var det klinikens uppfattning att M.H. agerade i olika roller, som forskare, stödperson och släkting till U.O., på ett sätt som inte var etiskt försvarbart. Kliniken ville mot denna bakgrund veta vad M.H:s forskningsprojekt gick ut på men hon lämnade inte något besked i den frågan. Av det skälet kom några handlingar inte heller att utlämnas till henne.

Det är inte helt klarlagt vilka kontakter som har förevarit mellan kliniken och M.H. angående saken och i vad mån M.H. har fått något klart besked om klinikens inställning. Det synes emellertid kunna konstateras att hennes begäran inte har efterkommit och att myndighetens inställning heller aldrig har formaliserats i ett överklagbart myndighetsbeslut.

Landstingsstyrelsen, Landstinget i Kalmar län, anmodades att inkomma med utredning och yttrande över handläggningen enligt vad som framgick av promemorian. Landstingsstyrelsen lämnade som sitt yttrande en skrivelse, som var undertecknad av ordföranden Anders Henriksson och landstingsdirektören Alf Jönsson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Avseende begäran från f.d. stödperson till patienten om att utfå kopia på patientens journal och företagna utredningar, har denna förfrågan varit föremål för sekretessbedömning, enligt redogörelse från Svante Bäck, verksamhetschef vid rättspsykiatriska kliniken i Västervik. Vid sekretessprövning har det bedömts att ett utlämnande av begärda uppgifter för angivet syfte (forskningsändamål) skulle vara till men för patienten och dennes fortsatta vård. Dessvärre har inte ärendet kommit att hänskjutas till myndigheten för formellt beslut i samband med att den f.d. stödpersonen erhållit besked i utlämnande-frågan.

Landstinget är väl medvetet om innehållet i och tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 12–14 §§ tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 6–7 §§ sekretesslagen (1980:100).

Landstinget beklagar den utdragna handläggningstiden och att det inte föreligger ett formaliserat beslut i ärendet. Landstinget har härvid brustit i handläggningen av ärendet.

Landstinget avser att omgående genom ett formellt beslut pröva frågan om utlämnande av begärda handlingar i aktuellt ärende.

U.O. och M.H. inkom med kommentarer över remissyttrandet.

I ett beslut den 29 september 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

U.O. och M.H. har under ärendets handläggning hos JO inkommit med ett flertal inlagor. Dessa har huvudsakligen rört psykiatriska klinikens handläggning av framställningar från U.O. och M.H. om att få ta del av patientjournalen avseende U.O., men även vissa andra klagomål och synpunkter beträffande kliniken har framförts. Jag har valt att begränsa min granskning till den fråga som har remitterats till landstingsstyrelsen, dvs. klinikens formella handläggning av den framställan som M.H. gjorde i september 2006 om att få ta del av den aktuella journalen och hennes påminnelser i april och maj 2007.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska 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 den. 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 ska handläggas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Frågor om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen 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 enskild. Om en begäran om att få del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska i den situationen även underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätten.

M.H. begärde i september 2006 av chefsöverläkaren Svante Bäck vid kliniken att få ta del av samtliga handlingar i patientjournalen avseende U.O. I remissvaret gör landstingsstyrelsen gällande att det därefter vid en sekretess-

prövning bedömdes att ett utlämnande av begärda uppgifter för angivet syfte (forskningsändamål) skulle vara till men för patienten och dennes fortsatta vård, och att M.H. gavs besked om det. Det ges inte några närmare uppgifter om när och hur M.H. skulle ha fått beskedet, men det som har anförts får förstås så att svaret lämnades någon gång i anslutning till att den aktuella framställan gjordes.

Den 24 oktober 2006 har en kurator antecknat i patientjournalen avseende U.O. att en prefekt vid den högskola där M.H. är verksam hade kontaktats med frågor angående M.H:s forskningsprojekt. Av ett beslut från Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Jönköping den 8 februari 2007 (dnr 44-08107/2006) framgår att M.H. anmälde kuratorn till Socialstyrelsen för att han i det sammanhanget faxade över en handling till högskolan utan att ”maskera” vissa sekretesskänsliga uppgifter. I Socialstyrelsens beslut redogörs för ett yttrande från kuratorn, i vilket han bl.a. anför att kontakterna med prefekten föranleddes av M.H:s begäran om handlingar avseende U.O. M.H. har således i vart fall genom handläggningen hos Socialstyrelsen fått kännedom om att kliniken var ovillig att lämna ut de begärda journalhandlingarna till henne eftersom man från klinikens sida förhöll sig tveksam till om M.H. bedrev ett forskningsprojekt som var ”förankrat” vid den högskola där hon var anställd. Det får dock sägas vara oklart om något tydligt besked om klinikens inställning lämnades direkt till M.H. som svar på hennes begäran. M.H. har i kommentarer över remissvaret bestridit att hon fick något sådant besked.

Även under förutsättning att Svante Bäck faktiskt besvarade M.H:s aktuella framställan med ett nekande besked, framstår det som uppenbart att hon då inte upplystes om att hon hade möjlighet att begära ett formellt, överklagbart myndighetsbeslut i saken.

M.H. skickade e-postmeddelanden till Svante Bäck den 11 april och den 18 maj 2007, i vilka hon bl.a. påminde om sin begäran att få ta del av journalhandlingarna avseende U.O. Dessa påminnelser synes över huvud taget inte ha blivit föremål för någon handläggning från Svante Bäck:s sida. Det framgår visserligen av handlingarna att Svante Bäck den 29 juni 2007 skickade ett svar på e-postmeddelandet av den 11 april 2007. Han synes också vid något tillfälle ha skickat ett kortfattat svar på meddelandet av den 18 maj 2007. Hans svarsmeddelanden rör dock uteslutande andra frågor än det som M.H. hade tagit upp om sin begäran om att få ta del av journalhandlingarna. Jag vill här framhålla att även om Svante Bäck ansåg sig ha besvarat den framställan som gjordes i september 2006, borde de aktuella påminnelserna var för sig ha handlagts i vederbörlig ordning som om nya framställningar hade gjorts. Att någon tidigare har nekats att få ta del av vissa handlingar hos en myndighet innebär givetvis inte att myndigheten kan underlåta att handlägga nya framställningar från honom eller henne om att få ta del av handlingarna. När M.H. återkom i saken under våren 2007 borde detta, enligt min mening, ha föranlett att ärendet hänsköts till myndigheten för beslut.

Det är chefsöverläkaren Svante Bäck som har mottagit M.H:s framställan och påminnelser och som därmed har haft ansvaret att besvara dem. Sammanfattningsvis kan det konstateras att hans handläggning av saken i flera avse-

enden har uppvisat anmärkningsvärda brister i förhållande till regelverket på området. Svante Bäck förtjänar kritik för detta.

Jag vill i sammanhanget också uppehålla mig vid följande. Det framgår av handlingarna att ett formellt avslagsbeslut med anledning av M.H:s begäran meddelades först den 25 februari 2008. Mot bakgrund av det grundlagsfästa kravet på skyndsam handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, vilket landstinget i remissvaret har uppgett sig vara väl medvetet om, borde självfallet ett formellt beslut under alla förhållanden ha meddelats i nära anslutning till att landstingsstyrelsen i december 2008 mottog JO:s remiss. Även denna del av handläggningen förtjänar således kritik.

Det kan avslutningsvis upplysas om att jag denna dag har fattat beslut i ett annat ärende som även det rör landstingets bristande handläggning av en utlämnandeframställning (JO:s dnr 4171-2007). Som jag har framhållit i det beslutet förutsätter jag att landstinget vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att framställningar av aktuellt slag i fortsättningen hanteras på ett korrekt sätt.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Länssjukhuset i Kalmar (II)

(Dnr 4171-2007)

Anmälningar och utredning

R.L. och hennes son L.L. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 25 september 2007, klagomål mot överläkaren Henning Beier, Länssjukhuset i Kalmar, Landstinget i Kalmar län. De klagade på att Henning Beier hade vägrat att lämna ut L.L:s patientjournal till R.L. Till anmälan fogades kopior av vissa handlingar, bl.a. ett brev, daterat den 7 september 2007, från Henning Beier till L.L.

I brevet anfördes bl.a. följande.

Bäste L!

Jag har fått en fullmakt från dig om att jag ska lämna ut journal till din mamma, R.L.

Larz Bimby är din förvaltare och denne har motsatt sig utlämnandet av journalmaterialet. Jag har därför ingen möjlighet att lämna ut journalen.

Ytterligare skrivelser kom in till JO från R.L. den 8 och 12 november 2007.

Landstingsstyrelsen, Landstinget i Kalmar län, anmodades att inkomma med utredning och yttrande över den formella hanteringen av R.L:s framställning om att få kopia av L.L:s journal. Vidare angavs att landstingsstyrelsen vid besvarandet av remissen skulle beakta bestämmelserna i 2 kap. 12–14 §§ tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 6–7 §§ sekretesslagen (1980:100).

Under remisstiden inkom ett flertal skrivelser från R.L. I dessa framfördes klagomål mot bl.a. Överförmyndarnämnden i Kalmar kommun och L.L:s förvaltare Larz Bimby.

Landstingsstyrelsen överlämnade som sitt remissvar ett av ordföranden Anders Henriksson och landstingsdirektören Alf Jönsson undertecknat yttrande, daterat den 13 februari 2008. I yttrandet anfördes följande.

Landstinget är väl medvetet om innehållet i och tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 12–14 §§ tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 6–7 §§ sekretesslagen (1980:100).

Av landstingets utredning framgår att patientens moder har inkommit med begäran om att utfå kopia av sonens patientjournal. Vidare framgår av överläkare Henning Beiers redogörelse att det företagits en sekretessprövning varvid det bedömts att ett utlämnande av begärda uppgifter skulle vara till men för patienten.

Landstinget beklagar att det inte föreligger ett formaliserat beslut i ärendet. Således föreligger brister i handläggningen av ärendet.

Landstinget avser att omgående genom ett formellt beslut pröva frågan om utlämnande av journalkopior i aktuellt ärende.

Remissvaret översändes till R.L. och L.L. för eventuellt yttrande. I skrivelser som kom in till JO från dem kommenterades bl.a. remissvaret. Till en av skrivelserna fogades bl.a. en kopia av ett beslut den 25 februari 2008 av landstingsdirektören Alf Jönsson. I beslutet avslog Alf Jönsson R.L:s begäran om att få ta del av L.L:s journal.

Vid avgörandet hade JO tillgång till akterna i JO:s ärenden med dnr 5043-2007 och 1159-2008.

I ett beslut den 29 september 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Handläggningen av begäran om att få kopia av journalen

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket kapitel även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 2 kap. 12 § TF ska allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. I 2 kap. 13 § TF anges att den som önskar ta del av allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran om att få kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att om viss befattningshavare vid myndigheten, enligt arbetsordning eller särskilt beslut, svarar för vården av en

handling ankommer det i första hand på denne att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall ska 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, ska han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Den enskilde ska också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätt.

Av utredningen framgår bl.a. följande. R.L. begärde att få ta del av L.L:s patientjournal vid Länssjukhuset i Kalmar (psykiatriska kliniken). När så skedde framgår dock inte av utredningen. Med anledning av denna begäran meddelade överläkaren Henning Beier i ett brev till R.L:s son L.L. den 7 september 2007 att han inte kunde lämna ut någon kopia av journalen eftersom L.L:s förvaltare motsatte sig detta. Landstingsstyrelsen har i sitt remissvar beklagat att något formaliserat beslut inte meddelats i ärendet och uppgett att man avsåg att omgående pröva frågan om utlämnande av journalkopior i ärendet. Beslut om att inte lämna ut journalen meddelades av landstingsdirektören Alf Jönsson den 25 februari 2008.

Min granskning av ärendet omfattar endast den formella handläggningen av R.L:s utlämnandeframställning. Jag tar således inte ställning till om det förelåg hinder mot att tillmötesgå begäran. Skälet till detta är att ett beslut om att inte lämna ut en handling kan, efter överklagande, bli föremål för prövning av kammarrätt och Regeringsrätten. JO uttalar sig som regel inte i sakfrågor som det ankommer på domstol att pröva. Jag finner inte anledning att i förevarande fall frånga den principen.

Beträffande den formella handläggningen av utlämnandebeslutet vill jag anföra följande. I samband med att Henning Beier i brevet den 7 september 2007 meddelade att det, enligt hans uppfattning, förelåg hinder mot att lämna ut en kopia av journalen skulle R.L. även ha underrättats om möjligheten att hänskjuta frågan till myndighetens avgörande för att på så sätt få till stånd ett överklagbart beslut. Någon sådan information lämnades dock, såvitt har kommit fram, inte. Henning Beier kan inte undgå kritik för denna brist i handläggningen. Vidare framstår det som märkligt att brevet den 7 september 2007 ställdes till L.L. och inte till R.L. då det, enligt vad som uppgetts i remissvaret, var R.L. som hade begärt en kopia av L.L:s journal.

Jag vill i sammanhanget också uppehålla mig vid följande. Det kan konstateras att ett formellt avslagsbeslut avseende R.L:s framställning meddelades först den 25 februari 2008. Som framgått av redovisningen ovan finns det i tryckfrihetsförordningen ett grundlagsfäst krav på skyndsamt handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Mot den bakgrunden borde självfallet ett formellt beslut under alla förhållanden ha meddelats i nära anslutning till att landstingsstyrelsen i november 2007 mottog JO:s remiss. Även denna del av handläggningen förtjänar således kritik.

I remissvaret anføres att landstinget är väl medvetet om innehållet i och tillämpningen av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen om utlämnande av allmänna handlingar. Det som har kommit fram ger inte stöd för den bedömningen. Bristerna i den formella handläggningen i detta fall visar tvärtom på okunnighet om gällande regler. Jag vill här också upplysa om att jag denna dag har fattat beslut i ett annat ärende som även det rör landstingets bristande handläggning av en utlämnandeframställning (JO:s dnr 3968-2007). Jag förutsätter att landstinget vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att framställningar av aktuellt slag i fortsättningen hanteras i enlighet med regelsystemet på området.

Det kan avslutningsvis nämnas att fråga har uppkommit om landstingets handläggning av R.L:s överklagande av landstingsdirektörens beslut den 25 februari 2008. Denna fråga behandlas inom ramen för JO:s ärende med dnr 4990-2008.

Övrigt

Med anledning av den kritik som R.L. och L.L. har framfört mot hur L.L:s förvaltare har skött sitt uppdrag vill jag upplysa om att förvaltare inte står under JO:s tillsyn. Klagomålen i denna del föranleder därför inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Inte heller vad R.L. och L.L. har anfört i övrigt föranleder någon åtgärd eller något uttalande från min sida. Jag har beträffande klagomålen mot Överförmyndarnämnden i Kalmar kommun samrått med justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt som ansvarar för tillsynen över ifrågavarande myndighet.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår ovan vad gäller handläggningen av R.L:s begäran om att få ta del av L.L:s patientjournal.

Yttrande- och meddelarfrihet

Ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet

(Dnr 3852-2007)

Bakgrund

Enligt 14 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) ska var och en som är verksam inom omsorger om äldre personer eller personer med funktionshinder vaka över att dessa får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild ska genast anmäla detta till socialnämnden (s.k. Lex Sarah-anmälan).

Anmälningar och utredning

Nejad K. är anställd som vårdbiträde inom hemtjänsten i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. I en anmälan, som kom in till JO den 3 september 2007, framförde han klagomål mot tjänstemän vid stadsdelsnämnden.

Av anmälan framgick bl.a. följande. Nejad K. hade känt sig ignorerad av hemtjänstens enhetschef och en biträdande enhetschef då han flera gånger hade velat ta upp problem i arbetet med dem. Han hade därför kontaktat media och där upplyst om att han gjort en Lex Sarah-anmälan angående de problem i arbetet som han inte hade fått diskutera med berörda chefer. Efter en radioutsändning som Nejad K. hade medverkat i blev han inkallad till ett akut möte med chefer från förvaltningen. Vid mötet medverkade även företrädare för hans fackförbund. Han hade fått uppfattningen att man vid mötet skulle diskutera de problem som han grundat sin Lex Sarah-anmälan på. Han upplevde det som att han i stället utsattes för ett ”förhör” och att han blev ”påhoppad” angående vad han hade sagt i radioutsändningen. Vidare kände han sig kränkt av olika uttalanden som en av de två närvarande biträdande enhetscheferna hade gjort vid mötet.

Anmälan remitterades till stadsdelsnämnden för utredning och yttrande. Stadsdelsnämnden lämnade som sitt yttrande ett tjänsteutlåtande, som hade utarbetats inom förvaltningens avdelning för äldreomsorg. I utlåtandet anfördes bl.a. följande (*åberopad bilaga har här uteslutits, JO:s anmärkning*).

Bakgrund

Under tiden 30 juli–10 augusti 2007 vikarierade Nejad K. som samordnare inom hemtjänsten i Hässelby. I samordnarens arbetsuppgifter ingår bl.a. daglig planering för bemanning av den hjälp pensionärerna i området behöver utifrån *biståndsbeslut*. Under v. 31 (30/7–5/8) var flera vårdbiträden/undersköterskor sjuka men de olika ärendena kunde dock lösas med befintlig personal.

Den 1 augusti uppkom en situation som senare ledde till en Lex Sarah-anmälan från Nejad K., riktad mot hemtjänstens enhetschef Mukkades Cilgin. Anmälan inkom till förvaltningen den 22 augusti.

Omkring den 14 augusti fick den biträdande enhetschefen höra att en protestlista kring arbetssituationen cirkulerade bland personalen. Stadsdelsdirektören i Hässelby-Vällingby informerades och ett gemensamt möte med de två biträdande enhetschefer som då var i tjänst bestämdes till den 16 augusti. Vid mötet gav de stadsdelsdirektören en bakgrund till vad de uppkomna problemen i hemtjänsten bestod i.

Den 20 augusti överlämnade Nejad K. en Lex Sarah-anmälan till sin biträdande enhetschef, avseende vårdpersonalens arbetssituation i hemtjänsten. Anmälan var riktad mot hemtjänstens enhetschef Mukkades Cilgin. Ytterligare en skrivelse med 34 namnunderskrifter lämnades in den 22 augusti. I skrivelsen beskrevs missförhållanden i hemtjänstpersonalens arbetssituation som skulle ha pågått under de två senaste åren. Vid Radio Stockholms nyhetsut-sändningar den 22 augusti intervjuades Nejad K. som där beskrev problem och missförhållanden i hemtjänsten i Hässelby-Vällingby.

Enhetschefen hade vid den aktuella tidpunkten semester och vistades utomlands och kunde därför inte bemöta den kritik som framfördes. Samma dag på eftermiddagen inbjöds Nejad K. till ett möte för att tillsammans med arbetsgivaren kunna reda ut och lösa de problem som framkommit i den inkomna anmälan och vad som framförts i radio under dagen. Kommunal informeras om mötet. Vid mötet deltog Nejad K., tre fackliga representanter från Kommunal, stadsdelsdirektören, äldreomsorgens biträdande avdelningschef, personaladministrativ konsult, och två biträdande enhetschefer från hemtjänsten.

Den 22 augusti överlämnades ytterligare en Lex Sarah-anmälan av Nejad K., riktad mot enhetschef Mukkades Cilgin, i vilken bl.a. omständigheter i ett enskilt ärende beskrevs. Bilaga 2.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen beklagar att Nejad K. uppfattat det aktuella mötet på det sätt han gjort och känt sig kränkt av det bemötande han fick vid mötet. Mötet hade sammankallats i avsikt att från arbetsgivarens sida ta reda på vad som egentligen hänt och få vetskap om vari problemen låg i den uppkomna situationen. Vid mötet gavs Nejad K. möjlighet att informera om vårdpersonalens arbetssituation som föranlett Lex Sarah-anmälningarna. Vidare beskrev den biträdande enhetschefen hur hon uppfattat den information som lämnats av Nejad K. personligen, i Lex Sarah-anmälan och vad som för övrigt framkommit i radiosändningen.

Förvaltningen anser det vara viktigt och värdefullt att problemen lyfts upp och att Lex Sarah-anmälan görs så att en ordentlig utredning och genomgång kan genomföras kring de problem som framförts av Nejad K. och annan personal inom hemtjänsten.

Efter det aktuella mötet har förvaltningen erbjudit all personal möjlighet att vid fem olika tillfällen, under tiden 27/8–31/8 2007, delta i möten med stadsdelsdirektören, äldreomsorgsavdelningens biträdande avdelningschef och biträdande enhetschefer vid hemtjänsten. Syftet med dessa möten har varit att diskutera hemtjänstgruppernas arbetssituation och lyssna in deras önskemål och förslag till förbättringar i deras arbetsförhållanden och arbetsmiljö. Vid varje möte har minnesanteckningar förts och olika förslag till åtgärder har tagits fram. Återkoppling av detta kommer att ges av de biträdande enhetscheferna vid respektive hemtjänstgrupps arbetsplatsträff under hösten.

Under våren 2007 genomfördes en översyn av Äldreomsorgsavdelningens ledningsorganisation i Hässelby-Vällingby av en extern konsult. Denna översyn har därefter resulterat i en handlingsplan för att utveckla äldreomsorgens verksamhet i Hässelby-Vällingby. Handlingsplanen godkändes av stadsdels-

nämnden den 12 juni 2007. Vidare har stadsdelsnämnden tillsatt en politisk referensgrupp för att följa arbetet med handlingsplanen. I detta sammanhang kommer fokus även att ligga på hemtjänsten i det fortsatta utvecklingsarbetet. Äldreomsorgsavdelningens chef ansvarar för att uppföljning sker av såväl handlingsplanen som de förslag som framkommit i de olika hemtjänstgrupperna.

Nejad K. inkom den 29 oktober 2007 och den 30 juni 2008 med kompletterande inlagor, i vilka han redogjorde för sin arbetssituation avseende tiden efter mötet den 22 augusti 2007. I den sistnämnda skrivelsen anförde han bl.a. följande. Han hade tidigare vid flera tillfällen vikarierat som s.k. samordnare vid den ordinarie personalens frånvaro på grund av semester eller sjukdom. Inför sommaren 2008 hade han meddelat sin chef att han var intresserad av att arbeta som samordnare under den ordinarie personalens semester. Hans chef hade ställt sig positiv till detta men ville först ta upp saken med Annica Dominius, avdelningschef för stadsdelsnämndens äldreomsorg. Enligt hans chef hade Annica Dominius sagt nej med motiveringen att han var ”olämplig och omogen utifrån det som hände sommaren 2007”.

Den 17 juli 2008 inkom Nejad K. med en kommentar över remissvaret. I samband med detta inkom även yttranden från Marina Axelsson, biträdande enhetschef för Öppna Hemtjänsten inom stadsdelsnämndens äldreomsorg, samt Ulla Rådling, förhandlingsansvarig inom Kommunalarbetsförbundets sektion Hässelby-Vällingby 28:04. Marina Axelsson och Ulla Rådling hade varit närvarande vid det aktuella mötet den 22 augusti 2007.

Marina Axelsson uppgav bl.a. följande.

När mötet började så gjorde man klart att man inte kunde diskutera Lex Sarah-anmälan eftersom enhetschefen som var anmäld inte var på plats. Det bestämdes ett nytt datum i september för denna diskussion. Mötet kom i stället att handla om Nejads uttalande i Radio Stockholm. Man ansåg att Nejad kränkt pensionärerna men framför allt hade han varit illojal mot verksamheten vilket inte var acceptabelt. [...] Jag har nu läst remissvaret från stadsdelen vilket jag inte anser vara förenligt med vad som egentligen togs upp på mötet.

Ulla Rådling uppgav bl.a. följande.

Då enhetschefen var på semester bestämdes ett nytt datum för att gå igenom det som skrivits i Lex Sarah-anmälan. I stället kom mötet att handla om den intervju som gjordes av Radio Stockholm. Bitr. enhetschef ansåg att Nejad kränkt pensionärer och varit illojal mot verksamheten i och med att han hade yttrat sig i media och att detta inte var acceptabelt. En av Kommunals representanter ifrågasatte varför mötet kom att handla om radiosändningen eftersom vår medlem var kallad till mötet ang. Lex Sarah-anmälan. Mötet avslutades.

Stadsdelsnämnden anmodades att yttra sig över vad som hade anförts i Nejad K:s inlaga av den 30 juni 2008 samt Marina Axelssons och Ulla Rådlings yttranden.

I stadsdelsnämndens yttrande anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Under augusti 2007 inkom två Lex Sarah-anmälningar om missförhållanden inom hemtjänsten som redovisades för nämnden i september 2007. Det inkom

även en JO-anmälan från Nejad K. som nämnden svarade på den 23 oktober 2007. Nejad kände sig kränkt av den hantering som han hade fått vid ett möte med stadsdelsdirektör, PA konsulent, bitr. avdelningschef och en bitr. enhetschef.

Nuvarande avdelningschef tillträdde sin tjänst den 17 september 2007 och genomförde en överläggning med Kommunal och Nejad den 23 oktober 2007. Kommunal hade begärt överläggning angående Nejad K:s schema under studietiden. Nejad ansåg att förvaltningen straffade honom på grund av Lex Sarah-anmälan. Vid det mötet redde parterna i samförstånd även ut en del oklarheter angående den Lex Sarah-anmälan som gjorts.

Nejad har varit tjänstledig för studier fr.o.m. den 9 oktober 2007 t.o.m. den 20 maj 2008. Under denna tid har han endast arbetat ett fåtal extra pass.

Enhetschefen för hemtjänsten avslutade sin tjänst den 24 augusti 2008. Hennes delegation för att anställa personal och sätta löner upphörde fr.o.m. den 12 juni 2008. Alla rekryteringar skulle därefter gå via avdelningschef. Enhetschefen informerade avdelningschef om att Nejad studerade på heltid och bara arbetade ströpass.

Enhetschefen tog kontakt med avdelningschefen vecka 25 (16–20 juni) och informerade om att Nejad sökt arbete som samordnare under sommaren 2008. Uppdraget som samordnare under sommaren 2008 fick dock annan person ur den befintliga personalstyrkan, då Nejad hade bristande erfarenhet som samordnare och bristande kunskaper om verksamheten på grund av att han varit tjänstledig från verksamheten en längre tid. En samordnare måste ha goda kunskaper om verksamheten och framförallt om alla brukare för att kunna fungera som spindeln i nätet. Enhetschef Marina Axelsson fick i uppdrag att framföra detta till Nejad.

Förvaltningens synpunkter

Grunderna för att annan person än Nejad fick uppdraget som samordnare var som nämnts ovan strikt sakligt arbetsrelaterat och inte alls beroende eller orsakat av Lex Sarah-anmälan i augusti 2007.

Svaret från nämnden till Riksdagens ombudsmän (JO) den 23 oktober 2007 var baserat på den information som fanns från de närvarande vid mötet med Nejad i augusti 2007. Stadsdelsdirektören, PA konsulten, biträdande avdelningschefen och enhetschefen har inte sett någon anledning att revidera det svaret.

Nejad K. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 23 januari 2009 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. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen står det var och en fritt, om inte något annat är särskilt föreskrivet i förordningen, att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsredaktioner för offentliggörande

i tryckta skrifter (meddelarfrihet). Motsvarande reglering för lämnande av uppgifter till bl.a. radio och tv finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna myndighetens verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen ger 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 offentlig arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka en arbetstagare 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 ska bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

Bedömning

Det kan först konstateras att de åsikter som Nejad K. framförde i radio-utsändningarna den 22 augusti 2008 beträffande problem och missförhållanden inom hemtjänsten i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd ligger inom ramen för yttrandefrihetens område. Frågan är om företrädare för stadsdelsnämnden, till följd av de uttalanden som Nejad K. gjorde, har handlat på ett sådant sätt att det har inneburit en kränkning av hans yttrande- och meddelarfrihet.

Arbetsgivaren kallade Nejad K. till ett möte på eftermiddagen samma dag som intervjun med honom sändes i radio. I remissvaret anges att ett syfte med mötet var att reda ut och lösa de problem som framkommit i den Lex Sarah-anmälan som Nejad K. hade gjort. Vidare anføres bl.a. att Nejad K. gavs möjlighet att informera om den rådande arbetsituationen, vilken hade föranlett honom att göra sin anmälan. Ulla Rådling och Marina Axelsson har i sina inlagor däremot uppgett att det gjordes klart redan inledningsvis vid mötet att Nejad K:s Lex Sarah-anmälan inte skulle avhandlas, och att mötet i stället kom att handla om hans radiouttalanden.

Av remissvaret framgår att ytterligare ett syfte med mötet var att diskutera vad som hade framförts i radio under dagen. Enligt nämnden beskrev en biträdande enhetschef hur hon hade uppfattat den information som lämnats av

Nejad K. personligen, i Lex Sarah-anmälan och ”vad som för övrigt framkommit i radiosändningen”.

Nejad K. har för sin del beskrivit mötet som ett ”förhör” och angett att han blev ”påhoppad” angående vad han hade sagt i radio. Nämnden har i remissvaret beklagat att Nejad K. uppfattade det aktuella mötet på det sätt som han gjorde, men har inte lämnat några närmare uppgifter om vad som faktiskt sades från arbetsgivarens sida beträffande radioutsändningarna. Ulla Rådling har i sin inlägga uppgett att arbetsgivaren ansåg att Nejad K. hade ”kränkt pensionärerna och varit illojal mot verksamheten i och med att han yttrat sig i media, och att detta inte var acceptabelt”. Marina Axelsson har lämnat en liknande beskrivning.

Ord står således mot ord när det gäller frågan huruvida innehållet i Nejad K:s tidigare gjorda Lex Sarah-anmälan diskuterades vid mötet eller inte. Det är vidare inte klarlagt vad som sades beträffande Nejad K:s medverkan i radioutsändningarna. Jag bedömer det inte som meningsfullt att utreda saken ytterligare. Det som har kommit fram ger dock underlag för följande uttalanden från min sida.

Det är i och för sig naturligt att en arbetsgivare, när det framkommer att en anställd är missnöjd med arbetsförhållandena, önskar ta upp en diskussion med den anställde om detta. Försiktighet är emellertid påkallad om en myndighet vill diskutera frågor som har direkt samband med vad den anställde har uttalat i media. 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.

Det är ostridigt att de aktuella radioutsändningarna diskuterades vid mötet. Vidare råder det inte något tvivel om att såväl Nejad K. som Ulla Rådling och Marina Axelsson uppfattade det som att han blev kritiserad för att ha medverkat i radio och för vad han då hade sagt. Med hänsyn till vad som har framkommit har jag förståelse för den uppfattningen. Enligt min mening har detta agerande i anledning av Nejad K:s uttalanden i radio kränkt hans yttrande- och meddelarfrihet och agerandet föranleder därför kritik från min sida.

Nejad K. har i en kompletterande inlägga bl.a. uppgett att han inte fick vikariera som s.k. samordnare under sommaren 2008, och att han gavs besked om att orsaken var ”det som hände under sommaren 2007”. Nämnden har i sitt senare remissvar förnekat att Nejad K:s Lex Sarah-anmälan påverkat valet av samordnare. Vad Nejad K. anfört i denna del ger inte underlag för antagande att skälet till att han nekades vikariatet var nämnda anmälan eller hans radiouttalanden. Om arbetsgivaren av andra skäl har haft fog för sitt ställningstagande eller inte är en fråga av främst arbetsrättslig karaktär som inte lämpar sig för en prövning av JO. Jag finner mot den bakgrunden inte skäl att vidare uppehålla mig vid saken.

Vad som har förevarit i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Övriga områden

Initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten

(Dnr 5807-2007)

Initiativet

I en anmälan till JO klagade A.B. på Värmdö kommun och på tre ledamöter i en av kommunens nämnder. Klagomålen avsåg dröjsmål med diarieföring av ett e-postmeddelande som hade skickats till ledamöterna på de e-postadresser som stod angivna på kommunens hemsida (JO:s ärende dnr 5231-2007). Ärendet avslutades genom beslut den 21 december 2007.

Med anledning av vad som framkommit i nyss nämnda ärende inhämtade JO vissa uppgifter från Värmdö kommuns hemsida. Av uppgifterna framgick att förutvarande Barnomsorgs- och förskolenämnden, Grundskolenämnden samt Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (nuvarande Utbildningsnämnden), Ungdoms-, kultur- och fritidsnämnden, förutvarande Familj-, individ- och arbetsnämnden (nuvarande Socialnämnden), Nämnden för äldre och funktionshindrade, Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt Samhällstekniska nämnden i Värmdö kommun på kommunens hemsida angav privata e-postadresser till vissa av nämndernas ledamöter, dvs. adresser som inte var knutna till kommunens, alternativt berörd nämnds, e-postadress. Mot den bakgrunden beslutade JO att på eget initiativ inleda ett ärende mot Värmdö kommun (JO:s ärende dnr 5807-2007). Inom ramen för detta ärende anmodades Kommunstyrelsen i Värmdö kommun att inhämta utredning och yttrande från de angivna nämnderna och att därefter, tillsammans med ett eget yttrande, ge in nämndernas yttranden till JO. Yttrandena skulle avse rutinerna för hantering av e-postmeddelanden som hade skickats till nämndledamöter på deras privata e-postadresser, men som tillställts dem i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och som gällde ärende eller annan fråga som ankom på myndigheten. Yttrandena skulle särskilt belysa nämndernas möjlighet att med uppfyllande av det i tryckfrihetsförordningen grundlagsstadgade skyndsambetskravet efterkomma framställningar om utlämnande av allmän handling avseende sådana e-postmeddelanden samt vilka rutiner som tillämpades för diarieföring av dessa meddelanden.

Utredning

Kommunstyrelsen lämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av styrelsens ordförande Jonas Nilsson. I yttrandet redovisades sammanfatt-

ningsvis innehållet i de yttranden som kommunen hade inhämtat från berörda nämnder. Därefter anfördes bl.a. följande.

/-- --/

Utifrån detta kommer följande åtgärder att genomföras i kommunen:

- Handlingar som förtroendevalda får i egenskap av befattningshavare vid myndigheten och som gäller frågor som berör myndigheten ska diarieföras. De förtroendevalda får information om detta vid utbildning av kommunens förtroendevalda.
- För att undvika att e-post inte blir registrerad anser förvaltningen att det är lämpligt att e-postadresser till förtroendevalda som kommunen presenterar på hemsidan, i annat informationsmaterial eller i kontakt med allmänheten är kommunala e-postadresser. Genom att använda kommunens e-postadress kan man lätt lämna fullmakt till någon anställd att kolla inkommande post. Den inkommande posten hamnar då också på logglistor i kommunens system.

Förvaltningen rekommenderar att de förtroendevaldas e-postuppgifter på hemsida m.m. ska vara ett av följande alternativ:

- Egen kommunal e-postadress.
- Nämndens myndighetsbrevlåda (varifrån registrator/nämndsekreterare kan vidarebefordra till förtroendevalda).
- Ingen e-postadress alls. Kontakten får ske på annat sätt.

Kommunstyrelsen gav in yttrandena från barnomsorgs- och förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, ungdoms-, kultur- och fritidsnämnden, familj-, individ- och arbetsnämnden, nämnden för äldre och funktionshindrade, bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt samhällstekniska nämnden.

Barnomsorgs- och förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, ungdoms-, kultur- och fritidsnämnden, familj-, individ- och arbetsnämnden samt nämnden för äldre och funktionshindrade anförde följande.

/-- --/

Handlingar som nämndledamöter får i egenskap av befattningshavare vid myndigheten och som gäller frågor som berör myndigheten ska diarieföras av nämndens registrator/nämndsekreterare. Detta gäller oavsett om handlingen lämnats direkt i handen, skickats som e-post eller vanligt brev. Nämndens ledamöter har fått information om detta vid utbildning av kommunens förtroendevalda.

På kommunens hemsida anges e-postadresser till ordföranden, vice ordföranden och oppositionsledaren i *[respektive nämnd]*. Nämndsekreteraren diarieför e-post som kommer till dessa adresser när hon får kännedom om dem.

För att underlätta hanteringen av e-post till förtroendevalda och för att minimera risken för att handlingar inte blir registrerade föreslår *[nämnderna]* att de förtroendevalda använder en egen kommunal e-postadress. Nämndsekreteraren kan då vid behov få fullmakt att hjälpa till att öppna inkommande post. I övrigt informeras nämndledamöterna om vikten av att lämna handlingar till nämndsekreteraren för diarieföring.

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden anförde följande.

/- - -/

E-post används i mycket stor utsträckning idag jämfört med tidigare vilket medför att nya arbetssätt smyger sig på oss, och då finns risk att tillämpningen brister innan formerna hittas. JO har med anledning av en tidigare händelse ombett kommunen att reda ut hur e-post hanteras och särskilt avseende förtroendevalda som använder sina privata mejllådor i sitt ämbete.

Problemet med handlingar som lämnas direkt till förtroendevalda, och som kanske inte blir registrerade, är i första hand ett informations- och utbildningsproblem. Förutom e-post kan ju förtroendevalda få handlingar i pappersformat, både med posten och direkt i handen när de träffar folk.

Om en förtroendevald fått ett e-brev som ska diarieföras ska dessa skyndsamt vidarebefordras till myndighetsbrevlådan miljo-bygg@varmdo.se. På samma sätt ska pappersbaserade handlingar inlämnas till bygg- och miljökontoret för att föras upp på postlistan och/eller diarieföras. Denna information ges till politiker vid olika informationstillfällen och i utbildningar. Det personliga ansvaret för att följa det regelverk som finns kring offentlighet och sekretess kvarstår oavsett i vilken form meddelanden eller handlingar kommer.

För medborgare och andra som vill söka kontakt med kommunen och dess förtroendevalda uppfattas det sannolikt som mer trovärdigt om kommunens e-postsystem används, men det är inte fel av politikerna att nyttja annan e-postlåda.

Det underlättar att använda kommunens e-postsystem för att undvika att e-post till politiker inte blir registrerad. Vidare är det olämpligt att man använder sin privata e-postbrevlåda som adress i kommunens information och kontakter med allmänheten.

Genom att använda kommunens e-postadress kan man lätt lämna fullmakt till någon anställd att hjälpa till med att kolla inkommande post och avgöra vad som ska föras upp på postlistan alternativt diarieföras. Bygg- och miljökontoret rekommenderar att förtroendevalda i första hand nyttjar kommunala e-postadresser eller myndighetens brevlåda, miljo-bygg@varmdo.se.

Samhällstekniska nämnden anförde följande.

/- - -/

Samhällstekniska nämndens ledamöter får e-post, post och skrivelser på kommunens adress och till hemadresser. Det är ledamoten själv som måste lämna skrivelser vidare till nämndens kansli vid samhällsbyggnadskontoret för registrering.

Det förekommer regelbundet att ledamöter får skrivelser och e-post från medborgare i sin egenskap av befattningshavare vid myndighet. Materialet lämnas då vidare för registrering. Information av arten meddelande, att jämföras med ett telefonmeddelande, noteras sällan och lämnas heller inte vidare.

Varje ledamot har vid möten och olika former av politikerutbildningar fått information om hur alla former av post ska hanteras.

Samhällsbyggnadskontoret som svarar för nämndens kansli registrerar inkommande ärenden alla vardagar. Postlistor, skrivelser m.m. kan oftast lämnas ut samma dag som förfrågan inkom. Mer omfattande material finns under kontorstid tillgängligt på kansliet.

E-post som skickats till förtroendevaldas hemadress kan enklast skickas vidare till varmdo.samhallsbygg@varmdo.se för registrering. Vanlig post eller inlämnade skrivelser lämnas av ledamoten till samhällsbyggnadskontorets administration som ser till att handlingarna registreras. All post som sänds till ledamöter kan ta viss tid att få del av eftersom flertalet förtroendevalda är lekmän och inte stundligen har kontakt med kommunen.

Ledamöter rekommenderas att välja en kommunal e-postadress och undvika att uppge privata adresser på kommunens hemsida eller ta emot e-post på sin privata e-postadress. Genom att kommunens adresser nyttjas undviks risken för att post inte kontrolleras dagligen och tiden för vidareförmedling sparas in. Det så kallade skyndsamhetskravet uppfylls som regel.

I ett beslut den 27 februari 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Allmän handling

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). 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 myndighet.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF inte endast konventionella handlingar på papper, utan även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Av paragrafens andra stycke framgår att en sådan 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 läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. För en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling gäller dock särskilda regler.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § TF anses en handling vara inkommen när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 2 kap. 3 § första stycket TF gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF.

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 (2 kap. 4 § TF). En handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän, har denna egenskap oavsett om den har anlänt till myndighetens lokaler eller tillställts en befattningshavare vid myndigheten på annat sätt, t.ex. på dennes privata adress.

Registrering

När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet ska handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet (15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen, 1980:100). I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar således endast handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller andra handlingar har myndigheten att

själva avgöra om registrering ska ske eller om det alternativa tillvägagångssättet ska väljas. När myndigheten har bestämt sig för ett av systemen måste emellertid detta tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

Om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning (15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen). Sådana föreskrifter finns i 5 § sekretessförordningen (1980:657) och innebär bl.a. att en socialnämnd inte behöver registrera sekretessbelagda handlingar som hör till enskildas personakter.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen om att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid i tidigare beslut (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 565) uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska 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 ges in till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de diarieförs i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande dag.

Det förhållandet att en försändelse är ställd till t.ex. en nämndledamot personligen befriar inte från registreringsskyldigheten.

Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som finns hos en myndighet. Om handlingen inte registreras eller om registreringen fördröjs inskränks allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet. Att handlingar registreras är dessutom en nödvändig förutsättning för arbetets behöriga gång hos myndigheterna.

Begäran om utlämnande

Enligt 2 kap. 12 TF ska 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 har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen.

Angivande av privata e-postadresser till nämndledamöter på kommunens hemsida och hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser

Myndigheter ska uppfylla högt ställda krav på tillgänglighet och tillmötesgående. Myndigheter har därför ålagts en skyldighet att bl.a. göra det möjligt för enskilda att kontakta myndigheterna med hjälp av telefax och elektronisk post (5 § förvaltningslagen, 1986:223). Skyldigheten innebär inte något åliggande för myndigheten att göra det möjligt för enskilda att skicka e-post till de enskilda tjänstemännen, utan endast till myndigheten som sådan (se prop. 2002/03:62 s. 11).

Användningen av e-post vid en myndighet måste naturligtvis ske med beaktande av de regler som gäller för hantering av allmänna handlingar. JO har i tidigare beslut, se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 497, uttalat att detta innebär bl.a. att om befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet måste myndigheten ha rutiner som säkerställer att innehållet i befattningshavarens e-postbrevlåda är tillgängligt för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro. Myndigheters rätt att ta del av vanliga postförsändelser som adresserats direkt till befattningshavare grundas normalt på fullmakt från befattningshavaren. Ett sådant system är lämpligt även beträffande e-post.

I samband med att utredningen i förevarande ärende inleddes tog jag del av uppgifter på Värmdö kommuns hemsida. För varje kommunal nämnd fanns det på hemsidan en länk med information om bl.a. respektive nämnds ansvarsområde och kontaktuppgifter. Ett flertal av nämnderna angav där privata e-postadresser till vissa av nämndernas ledamöter, dvs. adresser som inte var knutna till kommunens, alternativt berörd nämnds, e-postadress.

Som framgår ovan kan ett e-postmeddelande som har skickats till en befattningshavare på dennes privata e-postadress utgöra en allmän handling om de i 2 kap. 4 § TF angivna förutsättningarna är uppfyllda. I de fall ett meddelande är att anse som en allmän handling åligger det myndigheten att iaktta de omhändertagandekrav som följer av 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Att till myndigheten inkomna allmänna handlingar omhändertas i enlighet med nyss nämnda bestämmelse ligger inte enbart i den enskilda avsändarens intresse, utan är en förutsättning för att utomstående ska kunna få vetskap om att handlingarna har getts in till myndigheten. Registreringen fyller därför en mycket viktig funktion i allmänhetens och massmediernas insyn i och kontroll av den offentliga verksamheten. Vidare kan en enskild vilja påkalla prövning av om ett meddelande som har inkommit till den privata e-postbrevlådan utgör en allmän och offentlig handling. En sådan prövning, som ska ske skyndsamt, fordrar naturligtvis att handlingen är tillgänglig för myndigheten.

I det aktuella ärendet uppkommer frågor om Värmdö kommuns rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till nämndledamöterna på de på kommunens hemsida angivna privata e-postadresserna, men som har tillställts dem i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och som gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten.

Enskilda måste kunna utgå från att meddelanden som skickas till en på kommunens hemsida angiven e-postadress hanteras med beaktande av de regler som gäller för hantering av allmänna handlingar. För att detta ska vara möjligt krävs det att berörda befattningshavare varje vardag kontrollerar sin privata e-postbrevlåda och utan dröjsmål gör aktuella meddelanden tillgängliga för myndigheten. Den enskilde befattningshavaren måste således omgående ta ställning till om ett inkommet meddelande är att betrakta som en allmän handling enligt bestämmelsen i 2 kap. 4 § TF. I vilken utsträckning meddelanden som skickas till de privata e-post-adresserna är att anse som allmänna handlingar har inte framkommit. Jag kan därför inte bedöma vilken arbetsbörda detta leder till för berörda befattningshavare. Redan det förhållandet att befattningshavare varje vardag, dvs. även under t.ex. sommarsemestrar, måste bevaka den privata e-postbrevlådan torde dock kunna upplevas som betungande.

Det finns enligt min bedömning en uppenbar risk för att allmänna handlingar som har inkommit till befattningshavares privata e-postbrevlådor vidarebefordras till kommunen först efter det att viss tid har förflutit eller att de över huvud taget inte överlämnas dit. Mot den bakgrunden anser jag inte att det är lämpligt att en kommun, på det sätt som här skett, på sin hemsida anger privata e-postadresser till befattningshavare i kommunen. En myndighet bör i stället agera så att enskilda, som vill kontakta myndigheten via e-post i ärenden eller andra frågor som ankommer på myndigheten, använder sig av en adress som är knuten till myndighetens e-postadress.

Med de ovan gjorda uttalandena avslutas ärendet.

Brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas

(Dnr 4639-2007)

Anmälningar och utredning

James B., ledamot av Kommunstyrelsen i Vänersborgs kommun, kom den 22 oktober 2007 in till JO med en anmälan mot Barn- och ungdomsnämnden i Vänersborgs kommun, jämte bilagor. Anmälan rörde bl.a. en fråga om diarieföring av protokoll från två styrelsemöten i en projektgrupp, ”Arena Vänersborg”.

Den 10 december 2007 kom James B. in med ytterligare en skrivelse och bilagor.

JO inhämtade vissa handlingar från barn- och ungdomsförvaltningen. Föredraganden inhämtade upplysningar vid telefonsamtal med barn- och ungdomschefen Karl-Johan Höjer och förvaltningssekreteraren Gunnel Jende vid förvaltningen.

Därefter upprättade föredraganden en promemoria, i vilken anfördes bl.a. följande.

*Beskrivning av ärendet*James B:s första inlaga

James B. har den 22 oktober 2007 kommit in till JO med en anmälan mot Barn- och ungdomsnämnden i Vänersborgs kommun (BuN). Anmälan rör bl.a. en fråga om diarieföring av protokoll från två styrelsemöten i en projektgrupp, "Arena Vänersborg" (projektstyrelsemöte nr 4 och nr 5).

Av en till anmälan fogad kopia av en postlista, daterad den 8 oktober 2007, framgår att de båda protokollen kom in till förvaltningen den dagen. De registrerades som "händelser" med s.k. Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452 och fördes till nämndens ärende nr 2007/21. I ett s.k. ärendekort avseende det ärendet, som är utskrivet den 18 oktober 2007, finns emellertid de aktuella protokollen inte upptagna som i ärendet ingående handlingar.

JO har inhämtat vissa handlingar från förvaltningen. Undertecknad föredragande har vidare inhämtat upplysningar vid telefonsamtal med förvaltningsassistenten Gunnel Jende och barn- och ungdomschefen Karl-Johan Höjer vid förvaltningen.

Därvid har det framkommit att de aktuella händelserna med Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452, som registrerades den 8 oktober 2007, makulerades den 15 oktober 2007 eftersom de bedömdes som felaktigt införda. Under tiden som händelserna var registrerade syntes de i ärendebladet [rätteligen ärendekortet, *JO:s anmärkning*] för ärende nr 2007/21. Om ett ärendeblad numera skrivs ut går det emellertid inte att se att de felaktiga registreringarna gjordes. Såvitt undertecknad bedömer, vilket Gunnel Jende bekräftade vid mitt samtal med henne, torde skälet till detta vara rent datatekniskt. Systemet är programmerat så att det, vid varje tillfälle en begäran om utskrift av ett ärendeblad görs, endast sammanställer samtliga "befintliga" händelser som är knutna till det ärendenummer som begäran avser. Det framkom dock att om en sökning görs direkt på de aktuella Hid-numren, går det att få fram uppgift om att de är makulerade.

James B:s andra inlaga

James B. har den 10 december 2007 kommit in med ytterligare en skrivelse och bilagor. Med detta vill han lyfta fram fler frågor knutna till nämndens ärende nr 2007/21 "Arena Vänersborg".

I denna del framkommer av handlingarna bl.a. följande.

- A. Den 17 augusti 2007 har BuN:s ordförande S. Anders Larsson beslutat att teckna ett avtal med WSP Management. Den 9 september 2007 har WSP Management daterat en uppdragsbekräftelse. Den handlingen har vidimerats av BuN:s ordförande den 8 oktober 2007. Handlingen har inkomststämplat och diarieförts vid BuN den dagen.
- B. Den 1 augusti 2007 har konsultfirman Nyhlin & Myrberg AB daterat en beställningsbekräftelse. Bekräftelsen är ställd till Peter Nilson vid Arena Fritid såsom beställare. Handlingen har skrivits under av Peter Nilson utan angivande av datum för underskriften. Handlingen är inkomststämplat och diarieförd vid BuN den 15 oktober 2007.
- C. En offert från Stefan Leijon Sälj och Marknads koordinering är daterad den 15 augusti 2007 [rätteligen den 14 augusti 2007, *JO:s anmärkning*]. Handlingen har "godkänts" av kommunchefen Guy Mahlviker den 15 september 2007. Den 8 oktober 2007 har handlingen inkomststämplat och diarieförts dels vid kommunstyrelsen, dels vid BuN.

Frågor som bör remitteras till Barn- och ungdomsnämnden

Barn- och ungdomsnämnden bör anmodas att inkomma med utredning och yttrande över följande frågeställningar.

1. Nämnden bör redovisa sin syn på frågan huruvida det av ärendebladet i BuN:s ärende nr 2007/21 borde framgå att de registreringar som gjordes i ärendet den 8 oktober 2007, med Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452, har tagits bort.
2. Av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, TF, framgår att handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. I 2 kap. 6 § första stycket TF anges att handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) stadgas bl.a. följande. När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet ska handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlättas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmän handling ska registreras utan dröjsmål är inte definierad i bestämda tidstermer. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. För handlingar som inkommer till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen.

- 2.1 I avsnittet närmast ovan har under punkterna A–C redogjorts för tre handlingar, som har kommit in till BuN och registrerats där. Registreringen synes i dessa fall ha dröjt längre än lagen förutsätter. Nämnden bör besvara om så varit fallet och – i förekommande fall – redovisa skälen för detta.

I en remiss anmodades barn- och ungdomsnämnden att inkomma med utredning och yttrande i enlighet med vad som framgick av promemorian. Nämnden lämnade som sitt svar ett tjänsteutlåtande, undertecknat av barn- och ungdomschefen Karl-Johan Höjer, i vilket anfördes bl.a. följande (åberopade bilagor har här uteslutits, *JO:s anmärkning*).

Fråga 1. Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452 bedömdes vara arbetsmaterial och är därför inte att betrakta som allmän handling. Nämnden bedömer därför att det inte behöver framgå av ärendebladet att nämnda Hid-nummer tagits bort, dock kan nämnda Hid-nummer eftersökas som enskild handling varvid det framgår att handlingen är makulerad. Nämnden hänvisar även till Kammarrättens i Göteborg beslut 2007-11-30 mål nr 5867-07 betr allmän handling.

Fråga 2.1. Barn- och ungdomsnämnden bedömer att registrering skett så fort det var praktiskt möjligt. Barn- och ungdomsnämnden ser dock för egen del att diarieföring har dröjt. En översyn kommer därför att genomföras för att förbättra och säkra rutiner kring handläggning och diarieföring.

James B. kommenterade remissvaret. Han inkom även med andra inlagor i vilka han bl.a. framförde fler synpunkter beträffande barn- och ungdomsnämndens formella handläggning av ärendet "Arena Vänersborg".

I ett beslut den 30 september 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Frågan om det borde ha framgått av ärendekortet att två tidigare införda poster hade tagits bort

Den 8 oktober 2007 inkom till förvaltningen två handlingar som utgjordes av protokoll från projektstyrelsemöten. De registrerades som inkomna allmänna handlingar med s.k. Hid-nummer 2007.1451 och 2007.1452 under nämndens ärende nr 2007/21, "Arena Vänersborg". En vecka senare, den 15 oktober 2007, togs båda registreringarna bort. Skälet var att förvaltningen bedömde att de aktuella protokollen inte var allmänna handlingar och att registreringarna således var felaktiga. Om ett ärendekort för det aktuella ärendet togs fram ur systemet någon gång efter den 15 oktober 2007 framgick inte att de två tidigare införda posterna hade tagits bort. Som jag har förstått det beror det på att förvaltningens datasystem har inlagt som rutin när ett ärendekort tas fram, att endast vid den tidpunkten befintliga Hid-poster som är kopplade till det aktuella ärendenumret sammanställs och syns på ärendekortet. Eventuella borttagna Hid-poster visas inte.

Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 29 november 2007 (mål nr 5867-07), som rörde en begäran från James B. om att få ta del av bl.a. de aktuella protokollen, funnit att protokollen var att betrakta som arbetsmaterial och således inte utgjorde allmänna handlingar. Det finns inte skäl för mig att anlägga några synpunkter på den bedömningen. Registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen omfattar endast allmänna handlingar. Eftersom protokollen inte var allmänna har jag i och för sig inte något att anmärka mot att förvaltningen bedömde att uppgifterna om de aktuella registreringarna var felaktiga.

Ärendekortet är emellertid *i sig* en allmän handling. Ärendekortet är att betrakta som ett s.k. diarium i tryckfrihetsförordningens mening. Ett diarium blir en allmän handling redan när det har färdigställts för införande av uppgifter (2 kap. 7 § andra stycket 1 tryckfrihetsförordningen). I samma stund som en registrering görs i datasystemet om en inkommen handling i ett visst ärende, blir det berörda ärendekortet att anse som upprättat i denna del (jfr Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7:e uppl., s. 91 f.).

Till begreppet allmän handling är kopplat viktiga rättsverkningar som avser allmänhetens insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet. En sådan handling kan därför inte utan vidare ändras. Självfallet får och ska en felaktig uppgift rättas. En felaktig uppgift får dock inte raderas bort. Den felaktiga uppgiften ska vara fullt läsbar även efter rättelsen. Detta gäller såväl manuella som dataförda register (se bl.a. KU 1982/83:12 s. 22 och JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 304).

Att några uppgifter om de aktuella Hid-posterna inte syntes på ärendekort som skrevs ut efter att posterna hade tagits bort, är enligt min mening att jämställa med att uppgifterna hade *raderats* från den allmänna handling som ärendekortet utgör. Att det i och för sig var möjligt att få fram uppgift om posterna genom att söka i systemet direkt på respektive Hid-nummer saknar avgörande betydelse i detta avseende. En korrekt hantering från nämndens sida hade varit att *rätta* de felaktiga uppgifterna, t.ex. genom att vid respektive post ange i en tillagd, daterad och signerad rättelsemening att posten var felaktigt införd. Nämnden bör således se till att det i dess datasystem läggs in rutiner som möjliggör att felaktiga uppgifter i diariet rättas i stället för att raderas.

Frågan om diarieföring av en uppdragsbekräftelse, en beställningsbekräftelse och en offert borde ha skett vid en tidigare tidpunkt

Av 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling är att anse som inkommen, och därmed allmän, när den har anlänt till myndigheten eller ”kommit behörig befattningshavare tillhanda”.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen ska allmän handling som har 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 har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste det emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande vissa ärendeslag ska registreras krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmän handling ska registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som finns hos en myndighet. 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 på följande arbetsdag.

I den ovan refererade promemorian har under punkterna A–B redogjorts för två handlingar, en uppdragsbekräftelse och en beställningsbekräftelse, som skickades från utomstående till befattningshavare vid barn- och ungdomsnämnden. Under C har redogjorts för en handling, en offert, som skickades från en utomstående till kommunchefen Guy Mahlviker. Handlingen har

uppenbart bedömts som tillhörande både kommunstyrelsens och barn- och ungdomsnämndens verksamhet.

De aktuella handlingarna blev allmänna när de kom respektive befattningshavare till handa. Det framgår inte i något fall närmare vid vilken tidpunkt så skedde, men det är rimligt att utgå från att handlingarna inkom i relativt nära anslutning till det datum som respektive handling är daterad. Med den utgångspunkten kan det konstateras att det dröjde alltför länge från att handlingarna inkom och blev allmänna till att de registrerades i barn- och ungdomsnämndens diarium.

Barn- och ungdomsnämnden har i sitt yttrande medgett att registreringen i dessa fall dröjde men har inte närmare angett vad det berodde på. Däremot har nämnden uppgett att registreringen skedde ”så snart det var praktiskt möjligt”. Med utgångspunkt från nämndens svar gör jag antagandet att en orsak till dröjsmålen är att de aktuella handlingarna inte hade ställts till nämnden och därmed inte passerade registratorsfunktionen när de kom in till myndigheten. Handlingarna kom in direkt till enskilda befattningshavare som möjligen inte hade klart för sig vikten av en snar registrering eller hur de skulle förfara för att möjliggöra detta. Nämnden måste således skapa klara rutiner beträffande hur befattningshavare ska hantera en allmän handling, som kommer in direkt till honom eller henne, så att diarieföring kan ske utan dröjsmål. Jag utgår från att den frågan har ingått i den översyn av rutinerna på området som nämnden i remissvaret har förutskickat att den skulle vidta.

James B. har den 29 juni 2008 inkommit med klagomål beträffande nämndens handläggning av två framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Dessa klagomål behandlas inom ramen för JO:s ärende med dnr 4449-2008.

Vad som i övrigt har förekommit ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Med den kritik som framgår av det som har anförts avslutas ärendet.

Beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m.

Begäran om att få ta del av forskningsdokumentation tillhörande en doktorands pågående arbete (I)

(Dnr 4609-2007)

Anmälan

Kurt B. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 19 oktober 2007, klagomål mot SLU angående handläggningen av ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar.

Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande. Kurt B. begärde i en skrivelse den 19 augusti 2007 att få ta del av viss närmare angiven forskningsdokumentation tillhörande doktoranden S.H:s pågående arbete. I skrivelsen, som även innehöll ett flertal frågor, framhöll Kurt B. att det var angeläget att han omgående bereddes möjlighet att ta del av materialet. Han anförde att han, för det fall det skulle underlätta hanteringen av det efterfrågade materialet, kunde ”samtycka till att dokumentationen dukas upp hos registrator för genomgång”. I ett e-postmeddelande den 13 september 2007 till universitetsjuristen Anna Jarmar anförde Kurt B. bl.a. att han ”accepterar inte vidare dröjsmål i ärendet och hemställer härmed om formella beslut med besvärshänvisning”. I en skrivelse den 19 september 2007, ställd till Anna Jarmar, anförde Kurt B. bl.a. att han i sin begäran ”utgick från och alltjämt utgår från att de efterfrågade handlingarna torde vara allmänna handlingar och omfattas av offentlighetsprincipen”. Vidare anförde han att om SLU var av den uppfattningen att han inte kunde ”utbekomma handlingarna och svarsbeskeden” emotsåg han besvärshänvisning. I en skrivelse den 11 oktober 2007, ställd till universitetsdirektör Ulf Heyman, redogjorde Kurt B. för omständigheterna och framförde återigen sitt krav att SLU skulle tillmötesgå hans hemställan ”att utbekomma begärda handlingar, eller meddela mig besvärshänvisning”.

Utredning m.m.

Handläggaren vid JO:s expedition inhämtade vid ett telefonsamtal den 8 november 2007 vissa upplysningar från universitetsjuristen Anna Jarmar, som uppgav bl.a. följande. Fram till dess att den aktuella avhandlingen lämnas till tryck är vissa delar av det material som har begärts ut att betrakta som arbetsmaterial, dvs. ännu inte allmänna handlingar. Eftersom detta, vid tiden för Kurt B:s utlämnandebegäran, skulle ske inom några veckor, ansågs det onödigt att fatta ett avslagsbeslut med besvärshänvisning.

Därefter anmodades rektor för SLU att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan till JO. I remissvaret, som undertecknats av rektorn Lisa Sennerby Forsse och universitetsjuristen Marianne Leukhardt, föredragande, anfördes följande (*i yttrandet omnämnd bilaga har här utelämnats; JO:s anmärkning*).

Kurt B., och hans klient [– –], har under sommaren och hösten 2007 från SLU begärt att få del av en stor mängd handlingar. En del av dessa handlingar har varit allmänna handlingar vid tidpunkten då Kurt B. begärde att få del av dem. En del av handlingarna har inte varit allmänna handlingar då de efterfrågades.

En stor del av de handlingar som är allmänna har universitetet inte kunnat lämna ut, då det rört sig om material som en doktorand behövt för att slutföra sina doktorandstudier och avsluta skrivandet av sin doktorsavhandling. Universitetsjurist Anna Jarmar har i telefonsamtal meddelat att doktoranden inte har kunnat avvara handlingarna förrän doktoranden disputerat. Att utlämna handlingarna skulle ha stört arbetets behöriga gång. De handlingar som har kunnat utlämnas utan att det inverkat menligt på doktorandens arbetsituation, har Kurt B. fått del av i form av kopior. Det har bl.a. rört sig om sammanställningar över utbetalda forskningsbidrag för olika personer, sammanträdes-

protokoll, doktorandens studieplan, anställningshandlingar för doktorandens huvudhandledare och etiska tillstånd.

En del av de handlingar Kurt B. har begärt att få del av har inte varit allmänna handlingar när de efterfrågades men skulle bli allmänna under hösten i och med att doktorandens avhandling färdigställdes. Det rör sig om vetenskapliga artiklar som ännu inte var publicerade när Kurt B. begärde att få del av dem. Universitetsjurist Anna Jarmar har i telefonsamtal meddelat att en del av de utbegärda handlingarna inte var allmänna handlingar ännu. Dessa handlingar blev allmänna handlingar då doktorandens avhandling lämnades till tryckeri för tryckning. Så fort avhandlingen hämtats från tryckeriet, skickades ett exemplar var till Kurt B. och hans klient [– –]. De fick alltså del av handlingarna när de blivit allmänna och inte längre betraktades som arbetsmaterial.

SLU har medvetet valt att inte ge Kurt B. besvärshänvisning, då de handlingar han efterfrågat snart skulle bli allmänna och kunna lämnas ut. Doktoranden, vars arbete det hela rör sig om, disputerade den 23 november 2007. Veckan därpå bjöd SLU skriftligen in Kurt B. till visning av de efterfrågade handlingarna (se bifogat dokument). Denna visning skulle ordnas den femte december. Den fjärde december meddelade Kurt B. SLU att han och övriga intressenter inte hade möjlighet att komma till SLU den femte december. SLU ordnade istället visning av materialet den 12 december 2007.

De efterfrågade handlingarna består av ett omfattande material och personal behöver närvara för att hjälpa till med visningen. Särskild utrustning behövs t.ex. lånas in för att man ska kunna ta del av allt material och inte bara av det skriftliga materialet. Den personal som kan handha utrustningen är ofta upptagen av sedan länge schemalagd undervisning av studenter. Materialet består bl.a. av minst 50 dvd-band där man filmat försök med massage av råttor, pärmor och rådata på flera olika hårddiskar.

SLU bedömde att det var nödvändigt att minst en tjänsteman närvarade vid visningen av materialet på grund av den infekterade situation som uppstått mellan Kurt B. och hans klient å ena sidan och doktoranden och doktorandens nya handledare å andra sidan. SLU har också bedömt att det förelåg en risk för att handlingar skulle bortföras eller förstöras, vilket enligt uppgift har skett vid ett tidigare tillfälle.

Kurt B. kommenterade remissvaret och gav in kompletterande handlingar. Han anförde bl.a. följande. Han har inte fått något besked från universitetsjuristen om att efterfrågat material inte kunde lämnas ut på grund av att doktoranden behövde materialet för att slutföra sina doktorandstudier. De förhållanden som SLU gör gällande, som behov av stora personella resurser för att efterfrågat material skulle kunna uppvisas, är oriktiga och verklighetsfrämmande. SLU tillställde honom vissa handlingar, men detta skedde först efter det att han hade gjort sin anmälan till JO och informerat SLU:s rektor om saken. Under genomgången av det uppvisade materialet i december 2007 uppgav doktorandens huvudhandledare att hon inte kände till hans skrivelser i ärendet. Allt material som han hade begärt att få ta del av hade därför inte tagits fram.

Kurt B. kom även in med en kompletterande anmälan och begärde att JO skulle utreda de personliga samt forsknings- och förvaltningsmässiga förhållanden som låg till grund för SLU:s remissvar till JO.

I ett beslut den 27 mars 2009 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighet för sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Med handling förstås, enligt 2 kap. 3 § första stycket TF, framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Av 2 kap. 12 § TF framgår att en allmän handling som får lämnas ut – dvs. som inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift ska tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Denne har enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av regleringen är att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål är även ofrånkomligt om begäran t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. Skyndsamhetskravet innebär att utlämnandeframställningar måste ges företräde framför annan administrativ verksamhet hos myndigheten.

I 2 kap. 12 § andra stycket TF finns en undantagsbestämmelse som föreskriver att myndighet inte är skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. Sådant betydande hinder kan, enligt uttalanden i förarbeten till bestämmelsen, vara t.ex. att handlingen just då den begärs utlämnad används i myndighetens arbete (prop. 1975/76:160 s. 181 och 189).

Ett beslut som innebär att en utlämnandebegäran inte tillmötesgås fullt ut får överklagas av den som har begärt att få ta del av handlingen. Denne ska underrättas om att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas och att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten. Detta framgår av 2 kap. 15 § TF samt 15 kap. 6 § andra stycket och 7 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Sökanden har rätt att få ett överklagbart beslut oavsett vad som är grunden för att inte lämna ut efterfrågade handlingar, dvs. även när skälet är att myndigheten anser att handlingarna inte är allmänna.

Bedömning

Jag vill inledningsvis klargöra att jag inte tar ställning till om det material som begärdes ut var att betrakta som allmänna handlingar eller inte. Min granskning avser således endast SLU:s formella handläggning av ärendet.

Handlingar som av SLU har bedömts inte vara allmänna

Jag noterar att SLU i remissvaret anför att universitetet inte gett Kurt B. någon besvärshänvisning. Såvitt jag har förstått saken har dock Kurt B. över huvud taget inte fått något formaliserat beslut i ärendet.

Av utredningen i ärendet framgår att Kurt B. ansett att efterfrågat material varit allmänna handlingar och att han flera gånger begärt att få ett överklagbart beslut i frågan. SLU har emellertid, till den del universitetet bedömt att det rört sig om handlingar som inte var allmänna, ”medvetet valt” att inte fatta något beslut. SLU har motiverat detta med att aktuella handlingar ”snart” – när avhandlingen lämnades för tryckning – skulle bli allmänna. Handlingarna lämnades ut cirka tre månader efter det att Kurt B. första gången framfört sin utlämnandebegäran.

Som framgår ovan har en sökande rätt att få ett överklagbart beslut även i de fall där myndigheten vägrar att lämna ut efterfrågade handlingar med hänvisning till att de inte är allmänna. Sökanden har alltså rätt att få den frågan prövad i domstol. Detta gäller självfallet även om myndighetens inställning är att handlingarna kommer att bli allmänna vid en senare tidpunkt.

Jag ser allvarligt på att SLU på det sätt som här skett betagit Kurt B. den grundlagsfästa rätten till en överprövning i domstol.

Handlingar som av SLU har bedömts vara allmänna

Jag har uppfattat remissvaret på det sättet att Kurt B:s begäran även avsåg handlingar som av universitetet bedömdes vara allmänna när de begärdes utlämnade. Vad jag anför i det följande utgår således från den förutsättningen.

SLU har i remissvaret angett att viss dokumentation har lämnats ut till Kurt B. i form av kopior, men har inte angett när detta ska ha skett. Enligt Kurt B. skedde det först efter att han gjort sin anmälan till JO, dvs. någon gång efter den 19 oktober 2007. Jag finner inte anledning att betvivla denna uppgift. Det tog således i vart fall två månader innan dessa handlingar lämnades ut.

Vad beträffar hanteringen av övriga delar av materialet har SLU i remissvaret angett flera olika skäl till att utlämnande inte kunde ske enligt Kurt B:s begäran. Universitetet har t.ex. hänvisat till att handlingarna behövdes i den berörda doktorandens arbete och till att det var nödvändigt att personal var närvarande vid tillhandahållandet av materialet, men att personal inte fanns att tillgå i tillräcklig utsträckning. SLU har uppgett att närvaro av personal var nödvändig, dels för att det behövdes särskild utrustning för att ta del av visst material, dels för att man befarade att material skulle kunna komma att förstöras eller bortföras.

En myndighet har givetvis rätt att bevaka sin egendom så att den inte skadas eller försviner. Vad beträffar allmänna handlingar i original får myndigheten också anses ha en skyldighet att se till att dessa förvaras under betryggande former. Detta gäller även i samband med att någon tar del av handlingarna med stöd av tryckfrihetsförordningen. Om myndigheten gör bedömningen att säkerhetsåtgärder behöver vidtas när handlingar lämnas ut, t.ex. i form

av att personal är närvarande, kan det därför finnas ett visst utrymme för att göra avsteg från huvudregeln om att utlämnande ska ske i princip omedelbart.

Även andra orsaker till att personal behöver tas i anspråk vid utlämnandet, t.ex. för att det är nödvändigt för handhavandet av teknisk utrustning, kan innebära sådana praktiska svårigheter som motiverar en viss fördröjning av utlämnandet.

Vidare kan den omständigheten att en utlämnandebegäran avser ett omfattande material innebära att det är ofrånkomligt med ett visst dröjsmål i myndighetens handläggning. Som framgått ovan finns det också stöd i förarbetena för att anse att det förhållandet att en efterfrågad handling används i myndighetens arbete just vid det tillfälle den begärs utlämnad, kan utgöra ett hinder mot utlämnande.

Utgångspunkten är emellertid att myndigheterna ska handlägga ärenden om utlämnande av allmänna handlingar skyndsamt. Som jag har redogjort för innebär detta bl.a. att den enskilde normalt bör få besked i en utlämnandefråga redan samma dag som begäran görs, men att någon eller några dagars fördröjning kan godtas i vissa fall. Vidare måste utlämnandefrågor prioriteras framför andra administrativa arbetsuppgifter. Om situationen är sådan att utlämnande av allt begärt material inte kan ske utan dröjsmål ankommer det på myndigheten att försöka lösa föreliggande problem så snart som möjligt. Det kan exempelvis, om originalhandlingar av säkerhetsskäl inte kan lämnas utan uppsyn, bli aktuellt att tillhandahålla material i kopia i stället för i original, eller att dela upp ett omfattande material, som behövs för myndighetens arbete, och tillhandahålla litet i taget.

Den utlämnandeframställning som Kurt B. gjorde första gången den 19 augusti 2007, och sedan upprepade flera gånger, synes ha avsett ett omfattande material. Såvitt framgår av remissvaret har det av flera skäl förelegat svårigheter för SLU att tillgodose Kurt B:s önskemål. Jag har därför förståelse för att framställningen inte kunde efterkommas fullt ut redan inom ett par dagar. Det kan dock konstateras att SLU, utöver det utlämnande av vissa handlingar som skedde efter mer än två månader, inte synes ha gjort några egentliga försök att inom en acceptabel tid hitta en rimlig lösning på de praktiska problem som förelåg. Vad SLU har anfört tyder i stället på att universitetet i stort sett nöjde sig med att hänvisa Kurt B. till att materialet skulle bli tillgängligt efter disputationen, som ju skulle äga rum först i november 2007.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att SLU:s handläggning av utlämnandeframställningen, såvitt avser de handlingar som av universitetet bedömdes vara allmänna, har stått i uppenbar strid med det i tryckfrihetsförordningen grundlagsfästa skyndsamhetskravet.

Övrigt

Kurt B:s skrivelse av den 19 augusti 2007 innehöll även ett flertal frågor angående S.H:s forskningsarbete. Handläggningen av dessa frågeställningar omfattas dock inte av Kurt B:s anmälan till JO och jag har därför inte funnit anledning att närmare utreda SLU:s hantering i den delen.

Vad Kurt B. har anfört i övrigt, bl.a. i den kompletterande anmälan, föranleder inte någon åtgärd från min sida.

Jag vill här upplysa om att jag denna dag har fattat beslut i ett annat ärende som rör SLU:s bristande handläggning av bl.a. en utlämnandeframställning (JO:s dnr 1129-2008). Jag förutsätter att universitetet vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att framställningar av aktuellt slag i fortsättningen hanteras i enlighet med regelsystemet på området.

Med den allvariga kritik som framgår av det ovan anförda avslutas ärendet.

Begäran om att få ta del av handlingsplaner rörande bl.a. diskriminering, m.m. (II)

(Dnr 1129-2008)

Anmälan

E. Wallén framförde i en anmälan, som kom in till JO den 29 februari 2008, klagomål mot SLU angående handläggningen av ett ärende om bl.a. utlämnande av allmänna handlingar. I anmälan anfördes i huvudsak följande. E. Wallén skickade den 9 januari 2008 ett e-postmeddelande till rektor för SLU ”för att bli delgiven allmän handling till senast den 23 januari 2008”. Rektor svarade samma dag att hon sänt begäran vidare till personalavdelningen. Vid tiden för JO-anmälan hade E. Wallén fortfarande varken ”delgivits” begärda allmänna handlingar eller fått något skriftligt svar angående när SLU tänkte skicka handlingarna. E. Wallén hade inte heller fått något avslagsbeslut.

Anmälan innehöll kopia av de aktuella e-breven den 9 januari 2008. I e-brevet från E. Wallén, som var rubricerat ”Forskningsfrågor till D-arbete” och hade ställts upp i åtta punkter, anfördes bl.a. följande.

1. Jag anhåller om SLU:s handlingsplaner gällande mobbning, diskriminering, trakasserier och funktionshinder.
2. Hur agerar SLU när mobbning, diskriminering, trakasserier och bristande efterföljande av då aktuella lagar uppdagas?

6. Utreder Ni alla anmälningar? Om inte, vilka utredes ej och i så fall varför?
7. Finns någon pågående utredning?
8. Har SLU under de senaste två åren, från studenter, personal eller andra, fått in några anmälningar om mobbning, trakasserier, kränkningar, psykisk miss-handel, förtal eller falska tillvitelser mot studenter? Vad gäller i så fall anmälningarna och vad blev resultatet av utredningarna? Jag anhåller om anmälningarna och utredningsresultaten (samtliga avidentifierade, eftersom jag ej är intresserad av studenternas personuppgifter).

Jag anhåller om svar och delgivning till senast den 23 januari 2008. Vid ett eventuellt avslagsbeslut anhåller jag, inom samma tidsram, om formenligt avslagsbeslut med besvärshänvisning.

I svarsbrevet från rektorn Lisa Sennerby Forsse anfördes bl.a. följande.

Jag har vidarebefordrat [e-brevet från E. Wallén] till personalavdelningen och ber att de svarar på de frågor du ställer.

Utredning

Inledningsvis tog handläggaren vid JO:s expedition telefonkontakt med Elisabeth Askebro, personalchef vid SLU. Mot bakgrund av att Elisabeth Askebro, efter att ha fått en redogörelse för vad som framgick av anmälan till JO, uppgav att e-brevet från E. Wallén borde ha besvarats, men att hon inte närmare kände till hur ärendet hade handlagts, överenskomts att JO-anmälan samt e-brevet av den 9 januari 2008 skulle faxas till henne för vidare utredning och eventuell åtgärd från SLU:s sida.

Senare samma dag, den 3 juni 2008, inkom till JO ett faxmeddelande, undertecknat av chefsjuristen Lennart Jonsson vid SLU, i vilket anfördes följande.

Ärendet har inkommit till SLU via mail och har efter olika led övertagits av undertecknad för handläggning. P.g.a. olika omständigheter, såsom föräldraledigheter m.m. och andra arbetsuppgifter som uppfattats som mer angelägna att prioritera har ärendet tyvärr kommit att bli liggande. Ärendet har primärt inte uppfattats som en begäran om utlämnande av allmänna handlingar utan som en begäran att få assistans med studier.

SLU beklagar den långa handläggningstiden och kommer senast den 12 juni 2008 att översända begärd information till anmälaren.

Därefter anmodades rektor för SLU att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO. I remissvaret, som undertecknats av rektorn Lisa Sennerby Forsse, anfördes följande.

Såsom anförts tidigare till JO [– –] inkom ärendet till SLU via mail. Ärendet har därefter vandrat från rektor, via befattningshavare vid personalavdelningen, till chefsjurist Lennart Jonsson för handläggning. Ärendet handlades av honom eftersom han har kännedom om de områden som frågorna rörde samt att han handlagt frågor från E. Wallén, som även tidigare sökt information från SLU för sina studier. Tyvärr förbisågs att frågorna var ställda som en begäran om att utfå allmänna handlingar då de i första hand var ställda som en begäran om uppgifter för studier. Begäran innebar även en ganska omfattande bearbetning av ett längre dokument som begärdes skulle skickas i avidentifierat skick.

P.g.a. Lennart Jonssons föräldraledighet, samt att andra ärenden uppfattades som mer prioriterade, kom ärendet tyvärr att bli liggande oacceptabelt länge, vilket SLU beklagar. Någon påminnelse inkom dock inte från E. Wallén förrän förfrågan från JO inkom.

Begärda handlingar skickades i juli per mail till E. Wallén.
SLU beklagar återigen den långa handläggningstiden.

E. Wallén, som inte uppgett någon postadress, informerades via e-post om att ett remissvar kommit in.

En kopia av det svar som hade skickats till E. Wallén inhämtades från SLU.

I ett beslut den 27 mars 2009 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna handlingar

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighet för sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Av 2 kap. 12 § TF framgår att en allmän handling som får lämnas ut – dvs. som inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift ska tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Denne har enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av regleringen är att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål är även ofrånkomligt om begäran t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. Skyndsamhetskravet innebär att utlämnandeframställningar måste ges företräde framför annan administrativ verksamhet hos myndigheten.

Ett beslut som innebär att en utlämnandebegäran inte tillmötesgås fullt ut får överklagas av den som har begärt att få ta del av handlingen. Denne ska underrättas om att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas och att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten. Detta framgår av 2 kap. 15 § TF samt 15 kap. 6 § andra stycket och 7 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Uppgifter ur allmänna handlingar

Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen ska myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

En myndighets vägran att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar kan inte överklagas.

Serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223)

Enligt 4 § första stycket förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I andra stycket stadgas att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Av bestämmelsen framgår att det är myndigheten och inte den enskilde befattningshavaren som åläggs att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är inte heller obegränsad. Myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det

kan vara lämpligt att ge hjälp och i vilken form svar på frågor ska ges. Någon form av svar bör dock normalt utgå.

Bedömning

Inledning

De förfrågningar E. Wallén gjorde i e-postmeddelandet av den 9 januari 2008 avsåg till viss del utlämnande av handlingar. Övriga delar av meddelandet var formulerade som allmänna frågor till myndigheten. Till viss del hade dessa frågor möjligen kunnat besvaras genom utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar. Enligt vad som framgår ovan ställs det olika krav på myndighetens handläggning beroende på till vilken av dessa kategorier en begäran från en enskild kan hänföras.

Av det från SLU inhämtade svarsmeddelandet framgår att chefsjuristen, den 2 juli 2008, till E. Wallén skickade en skrivelse med svar på de frågor som ställts samt fem dokument, bl.a. en handlingsplan för likabehandling av studenter vid SLU och ett avidentifierat exemplar av en rapport som upprättats i anledning av en students anmälan avseende trakasserier.

SLU:s hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar

Av SLU:s remissvar kan inte utläsas vilka punkter i E. Walléns e-brev som kunde besvaras genom utlämnande av allmänna handlingar, dvs. i vilka delar det fanns handlingar att lämna ut. SLU:s svarsbrev den 2 juli 2008 visar dock att det i vart fall fanns handlingar som träffades av förfrågningarna i punkt 1 och 8 i E. Walléns e-postmeddelande den 9 januari 2008.

SLU borde ha handlagt E. Walléns framställning såvitt den avsåg utlämnande av handlingar i nära anslutning till att e-postmeddelandet inkom till myndigheten. Av utredningen framgår att handlingar lämnades ut först i juli 2008. Handläggningstiden står i uppenbar strid med det i tryckfrihetsförordningen grundlagsfästa skyndsamhetskravet. Vad som kommit fram om orsakerna till tidsutdräkten ändrar inte den bedömningen. Jag är således mycket kritisk till att det tog nästan ett halvår att efterkomma aktuell utlämnande-framställan.

Jag vill i sammanhanget även uppehålla mig vid följande. SLU har i remissvaret anfört att begäran innebar ”en ganska omfattande bearbetning av ett längre dokument som begärdes skulle skickas i avidentifierat skick”. Uttryckssättet ger intryck av att ”bearbetningen” gjordes för att E. Wallén hade begärt att avidentifiering skulle ske. Det föreligger självfallet inte någon skyldighet för en myndighet att av det skälet avidentifiera handlingar. Såvida det inte på grund av sekretess mötte hinder att lämna ut handlingen hade SLU alltså kunnat lämna ut den i befintligt skick. Vidare ställer jag mig frågande till den ”omfattande bearbetning” som skedde av ifrågavarande rapport. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att närmare utreda saken. Emellertid vill jag allmänt framhålla att en myndighet i en situation som den aktuella naturligtvis inte ska framställa en ny handling, utan endast göra en sekretesspröv-

ning av den begärda handlingen och härvid täcka över (maskera) uppgifter som omfattas av sekretess.

Övriga delar av E. Walléns förfrågningar

Vad avser övriga punkter i E. Walléns e-postmeddelande är de inte formulerade som om de har någon direkt koppling till existerande handlingar. Det ligger närmast till hands att uppfatta dem som allmänna frågor som en myndighet kan ha en skyldighet att besvara inom ramen för den serviceskyldighet som föreskrivs i 4 § förvaltningslagen. Det innebär att myndigheten har stor frihet att bestämma på vilket sätt frågorna ska besvaras. Den enskilde måste dock inom rimlig tid få någon form av besked från myndigheten.

SLU borde givetvis ha tillställt E. Wallén någon form av svar beträffande de frågor som ställts långt tidigare än som skedde.

Jag vill här upplysa om att jag denna dag har fattat beslut i ett annat ärende som rör SLU:s bristande handläggning av en utlämnandeframställning (JO:s dnr 4609-2007). Jag förutsätter att universitetet vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att såväl sådana framställningar som frågor från enskilda vilka faller inom myndighetens allmänna serviceskyldighet i fortsättningen hanteras i enlighet med gällande regler.

Ärendet avslutas med den delvis allvarliga kritik som uttalats ovan.

Vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m.

(Dnr 342-2008)

I ett beslut den 27 mars 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Beslutet i korthet

I detta beslut har tre frågor tagits upp till granskning. De har alla anknytning till de s.k. tsunamibanden. Frågorna gäller om slutsatserna i ett tidigare JO-beslut avseende en statssekreterare i Statsrådsberedningen påverkas av den information som fanns på banden, om en granskning av Regeringskansliets tjänstemän bör inledas i anledning av de felaktiga upplysningar som lämnades till riksdagens konstitutionsutskott och om Regeringskansliet på ett korrekt sätt handlagt vissa framställningar från en journalist om utlämnande av handlingar m.m.

Utredningen har innefattat en genomgång av de granskningar som redan gjorts: konstitutionsutskottets betänkanden, Katastrofkommissionens betänkanden och dokumentationen från de utfrågningar kommissionen genomförde, JO:s initiativärende beträffande Lars Danielsson samt Säkerhetspolisens utredning i anledning av misstanken att vissa band försvunnit. Vidare har

Regeringskansliet anmodats att utreda och yttra sig över hur journalisten Mikael Holmströms framställningar om att få ut handlingar m.m. hanterats. I utredningen har även ingått dokumentation som Mikael Holmström gett in över telefonsamtal han fört med chefsjuristen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beslutet inleds med en redovisning av vad som framkommit kring beslutet att spara den information som finns på tsunamibanden och hur banden fortsättningsvis hanterades. Redovisningen grundas på Katastrofkommissionens och Säkerhetspolisens utredningar. Bedömningen av de tre frågeställningarna har utgått från den samlade bild dessa utredningar ger.

Det saknas skäl för JO att ompröva den kritik som i det tidigare beslutet riktades mot statssekreteraren i Statsrådsberedningen. Det finns inte heller skäl att i anledning av den nya informationen göra några ytterligare uttalanden. Vid det ställningstagandet har den kritik som redan framförts av Katastrofkommissionen beaktats.

Konstitutionsutskottet bedömde att ansvaret för att information från Regeringskansliet till utskottet förmedlas på ett korrekt sätt ytterst ligger hos de statsråd som är berörda och hos statsministern. En analys av de regler och rutiner som tillämpas har i beslutet lett till slutsatsen, att utrymmet för att vid sidan av detta ansvar utkräva ett helt självständigt tjänstemannaansvar är begränsat. Det har i detta fall inte funnits skäl för JO att inleda någon utredning med inriktning på tjänstemännens ansvar.

Chefsjuristen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning lämnade under intervjuer med en journalist vissa oriktiga uppgifter om den elektroniskt lagrade informationen inom Regeringskansliet. Det som framkommit medger emellertid inte slutsatsen att detta skett medvetet. Journalisten ingav även en skriftlig begäran om att få ut handlingar. Det tog över nio månader innan han erhöll ett beslut. Merparten av den tiden låg begäran hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning, till synes utan att föranleda någon annan åtgärd än ett inledande svar om att handläggningen skulle ta minst ett par veckor. Enligt tryckfrihetsförordningen ska ärenden av detta slag handläggas skyndsamt. Regeringskansliet borde ha tagit ställning till begäran långt tidigare än vad som skedde och förtjänar därför allvarlig kritik för sin handläggning. Det kan inte uteslutas att fördröjningen innebar att sökanden berövades rätten till insyn i allmänna handlingar; när han väl fick sin begäran prövad hade reglerna ändrats så att de uteslöt insyn. Den senare delen av ärendets handläggning ligger utanför JO:s tillsyn, som inte omfattar regeringen.

JO:s genomgång har föranlett vissa övergripande iakttagelser. Det konstateras att de omfattande utredningsinsatser av skilda slag som tsunamibanden föranlett har sin grund i det odokumenterade beslutet att i extraordinär ordning spara informationen. Banden har inte visat sig tillföra annat än marginell ny kunskap av betydelse för utvärderingen av det allmännas insatser efter flodvågskatastrofen. Däremot har utredningsinsatserna varit nödvändiga för att säkerställa allmänhetens förtroende för att ingen information undanhållits.

En ytterligare iakttagelse gäller reglerna om konstitutionsutskottets befogenheter att få underlag till sin granskning. I anslutning till ett förslag från Grundlagsutredningen sägs i beslutet att erfarenheterna från tsunamiärendet

taler för att reglerna om konstitutionsutskottets rätt till information bör innefatta inte bara handlingar utan även upplysningar.

Avslutningsvis konstateras att banden blev kända genom att en journalist med stöd och hjälp av tryckfrihetsförordningens regler insisterade på att få del av uppgifter från dem, vilket föranlett en påminnelse om vikten av att dessa regler respekteras.

1. BAKGRUND

1.1 Frågeställningar för JO

Dåvarande justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren riktade i JO 2007/08 s. 244 kritik mot statssekreteraren Lars Danielsson för att denne på ett bristfälligt sätt medverkat vid Katastrofkommissionens granskning efter den s.k. flodvågskatastrofen. Efter JO:s beslut har det blivit känt att det funnits elektroniskt lagrad information av betydelse för de förhållanden som beslutet avsåg. Det finns därför skäl att inom ramen för ett nytt ärende ta ställning till om denna tillkommande information påverkar de bedömningar som gjordes i det tidigare ärendet.

Den tillkommande informationen finns bl.a. lagrad i särskild ordning på de s.k. tsunamibanden, vilkas existens inte var känd för någon av de instanser som utredde olika aspekter kring flodvågskatastrofens verkningar för svensk del. Upptäckten av banden ledde bl.a. till ett granskningsärende i riksdagens konstitutionsutskott, KU. I sitt ställningstagande erinrade KU om att Regeringskansliets tjänstemän står under JO:s tillsyn. I massmedia har det vidare återgivits ytterligare uppgifter kring Regeringskansliets hantering av tsunamibanderna och även viss annan elektronisk information, som funnits lagrad sedan tiden för katastrofen. Dessa uppgifter har föranlett en den 21 januari 2008 till JO inkommen anmälan. Den är riktad mot chefsjuristen i Regeringskansliets förvaltningsavdelning och grundad på uppgifter i Svenska Dagbladet, som enligt anmälan innebär att chefsjuristen medvetet undanhållit viktig information för bl.a. riksdagens konstitutionsutskott. Mot den bakgrunden bör JO ta ställning till vad som framkommit kring Regeringskansliets hantering av den elektroniskt lagrade information som fanns från tiden för flodvågskatastrofen och tjänstemännens ansvar för de svar som gavs till KU.

Sedan en utredning om dessa förhållanden inletts hos JO hörde journalisten Mikael Holmström, Svenska Dagbladet, av sig med vissa frågor. I samband med detta erbjöd han sig att översända några tidningsartiklar. Den 28 maj 2008 inkom ett antal artiklar, tillsammans med ett följebrev. I följebrevet beskrev han framställningar som han hade gjort angående handlingar och upplysningar om e-postloggar m.m. Jag beslutade i anledning av detta att frågorna kring hur dessa framställningar hanterats av Regeringskansliet skulle tas upp som ett klagomålsärende hos JO.

Sammantaget föreligger tre frågeställningar. Den första är om slutsatserna i det tidigare beslutet avseende statssekreteraren i Statsrådsberedningen påverkas av den information som tillkommit. Den andra är om Regeringskansliets tjänstemäns roll vid besvarandet av frågor från KU under utskottets

granskning av regeringens hantering av flodvågskatastrofen bör föranleda någon åtgärd av JO. Den tredje gäller Regeringskansliets handläggning av de omnämnda framställningarna om att få ut handlingar m.m. De redovisade frågeställningarna har så många beröringspunkter med varandra att de lämpligen bör övervägas i ett sammanhang.

1.2 Utredning m.m.

Själva tsunamikatastrofen inträffade för drygt fyra år sedan. Därefter har händelser och omständigheter som har sitt ursprung i katastrofen varit föremål för i det närmaste kontinuerliga prövningar av skilda slag. Frågan om tsunamibandens rättsliga status är fortfarande under utredning. Det som i JO:s nu redovisade genomgång stått i centrum gäller hanteringen av banden från katastrofen till dess att bandens existens offentliggjordes. Även detta ligger långt tillbaka i tiden. Att med det tidsavstånd som föreligger mer exakt söka utreda enskildheter i händelseförlopp, som inte tidigare klarlagts, ter sig inte i alla delar realistiskt. Detsamma gäller bedömningen av enskilda befattningshavares ansvar. JO:s granskning har därför inriktats på att åstadkomma en helhetsbild, mot bakgrund av vilken de särskilda frågeställningarna kan bedömas.

Utredningen har innefattat en genomgång av de granskningar som redan gjorts: KU:s betänkanden, Katastrofkommissionens betänkanden och dokumentationen från de utfrågningar kommissionen genomförde, JO:s initiativärendet beträffande Lars Danielsson samt Säkerhetspolisens utredning i anledning av misstanken att vissa band försvunnit. Vidare har Regeringskansliet anmodats att utreda och yttra sig över hur journalisten Mikael Holmströms framställningar och förfrågningar hanterats och bedömts samt vilka besked han givits. Detta har i sin tur lett till ytterligare skriftväxling, bl.a. har Mikael Holmström gett in dokumentation över telefonsamtal han fört med chefsjuristen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

I det följande återges vad som i för JO:s bedömning relevanta delar framkommit efter Regeringskansliets redovisning av tsunamibandens existens. Redovisningen av genomgången inleds med en översikt. Som en allmän bakgrund återges de huvudsakliga slutsatserna i betänkandet Tsunamibandet, SOU 2007:44, samt de värderingar av den tillkommande informationen som gjorts av kommissionen och av KU. Även vissa delar av Säkerhetspolisens utredning tas upp. Därefter redovisas och bedöms vad som framkommit beträffande var och en av de tre frågeställningarna. I en avslutande bedömning dras vissa mer generella slutsatser.

2. TSUNAMIBANDEN

2.1 Det bakomliggande händelseförloppet

Julhelgen 2004 inträffade en flodvågskatastrof (tsunami) i Asien, som berörde ett stort antal svenska medborgare. De svenska myndigheternas insatser för att bistå dessa utsattes för omfattande kritik.

Konstitutionsutskottet enades tidigt i januari 2005 om att granska hur regeringen hanterat följderna av flodvågskatastrofen. Beslutet avsåg regering-

ens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen. Granskningen var ett led i utskottets grundlagsreglerade uppdrag att utföra konstitutionell kontroll av hur regeringsmakten utövas. Den redovisades sedermera i 2005/06:KU8.

Regeringen tillkallade i januari 2005 en kommission med uppgift att bl.a. utvärdera samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som flodvågskatastrofen 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.

De uppgifter som lämnades av statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson då denne utfrågades av Katastrofkommissionen ledde till att JO Berggren i ett initiativärende beslutade granska den saken. Utredningen utmynnade i kritik mot Danielsson för bristande noggrannhet under kommissionens utfrågning och för underlåtenhet att lämna vissa efterfrågade besked till kommissionen, varigenom Danielsson försvårat kommissionens granskningssuppgift, se JO 2007/08 s. 244.

Journalisten Mikael Holmström på Svenska Dagbladet fick kännedom om att det i ett kassaskåp i Regeringskansliet förvarades band med säkerhetskopior avseende bl.a. Regeringskansliets e-posttrafik vid tiden för flodvågskatastrofen. Regeringskansliet hade till KU uppgett att dessa uppgifter hade gallrats. I telefonsamtal med chefsjuristen i Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Bengt Nordqvist, den 4 och den 12 oktober 2006 ställde Holmström bl.a. frågor om bandens förekomst. Holmström begärde i en skriftlig framställan den 13 oktober att få ta del av vissa handlingar. Senare samma dag kallade statsminister Fredrik Reinfeldt till en presskonferens vid vilken han tillkännagav att man i Regeringskansliet hade påträffat ett antal band från tiden kring flodvågskatastrofen. Det visade sig vara fråga om säkerhetskopior sparade på initiativ av den tidigare förvaltningschefen i Regeringskansliet Gunnar Holmgren. Informationen fanns på ett större antal band, som kom att kallas tsunamibanderna.

Upptäckten av banden ledde till att ordföranden i den tidigare Katastrofkommissionen fick i uppdrag att granska bandens innehåll och bedöma om innehållet var av sådan betydelse för kommissionens slutsatser att det fanns skäl för kommissionen att återuppta sitt arbete. Resultatet blev att Katastrofkommissionen återinkallades för en undersökning av om och i så fall hur dess tidigare slutsatser påverkades av den nya informationen. Kommissionen redovisade det uppdraget i betänkandet Tsunamibanderna, SOU 2007:44, den 14 juni 2007.

Saken föranledde även anmälningar till konstitutionsutskottet, som utredde och bedömde dessa i sitt betänkande 2007/08:KU6, som lades fram den 13 december 2007.

Med anledning av misstankar om att vissa av de band där den lagrade informationen fanns skulle ha försvunnit inleddes en förundersökning hos Säkerhetspolisen. Förundersökningen lades ned den 14 mars 2007 med konstaterandet att inga band saknades.

2.2 Beslutet att spara banden och den fortsatta hanteringen av dessa

Redogörelsen i det följande är baserad på den återinkallade Katastrofkommissionens betänkande Tsunamibanden, SOU 2007:44. Sidhänvisningar i det följande avser det betänkandet.

Allmänt om informationen på banden

Tsunamibanden visade sig när de granskades innehålla en ”totalbackup” från perioden från och med den 21 december 2004 till och med den 20 januari 2005, innefattande en enorm mängd information. Sammantaget rörde det sig om cirka 32 000 gigabyte, vilket motsvarar 6 500 DVD-skivor eller, utskrivet på papper, omkring 10 miljarder sidor. Innehållet bestod av e-postlådor och trafikinformation av olika slag, såsom e-postloggar, loggar som beskriver uppkopplingar via Regeringskansliets datanät och loggar över internettrafik.

Bakgrunden till att banden sparades

Inom Regeringskansliet togs regelbundet säkerhetskopior av bl.a. e-post och logglistor över e-post från externa användare. Det skedde genom överföring av uppgifter från e-postsystemet till band i en s.k. bandrobot. Det var band av det slaget som kom att sparas som tsunamibanden. För e-posten och logglistorna avseende e-posten gällde annars att sådan information normalt skulle gallras efter två månader. Gallringen skedde automatiskt genom att bandroboten var inställd så att överskrivning tilläts efter två månaders lagring.

Bakgrunden till att banden sparades utreddes av kommissionen bl.a. genom utfrågningar med de inblandade tjänstemännen. Resultatet redovisades i betänkandet (s. 124 ff.). Beträffande beslutet om lagring anfördes:

Vid ett möte någon gång i mitten av januari 2005 beslutade Gunnar Holmgren, dåvarande chef för Förvaltningsavdelningen, att ett längre sparande av viss elektronisk information avseende perioden efter tsunamin skulle ske. Vid det mötet närvarade förutom Gunnar Holmgren också Bengt Nordqvist, chefsjurist vid Förvaltningsavdelningen, och Elisabeth Lauritzson, IT-chef vid Förvaltningsavdelningen. Holmgrens beställning var inte detaljerad, utan uttrycktes som att ”så mycket som möjligt” eller all e-post från ”perioden den 26 december och framåt” skulle sparas. Bakom Holmgrens beslut låg hans önskan om att säkra uppgifterna så att det skulle finnas möjlighet att i efterhand kontrollera att systemet hade fungerat klanderfritt och att verifiera någon uppgift vid eventuella oklarheter. Han ville inte heller att det skulle kunna hända att Regeringskansliet missade att fånga upp någon rapport om en saknad person. Beslutet om långtidssparande av informationen protokollfördes inte och dokumenterades inte heller på annat sätt.

Vid beslutet förekom enligt kommissionens utredning inte några reflektioner kring vilken status det långtidslagrade bandmaterialet skulle komma att få. Inte heller frågor kring eventuell gallring av materialet diskuterades.

Den 14 januari 2005 kontaktade Elisabeth Lauritzson per e-post Karin Lindgren, ämnesråd i förvaltningschefens stab med ansvar för beredskapsfrågor, för att få närmare besked om i vilken omfattning material skulle sparas. Lindgren svarade att allt material under perioden den 26 december 2004–10 januari 2005 skulle sparas till dess annat besked lämnades.

IT-chefen verkställde beslutet via besked till underlydande tjänstemän. En extern konsult som vid den tidpunkten arbetade för Regeringskansliet ansågs bäst skickad att utföra uppdraget. Det var fråga om en extraordinär beställning; något liknande sparande av bandmaterial hade varken förr eller senare ägt rum i Regeringskansliet. Konsulten såg till så att banden för den aktuella perioden spärrades mot överskrivning, men lät dem sitta kvar i bandroboten.

Den fortsatta hanteringen av banden

På försommaren 2005 plockades de aktuella banden ut ur bandroboten, på grund av bristande lagringsutrymme. I bandrobotens mjukvara fanns det kvar ett index över bandens innehåll. Utan detta är det avsevärt svårare att hitta material på banden. Indexet hade också spärrats mot överskrivning. Spärren sträckte sig först till halvårsskiftet 2005, men flyttades sedan fram.

Beträffande bandens hantering efter den 1 december 2005, då kommissionen presenterat sin första rapport, anförde kommissionen (s. 126 f.):

Den 14 december 2005, efter det att kommissionen presenterat sin rapport, tog Per-Arne Jönsson [tjänsteman vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning] per e-post upp frågan om banden alltså skulle sparas med Bengt Nordqvist. I meddelandet angav Jönsson att banden var sparade till den 31 december 2005 och att det efter detta datum inte gick att göra någon återläsning av den sparade informationen, samt frågade om den tidpunkten var tillfyllest för Nordqvist. En kopia av e-postmeddelandet gick till en av teknikerna i servergruppen. Den 16 december 2005 svarade Nordqvist i ett e-postmeddelande att han skulle återkomma. Nordqvist återkom per e-post med sitt svar på meddelandet den 2 januari 2006, då han uppgav att han antog att materialet inte längre var sparad. Under denna tid hade Jönsson av teknikern blivit upplyst om att det även utan index över bandinnehållet skulle gå att återläsa informationen på banden, men att det då skulle ta mellan två och fyra timmar per band att söka en uppgift. Jönsson svarade därför Nordqvist samma dag i ett e-postmeddelande att det fortfarande gick att läsa informationen, men att det skulle komma att ta mycket längre tid att få fram uppgifter. Den 3 januari 2006 återkom Nordqvist per e-post med fråga hur lång tid det skulle ta. Samma dag svarade Jönsson i ett e-postmeddelande att det för varje band kunde ta två timmar, och att det i teorin skulle kunna ta upp mot 300 timmar att hitta efterfrågad information då man inte visste var den fanns. I verkligheten, uppgav Jönsson, skulle det komma att ta mycket längre tid, eftersom bandroboten används till annat arbete, så att man förmodligen högst skulle kunna leta på fem band per dygn och att det då skulle komma att ta omkring 45 arbetsdagar att leta igenom alla band. Nordqvist återkom slutligen samma dag i ett e-postmeddelande med besked om att det på sitt sätt var en utmärkt situation, då man hade informationen om det var absolut nödvändigt att ta fram den men att det å andra sidan var så arbetskrävande att utomstående inte hade rätt att kräva att få ut uppgifterna. Nordqvist avslutade sitt meddelande med uppgift om att de kunde ta upp frågan om banden på nytt om ett halvår.

Efter en diskussion som involverade bl.a. IT-chefen och säkerhetschefen vid Regeringskansliet flyttades banden den 21 mars 2006 från datorhallen, där de legat i en låda bredvid bandroboten, till ett säkerhetsskåpsutrymme.

I slutet av mars 2006 förekom medieuppgifter om att någon från Regeringskansliet hade sagt att information om e-post och loggar inte fanns. Uppgifterna väckte uppmärksamhet hos några av dem som kände till det sparade materialet. I ett e-postmeddelande daterat den 28 mars 2006 frågade Per-Arne

Jönsson Bengt Nordqvist om detta, genom att undra hur de skulle göra med det material som sparats och placerats i ett kassaskåp. Kopia av meddelandet skickades till IT-chefen och ytterligare en tjänsteman. Nordqvist svarade med en förklaring av bakgrunden till Regeringskansliets svar till KU, där han angav att KU:s begäran om uppgifter alltid skulle avse allmänna handlingar och att uppgifter som sparas på en backup normalt sett aldrig kan anses tillgängliga med hjälp av rutinbetonade åtgärder. Meddelandet avslutades med orden ”det är nog hög tid att rensa banden”. Nordqvists svar sändes även till dem som fått kopia av Jönssons meddelande. Jönsson vidtog ingen åtgärd med anledning av detta, eftersom han inte uppfattade det som en order om gallring. Beträffande Nordqvists överväganden skrev kommissionen (s. 127 f.):

Bengt Nordqvist har inför kommissionen förklarat och kommenterat de uppgifter han lämnat i e-postkonversationen angående gallringsfrågan med att han utgick från de uppgifter som Per-Arne Jönsson hade lämnat om att det skulle ta 45 arbetsdagar att leta fram en uppgift ur bandmaterialet, vilket inte kunde anses vara en rutinbetonad åtgärd. Enligt vad han vid denna tidpunkt förstod var en myndighet inte skyldig att ta fram uppgifter ur en upptagning om detta krävde mer än rutinbetonade åtgärder, och en uppgift som inte gick att ta fram med rutinbetonade åtgärder ur en upptagning var inte att anse som ”förvarad” i tryckfrihetsförordningens bemärkelse. Därmed var inte heller bandmaterialet att anse som en allmän handling, såvitt han förstod. Nordqvist har vidare uppgett att frågan om banden skulle gallras inte låg inom hans ansvarsområde, dels då frågor rörande departementsöverskridande logglistor enligt Regeringskansliets arbetsordning normalt låg inom kansliarkivariens föreskriftsrätt, dels då beslutet om långtidslagrande hade fattats av en honom överordnad (förvaltningschefen).

Under resten av år 2006 förekom enligt kommissionen inga kontakter mellan Bengt Nordqvist och Per-Arne Jönsson angående frågan om sparande av banden.

Hur spridd var kännedomen om bandens existens?

Av sin utredning drog kommissionen slutsatsen att ett flertal personer haft kännedom om det sparade materialet. Det gällde tjänstemän inom förvaltningsavdelningen, främst inom Regeringskansliets IT-enhet men även dåvarande förvaltningschefen Gunnar Holmgren, chefsjuristen Bengt Nordqvist och dåvarande ämnesrådet Karin Lindgren ägde vetskap om att antingen e-post och e-postloggar för viss period hade sparats eller mer specifikt att databanden hade långtidslagrats. Initierade personer torde enligt kommissionen också ha haft kännedom om att viss kringinformation hade kommit att sparas, utöver vad som hade begärts, på grund av systemets tekniska utformning. Däremot hade det inte framkommit att Jan Landahl, Gunnar Holmgrens efterträdare som förvaltningschef, Christina Weihe, rättschef vid Statsrådsberedningen och Regeringskansliets kontaktperson i förhållande till KU, eller någon utanför förvaltningsavdelningen hade haft kännedom om att databanden fanns eller att det hade skett ett informationssparande utöver den normala säkerhetskopieringen. Av den bristande dokumentationen och frånvaron av delgivning uppåt i Regeringskansliets organisation drog kommissionen slut-

satsen att det inte fanns skäl att misstänka någon ”mörkläggnings” från den politiska nivån i fråga om tsunamibanderna.

Kritik mot förvaltningschefen och Regeringskansliet

Katastrofkommissionen kritiserade Gunnar Holmgren för hanteringen av tsunamibanderna. Det var som framgick Holmgren som beslutade om den informationslagring som kom att ske på tsunamibanderna. Hans ursprungliga intention var att säkra information från e-postsystemet för att skapa möjlighet att i efterhand kontrollera någon uppgift vid eventuella oklarheter. Detta bedömde kommissionen som i och för sig vällovt. Beslutet diariefördes dock inte och det dokumenterades inte heller på något annat sätt. Kommissionen utgick från att hanteringen av uppgifter i förhållande till konstitutionsutskottet skulle ha skötts bättre om åtgärden att långtidsspara banderna från början dokumenterats och korrekt delgivits inom Regeringskansliet. Kommissionen påpekade också att om så skett hade den själv aldrig behövt återinkallas, eftersom materialet då hade kunnat användas redan i den ursprungliga granskningen.

Dessutom kritiserades Regeringskansliet som myndighet. Bl.a. drog kommissionen vissa mer generella slutsatser av hanteringen som helhet (s. 139):

Bandhanteringen och den bristande kunskapen bland högre tjänstemän om vilken elektronisk information som faktiskt sparas i Regeringskansliet kan ses som exempel på att Regeringskansliet i detta avseende inte har hållit tillräckligt hög standard i hanteringen av känsliga uppgifter. Diarieföring, dokumentation och information om vidtagna åtgärder är nödvändiga förutsättningar för kunskapsspridande. Dokumentationsåtgärder är också nödvändiga både för att tillgodose medborgarnas krav på transparens i Regeringskansliet, och för att den interna organisationen skall ges möjlighet att på bästa sätt både hantera efterfasen till en kris samt kunna dra lärdomar av krishanteringen.

2.3 Säkerhetspolisens utredning

En tid efter det att tsunamibandernas existens gjorts allmänt känd uppkom vissa misstankar om att materialet inte var komplett. Regeringskansliet gjorde därför den 16 november 2006 en anmälan till Rikspolisstyrelsen. Där angavs att det förekom uppgifter om att band saknades och att det inte kunde uteslutas att dessa uppgifter var riktiga. Brottsmisstanken gällde undertryckande av urkund alternativt stöld. Anmälan utreddes av Säkerhetspolisen. Förundersökningen lades ned den 14 mars 2007 med konstaterandet att brott inte kunde styrkas. Av beslutet framgår att utredningen lett till slutsatsen att bandmaterialet var komplett.

I förundersökningen belystes bl.a. hur det gick till när det beslöts att informationen skulle sparas m.m. Det skedde genom förhör med flera av de inblandade tjänstemännen, däribland Jan Landahl, Bengt Nordqvist, IT-chefen Elisabeth Lauritzson och gruppchefen Per-Arne Jönsson.

Förundersökningen ger ingen annan bild av hur det gick till när det beslöts att banderna skulle sparas än den som Katastrofkommissionen redovisade. I Säkerhetspolisens redogörelse för det samlade förhørsresultatet anges:

Tidigt i början av januari 2005 beslutade före förvaltningschefen vid Regeringskansliet, Gunnar Holmgren, att säkerhetskopior av e-posttrafik till och från Regeringskansliet skulle långtidssparas, utöver normala rutiner. Enligt flera förhørsutsagor gjordes detta i syfte att underlätta en eventuell kommande granskning av hur Regeringskansliet hanterat flodvågs-katastrofen. Gunnar Holmgren uppdrog åt chefen för IT-avdelningen, Elisabeth Lauritzson att säkerställa backuperna. När Gunnar Holmgren muntligen beordrade Elisabeth Lauritzson att spara e-posten närvarade chefsjurist Bengt Nordqvist.

Det framgår att det normala var att information sparades i åtta veckor. Därefter kunde informationen skrivas över och därmed raderas. Detta kommenterades i förhöret med Bengt Nordqvist. I protokollet från förhöret med denne uppges bl.a.:

Vad gäller säkerhetskopior är det en skall-regel, det skall gallras. Problemet som Bengt Nordqvist ser det är att man fått före förvaltningschefens uppdrag att bryta reglerna. Förvaltningschefen är en person med stark ställning, han skall ha en mycket stark ställning. Man går därför på hans beslut, och därför får Lauritzson och de andra inga direktiv av Nordqvist, som känner att han inte är behörig att "kliva in".

Bengt Nordqvist har aldrig fått en distinkt fråga angående prövningen av ärendet. Bengt Nordqvist menar att Lauritzson nog skulle ha blivit rätt förvånad om Nordqvist klivit rätt in och tagit över den frågan. Den enda som skulle kunna ingripa i frågan är förvaltningschefen. Nordqvist menar att man förstod att läget inte var helt lätt i och med att man satt på material som man inte borde ha haft. Hur vi än gör så kommer vi att göra fel, sådan var situationen, menar Nordqvist. Det går inte att reparera, det går inte att läka.

Frågan om varför beslutet inte dokumenterades togs upp i förhöret med Gunnar Holmgrens efterträdare Jan Landahl. I protokollet från förhöret med denne uppges bl.a.:

På fråga om hur Jan Landahl ser på det faktum att det denna gång inte fattades ett dokumenterat beslut, att det var ett muntligt beslut som gavs av Holmgren till Lauritzson, svarar Jan Landahl enligt följande. Man har varje vecka en beslutsberedning, där man i förväg anmäler olika typer av beslut som man vill att förvaltningschefen skall fatta. Detta är en formaliserad beredning. Jan Landahl fattar antingen beslut, eller så diskuterar man frågor som är på väg att bli beslut. Omedelbart därefter har man ledningsgruppsmöte. Detta är en rutin. Man fattar m.a.o. beslut när man skall göra något inom organisationen. Det kan vara allt från projekt, åtgärder eller inriktning, olika typer av handlingar.

Vad gäller hur Jan Landahl skulle ha resonerat i just detta fall menar han att detta är ett ovanligt beslut, att ta en extra säkerhetskopior. D.v.s. det är något annorlunda än de vanliga rutinerna. De ordinarie rutinerna hade ju ändå sparat materialet i två månader. Här väljer man att göra en mycket speciell åtgärd. Jan Landahl påpekar på nytt att det är lätt att vara efterklok, men menar att han i det fall han själv varit enhetschef krävt att få det hela på ett skriftligt beslut. Han hade själv fattat ett sådant. Jan Landahl menar dock att man måste sätta sig in i hur miljön och arbetssituationen var vid detta tillfälle.

I Säkerhetspolisens redogörelse för det samlade förhørsresultatet anges:

Beslutet att spara e-posten dokumenterades inte vilket nuvarande förvaltningschef Jan Landahl har beklagat. När Jan Landahl tillträdde sin tjänst i maj 2005 berättade inte Gunnar Holmgren att databanden sparats. Jan Landahl fick reda på bandens existens först den 12 oktober 2006, i samband med att

SvD åberopade allmän handling och begärde att få del av innehållet med stöd av tryckfrihetsförordningen.

Bakgrunden till offentliggörandet av bandens existens är relativt ingående belyst i förundersökningsmaterialet. Upprinnelsen var journalisten Mikael Holmströms frågor. I Säkerhetspolisens redogörelse för det samlade förhållningsresultatet anges:

Den 4 eller 5 oktober ringde Mikael Holmström, journalist vid SvD, till Bengt Nordqvist och frågade efter arkivmaterial. Holmström begärde att få ut arkivmaterial som allmän handling. Nordqvist uppfattade Holmström som diffus. Denne uppgav att det skulle finnas material lagrat hos Regeringskansliet från Tsunamin. Nordqvists första reflektion var att detta syftade på telefonloggar. Sedan sade journalisten något om arkivmaterial. Nordqvist kontrollerade saken men hittade ingenting som kunde styrka Holmströms uppgifter. Den 12 oktober ringde Mikael Holmström återigen och nämnde att han hade en källa som berättat att det fanns band sparade och att de låg i ett kassaskåp i Regeringskansliets källare. Nordqvist uppfattade journalistens budskap som en begäran om att få ut en allmän handling. Andemeningen var att journalisten ”visste om att man på Regeringskansliet hade något som fanns dolt”.

Detta föranledde Bengt Nordqvist att sammankalla till ett möte med Per Arne Jönsson, Elisabeth Lauritzson, Jan Mårtensson och Kristian Levander. Denne var jurist vid Elisabeth Lauritzsons avdelning. De blev då säkra på att databanden fanns i säkerhetsskåpet i källaren. Bengt Nordqvist frågade Per Arne Jönsson om antalet databand och denne svarade att det var i storleksordningen 150 band. Uppgifterna går isär mellan Per Arne Jönsson och Bengt Nordqvist.

Bengt Nordqvist informerade även Jan Landahl, som därmed för första gången fick höra talas om beslutet att spara banden. Han sammankallade därför ett möte där han ställde ett antal frågor. Därefter begärde Landahl tillsammans med Christina Weihe att få träffa statsministern. De fick direktiv från denne att kontakta Katastrofkommissionens ordförande Johan Hirschfeldt. Dagen efter hölls den presskonferens där bandens existens och uppdraget till Johan Hirschfeldt redovisades.

3. FRÅGESTÄLLNINGAR FÖR JO

3.1 Den tillkommande informationens betydelse för bedömningen i JO 2007/08 s. 244

3.1.1 Allmänt om den tillkommande informationens betydelse

Tsunamibandet innehåller som framgått ovan enorma mängder information. Den enda granskning som gjorts av deras konkreta innehåll är den som genomfördes i samband med Katastrofkommissionens arbete. Granskningen skedde med utgångspunkt i ett antal frågor, som inte hade kunnat besvaras i det ursprungliga utredningsarbetet (se betänkandet, s. 96 f.). Dessa s.k. öppna frågor gällde:

- Vilka kontakter som förekommit mellan Lars Danielsson och kabinetssekreteraren Hans Dahlgren vid Utrikesdepartementet (Danielsson och Dahlgren hade lämnat olika uppgifter om detta).

- Om Lars Danielsson hade läst ett e-postmeddelande från Försvarsdepartementets underrättelse- och beredskapsenhet med information om katastrofen (Danielsson hade hävdade att han läst det).
- Vilken information statsministern Göran Persson fått om katastrofen under annandag jul (av intresse var bl.a. vilken kunskap Danielsson hade sökt för att kunna informera statsministern).

Av kommissionens betänkande framgår att materialet även mer allmänt studerades för att på det sättet skapa en bild av aktiviteten i Regeringskansliet under tiden närmast efter katastrofen.

Enligt kommissionen bekräftade e-postmeddelanden som fanns registrerade på banden de uppgifter som förut hade lämnats av tjänstemän från Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Detta illustreras på s. 98–101 i betänkandet, bl.a. genom återgivande av innehållet i ett antal e-postmeddelanden, där arbetssituationen under det första dygnet efter katastrofen beskrivs.

Beträffande Statsrådsberedningen koncentrerades intresset enligt kommissionen ”helt naturligt” till Lars Danielsson ”eftersom de frågor som stod öppna efter tidigare granskningar i hög grad rörde honom”. Kommissionen ansåg sig med hänvisning till sitt uppdrag inte kunna underlåta en närmare granskning av de oklarheter som förelåg kring Lars Danielssons verksamhet dagarna efter katastrofen och fortsatte (s. 107):

Danielsson var vid den aktuella tidpunkten statsministerns närmaste man och därmed ansvarig bland annat för att informera statsministern. Vid den utfrågning som kommissionen höll med Danielsson den 3 mars 2005 uppgav han att de huvuduppgifter han uppfattade sig ha var just att informera statsministern och dessutom att, om behov förelåg, lösa kompetensvister mellan departement. Vid utfrågningen den 13 mars 2007 nämnde han ytterligare en uppgift, nämligen att ge statsministern indikation om huruvida det finns anledning att sammankalla regeringen.

Bland den i bandmaterialet bevarade e-posten finns ett e-brev avsänt före julhelgen till ett antal medarbetare inom Statsrådsberedningen som informerar om att Danielsson under annandagen fram till klockan 18 hade rollen som *jourhavande beslutsfattare*. Termen, som i dag har ändrats till ”jourhavande statssekreterare”, innebär kort uttryckt att man har en roll som jourhavande exekutiv tjänsteman.

I bandmaterialet finns data som direkt och indirekt belyser Danielssons informationsunderlag och agerande under de första dygnet efter tsunamin. Materialet kompletterar tidigare lämnade redogörelser.

Kommissionen underkastade därefter de uppgifter som Lars Danielsson tidigare hade lämnat en ingående granskning, med hjälp av innehållet i e-postlådor, e-postloggar, IP-adresslistor, accessloggar (registrering av uppkoppling mot Regeringskansliets nät) och internetloggar (registrering av vilka sidor på internet som besökts och när detta skett). Granskningen synes ha inneburit att allt Danielsson företagit sig i form av sådana till Regeringskansliet kopplade aktiviteter under den aktuella tiden kartlades. Vid sidan av detta sökte kommissionen att med hjälp av andra utredningsåtgärder bringa ytterligare klarhet kring Danielssons in- och utpassering till respektive från Regeringskansliet Rosenbad samt telefonkontakterna med Hans Dahlgren. Kommissionen lade även ned ett särskilt arbete på att utröna om det ovan nämnda e-postmeddelandet från Försvarsdepartementets underrättelseenhet nått Dani-

elsson. Meddelandet hade sänts tidigt på morgonen efter flodvågskatastrofen och innehöll faktauppgifter om katastrofens omfattning. Det framgick bl.a. att flodvågen hade svept med sig allt i sin väg, att många troddes vara döda, att läget var mycket allvarligt och att UD beräknade att 10–20 000 svenskar befann sig i området. Meddelandet hade sänts av Lennart Brittner, ämnesråd vid Försvarsdepartementet. Danielsson hade uppgivit att han tagit emot och läst meddelandet. Kommissionen försökte med Brittners hjälp bl.a. finna eller rekonstruera sändlistan till meddelandet.

3.1.2 Katastrofkommissionens bedömning av den tillkommande informationens betydelse för granskningen av regeringens agerande i samband med flodvågskatastrofen

Kommissionen fann att materialet på banden gjort det möjligt att i några avseenden närmare belysa skeendet i Regeringskansliet under dygnet närmast efter tsunamin. För de flesta av de berörda delarna av Regeringskansliet – förvaltningsavdelningen, UD och andra departement – hade bilden dock inte på något väsentligt sätt förändrats. Kommissionen skrev i sin sammanfattning (s. 17):

De grundläggande bedömningar som kommissionen gjorde i sitt betänkande i december 2005 förändras inte av det material som har framkommit i denna undersökning. Regeringskansliet saknade en fungerande krishanteringsorganisation, för vilket statsministern i egenskap av chef för Regeringskansliet bär ansvaret. Inte heller i övrigt finns det anledning att revidera bedömningarna i fråga om verksamheten hos UD och andra departement.

Däremot var det enligt kommissionen nödvändigt att komplettera bilden av hur Statsrådsberedningen agerat. Det berodde på den information som tillkommit om Lars Danielsson. Kommissionen skrev i sin sammanfattning (s. 17 f.):

Statsrådsberedningens och Lars Danielssons roll framstår under det första dryga dygnet efter tsunamin som väsentligt mer perifer än Danielsson har framställt den i utfrågningarna. Danielssons uppgifter som statssekreterare i Statsrådsberedningen innefattade den aktuella dagen att han var jourhavande beslutsfattare, det vill säga rollen som exekutiv hög tjänsteman inom Statsrådsberedningen och därmed inom Regeringskansliet. Hans konkreta huvuduppgifter var att hålla sig själv informerad för att kunna informera statsministern, att vid behov avgöra vilket departement som skulle ha en ledande roll vid händelser som berör flera departement och att göra en bedömning av om det kunde bli aktuellt att kalla till ett regeringssammanträde. I ljuset av den information som har framkommit efter publiceringen av kommissionens föregående rapport framstår Danielssons insatser som otillräckliga. För detta måste han kritiseras.

Kommissionen tillade att det efter en analys av materialet även framgick att Lars Danielsson hade lämnat uppgifter till granskningsorganen som inte varit korrekta. Kommissionen redogjorde i sammanhanget för vad han sagt under den utfrågning, som kommissionen under den första fasen av sitt arbete hållit med honom (s. 107):

I den utfrågning som kommissionen genomförde med statssekreteraren Lars Danielsson den 3 mars 2005 sade denne att han först fick vetskap om kata-

strofen via massmedia vid 7-tiden på annandagen den 26 december 2004. Han gick in på e-posten från sin bostad och läste rapporteringen från Försvarsdepartementet. Härmed måste åsyftas Lennart Brittners e-brev avsänt klockan 06.28, eftersom någon annan sådan information från Försvarsdepartementet inte fanns vid denna tidpunkt. Han sade vidare att han kontaktade statsminister Göran Persson klockan 07.45. De talade om katastrofen, dock utan att speciellt beröra dess svenska anknytning. Danielsson begav sig därefter till Rosenbad, där han enligt egen utsago fick kontakt per telefon med kabinettssekreterare Hans Dahlgren.

Vid 11-tiden ringde han Jonas Hjelm, då man bland annat dryftade en insats från Räddningsverket. Enligt Danielsson diskuterades inte vid detta tillfälle en insats i syfte att bistå skadade svenskar i området.

Efter lunch återvände Danielsson till Rosenbad, där han enligt egen uppgift höll kontakt med UD hela dagen för att hålla sig uppdaterad om läget. Han hade en ny kontakt med Göran Persson under eftermiddagen. Han hade vidare nya kontakter per telefon med Hans Dahlgren under eftermiddagen och kvällen.

En jämförelse av dessa uppgifter med den tillkommande informationen ledde till följande bedömning (s. 122):

Efter den analys som nu har genomförts är det [...] belagt att Danielsson har lämnat uppgifter till kommissionen och andra granskningsorgan som inte varit korrekta. Han fick inte utskicket från Lennart Brittners på morgonen den 26 december. Han öppnade inte sin tjänstedator i hemmet på morgonen utan läste sin e-post först efter lunch. Han hade inte kontakter med Hans Dahlgren eller någon annan UD-tjänsteman under annandagen. De rapporter han fick om läget i Regeringskansliet inskränkte sig till två korta e-brev och samtal från förvaltningschefen Gunnar Holmgren, och han sökte inte aktivt mer information om detta. Samtalet mellan Hjelm och Danielsson tillkom på Hjelms initiativ, inte på Danielssons.

Det finns som framgått ett mönster i avvikelserna mellan de uppgifter som Danielsson lämnat till granskningsorganen och vad som vid närmare undersökning visat sig faktiskt eller med hög sannolikhet ha hänt: Danielsson har konsekvent framställt sig som mer aktiv än han var under det första dryga dygnet. Hans redogörelser har också på vissa punkter ändrats allteftersom granskningarna har fortskridit och nya fakta har kommit i dagen. Kommissionen gör dock inte någon värdering av Danielssons uppgiftslämnande till granskningsorganen utan stannar vid att överlämna denna redogörelse som komplettering till tidigare slutsatser.

3.1.3 Konstitutionsutskottets bedömning av den tillkommande informationens betydelse för granskningen av regeringens agerande i samband med flodvågskatastrofen

Enligt en anmälan till KU i januari 2007 fanns det mot bakgrund av den information som tillkommit en risk för att utskottets tidigare betänkande om regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen vilat på delvis oriktiga uppgifter. I anledning av anmälan återgav KU i sammanfattning Katastrofkommissionens slutsatser och redovisade vissa egna utredningsåtgärder, såsom frågor till Regeringskansliet och utfrågning med Katastrofkommissionens ordförande och huvudsekreterare.

Den fråga som utskottet enligt sitt ställningstagande hade att pröva var om det material som tillkommit efter utskottets förra granskning var av sådan art

och hade sådant innehåll att det gav anledning för utskottet att omvärdera eller förnya sin tidigare granskning. KU fortsatte (bet. 2007/08:KU6 s. 11):

Utskottet konstaterar att det nytillkomna materialet innehåller uppgifter som påvisar att aktiviteten från Statsrådsberedningens sida var för låg under krisens inledande skede. Denna uppfattning hade utskottet också i det förra granskningsbetänkandet, då utskottet anförde att både Göran Persson själv och Statsrådsberedningen borde ha varit mer aktiva i olika avseenden under krisens inledning. Uppgifterna i det nytillkomna materialet bekräftar med andra ord den uppfattning som utskottet tidigare uttalat. Utskottet anser således inte att det finns skäl att omvärdera resultaten i det förra granskningsbetänkandet om regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004.

3.1.4 JO:s bedömning

JO Berggren anförde i sitt beslut angående Lars Danielsson bl.a.:

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 konsulerare 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 omgäende 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 kabinetssekreteraren 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 [Katastrofkommissionens ordförande], underlätit 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 uppsåtligt 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 un-

derlåtenhet 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.

Katastrofkommissionen har som framgått ansett sig kunna konstatera att Lars Danielssons föregivna telefonsamtal med Hans Dahlgren inte ägt rum. På den punkten synes en osäkerhet som tidigare förelegat vara undanröjd. I förhållande till vad som kunde bedömas vid tiden för JO:s förra beslut har det av Katastrofkommissionen fastslagits att Lars Danielsson även på andra punkter lämnat oriktiga uppgifter, liksom att det gått att se ett mönster i de uppgifter han lämnat, bestående i en tendens att framställa sig som mer aktiv än han i själva verket var.

Den tillkommande informationen, inklusive den värdering som ligger i de bedömningar Katastrofkommissionen redovisat, innebär att grunden för kritiken mot Lars Danielsson i det tidigare JO-beslutet har stärkts. Något skäl att omvärdera det som då uttalades föreligger alltså inte. Inte heller föreligger det efter Katastrofkommissionens bedömning något skäl för JO att göra ytterligare uttalanden i saken.

3.2 Regeringskansliets information till granskningsorganen

3.2.1 Katastrofkommissionens utredning om Regeringskansliets information till kommissionen och KU under granskningarna efter flodvågskatastrofen

De granskningar som genomfördes av Katastrofkommissionen och KU efter flodvågskatastrofen handlade om vad regeringen och myndigheterna gjort sedan katastrofen blivit känd. Till stor del gällde det att söka rekonstruera hur katastrofberedskapen fungerat under de första dyggen, innefattande hur kunskapen om att en katastrof inträffat spreds och vilka åtgärder som vidtogs. En central fråga för granskningen var givetvis vilket underlag som fanns att tillgå för att göra en sådan rekonstruktion.

Kommissionens arbetsmetod följde ett traditionellt mönster, som innebar att man inhämtade redogörelser från myndigheter, höll utfrågningar med tjänstemän och tog del av skriftliga handlingar. Katastrofkommissionen efterfrågade vid utförandet av sitt ursprungliga uppdrag däremot i princip inte elektroniskt lagrat material. Detta redovisas i betänkandet om tsunamibandens, där det bl.a. framgår att kommissionen ansåg att dess informationsbehov kunde tillgodoses genom sedvanligt inhämtande av redogörelser från myndigheter och hörande av tjänstemän (s. 141 f.). Det ansågs inte motiverat att tillgripa så pass ingripande metoder för materialinsamlingen som ett direkt nyttjande av elektronisk information skulle kunna innebära. Det framgår att någon diskussion om en backuptagning innehållande e-postmeddelanden inte fördes mellan företrädare för kommissionen respektive Regeringskansliet, men även att kommissionen inte fick någon information om bandens existens. – Det kan alltså konstateras att kommissionen i princip själv valde att avstå från att använda elektroniskt lagrat material och att frågan om vilken informa-

tion som i det hänseendet gavs från Regeringskansliet därmed inte ställs på sin spets för kommissionens del.

KU:s granskningsmetod avvek något från Katastrofkommissionens arbets-sätt. Utskottet inhämtade till stor del information via skriftliga frågor till Regeringskansliet. Elektroniskt lagrad information hade då direkt berörts och efterfrågats. Bl.a. begärde utskottet att få del av alla in- eller utgående e-postmeddelanden från Regeringskansliet under det första dygnet (26 december 2004) och övrig e-postkommunikation från samma tid som var av betydelse för utskottets granskning. Statsrådsberedningen svarade för Regeringskansliets räkning att det fanns papperskopior av viss elektronisk kommunikation. Det materialet överlämnades till KU. Någon information om det som sedermera kallats tsunamibanden eller om det övriga backup-material som fanns fick KU inte.

Det saknas skäl att här ingående redogöra för alla KU:s förfrågningar och de svar som utskottet erhöll; en sådan redogörelse finns i SOU 2007:44 s. 149 ff. Av särskilt intresse är dock den frågepromemoria som KU den 23 mars 2006 tillställde Regeringskansliet. Där nämndes det e-postmeddelande som Lennart Brittner vid Försvarsdepartementet sänt till ett flertal personer tidigt på morgonen efter flodvågskatastrofen. Regeringskansliet ombads svara på följande frågor:

Eftersom meddelandet skickades från en extern e-postadress bör det ha passerat brandväggarna till Regeringskansliets datorsystem.

1. Har e-postmeddelandet, när det ankom till regeringskansliets datorer, genererat en eller flera loggar?
2. Finns loggarna kvar från ovanstående tidsperiod?

Om det är möjligt att undersöka, så önskar utskottet upplysning om vilka personer som var mottagare till det aktuella e-postmeddelandet.

Regeringskansliet svarade genom en skrivelse med missiv undertecknat av rättschefen Christina Weihe och en icke undertecknad promemoria ställd från Statsrådsberedningen. I promemorian uppgavs bl.a. följande.

E-postmeddelanden som sänds in till Regeringskansliet genererar loggar. De meddelanden som Lennart Brittner sände den 26 december 2004 bör alltså ha genererat loggar i Regeringskansliets system. För samtliga loggar gäller, enligt Regeringskansliets gallringsföreskrifter, att de skall gallras när de inte behövs för verksamheten. I enlighet med dessa rutiner har loggarna gallrats för 2004 och för stor del av 2005.

Svaret var som synes felaktigt i sak, eftersom den efterfrågade informationen fanns på de i särskild ordning sparade tsunamibanden (och även i annat backup-material). Även flera andra svar från Regeringskansliet var missvisande i ljuset av den elektroniska information som Regeringskansliet hade sparad.

Katastrofkommissionen sökte utreda bakgrunden till att KU felinformerats. I det sammanhanget belystes de rutiner som tillämpas i Regeringskansliet när frågor från KU besvaras (se betänkandet, s. 146 f. och bilaga 5). Av redogörelsen framgår i huvudsak följande.

Praxis sedan lång tid tillbaka är att rättschefen i Statsrådsberedningen fungerar som ”brevlåda”. Det är således dit som KU:s frågor, ställda till Reger-

ingskansliet, skickas. Rättschefen ber därefter om ett svarsunderlag från statssekreteraren i det departement som saken gäller. Berör frågan förvaltningsavdelningen går den normalt till chefsjuristen. Eftersom granskningsärendena rör ett statsråds tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning är det underförstått att berörda statsråd är underrättade om såväl ärendena som svaren.

När rättschefen får del av svarsunderlaget, läser han eller hon igenom det. Rättschefens kontroll är av avstämningskaraktär och innefattar inte någon reell värdering av sakunderlaget. Efter denna kontroll sker en politisk granskning, normalt genom statsministerns statssekreterare. Ingenting skickas över till KU utan att en statssekreterare i Statsrådsberedningen har sett materialet.

Kommissionen karakteriserade den granskning som Statsrådsberedningen gör av svarsunderlaget som ”formell och politisk”. ”Den syftar till att upprätthålla en viss nivå på kvaliteten i svaren – rena formkrav, att alla frågor från konstitutionsutskottet har besvarats etcetera – och att garantera enhetlighet i svaren från Regeringskansliet” (s. 157).

Christina Weihe utfrågades vid två tillfällen. Hon uppgav enligt kommissionens redogörelse följande (s. 154).

Hon minns att hon ansåg att både Försvarsdepartementet och Förvaltningsavdelningen var berörda av den förfrågan som sedan kom från konstitutionsutskottet. Det var Helena Lindberg respektive Bengt Nordqvist som försåg henne med underlag, och det var hon som skrev den promemoria som sedan sändes till konstitutionsutskottet. Hon fick besked att gallring hade skett i enlighet med föreskrifterna. Hon hade själv ingen aning om att material fanns sparat på band. När hon fick besked om att gallring hade skett, förutsatte hon att material inte fanns kvar längre. [– –] Hade hon känt till att banden fanns, hade inte ett svar från henne gått in till konstitutionsutskottet med detta innehåll.

Även Bengt Nordqvist utfrågades. Han uppgav följande (s. 154 f.).

Normalt granskar han de uppgifter som Förvaltningsavdelningen lämnar som underlag för svar till konstitutionsutskottet. Ibland tar han också själv fram underlaget. Han har en ganska dålig minnesbild av enskilda händelser kring svar till konstitutionsutskottet i detta ärende men känner igen den redovisning som finns i svarspromemorians stycke om gallring av loggar. Det är möjligt att han har förmedlat svarspromemorians uppgift om gallring av loggar till Christina Weihe i ett e-postmeddelande. Den stämmer med den allmänna bild han hade vintern 2006. Såvitt han då kände till gallrades all e-postloggning, med undantag för banden, automatiskt i enlighet med kansliarkivariens beslut.

Bengt Nordqvist tillfrågades även om sitt ovan nämnda e-postmeddelande till Per-Arne Jönsson angående vilka handlingar som kunde sändas till KU (s. 128):

När det gäller Bengt Nordqvists e-postmeddelande angående konstitutionsutskottets rätt att ta del av handlingar har Nordqvist själv uppgett att han mot bakgrund av redovisad bedömning ansåg att bandmaterialet var oanvändbart. Han har vidare uppgett att även om det inte finns någon lagreglerad begränsning innebärande att konstitutionsutskottet endast har rätt att ta del av uppgifter från allmän handling, var ärendet rörande tsunamihanteringen första gången som han hade kännedom om där konstitutionsutskottet gick över den gränsen och bland annat begärde att få ta del av enskilda personers minnesanteckningar från möten. Överlag menar Nordqvist att det vad gäller svarsunderlag till konstitutionsutskottet var så många frågor uppe till bedömning att det som

normalt skulle ha genererat diskussioner inte fick det utrymme det annars skulle ha fått.

Kommissionen konstaterade i sin bedömning att granskningsorganen på några punkter fått felaktig eller ofullständig information. I det sammanhanget påtalades att KU bidragit till problemen för Regeringskansliet att leverera svar av hög kvalitet genom sina krav på i vissa fall mycket korta svarstider. Kritik riktades mot Regeringskansliet som myndighet. Enligt kommissionen handlade Regeringskansliet fel när KU inte informerades om tsunamibandens existens och status. Bedömningen var som framgått att det rörde sig om information som var svår att ta fram och att den därför inte behövde överlämnas. Regeringskansliet borde emellertid enligt kommissionen ha överlåtit åt utskottet att bedöma om vilka ansträngningar som skulle göras för att få ut information. Från likartade utgångspunkter kritiserades Bengt Nordqvist (s. 136):

I stället för att föra frågan vidare till Jan Landahl tog Bengt Nordqvist själv gallringsdiskussionen med IT-enheten. Hans bedömning var att uppgifter ur upptagningen inte gick att få fram med rutinbetonade åtgärder och att banden därmed utgjorde handlingar som inte ansågs förvarade av Regeringskansliet i tryckfrihetsförordningens bemärkelse och alltså inte var allmänna handlingar. Bedömningen grundar sig på en teknikers uppgift att det skulle ta 45 arbetsdagar att ta fram en viss begärd uppgift ur bandmaterialet. Uppgiften har visat sig felaktig, eftersom det hela tiden fanns ett datumindex till banden.

Även om uppgiften om att det skulle ta mycket lång tid att få fram informationen hade varit riktig, var uppfattningen att informationen därmed inte skulle anses förvarad av Regeringskansliet bara delvis korrekt, skrev kommissionen, och fortsatte (s. 136 f.):

Som framgått [...] gäller begränsningen ”rutinbetonade åtgärder” bara för sammanställningar ur en upptagning som är så kallade potentiella allmänna handlingar, inte för så kallade färdiga allmänna handlingar – däribland e-postmeddelanden.

Frågan om bandmaterialets tryckfrihetsrättsliga status är, som tidigare nämnts, mycket svår. Detta borde Bengt Nordqvist ha insett. I stället för att lyfta frågan till Jan Landahl tog han själv gallringsdiskussionen med IT-enheten. I ett av de utväxlade e-postmeddelandena har han uttryckt att det var en ”utmärkt situation” att utomstående inte kunde kräva att få del av uppgifter ur bandmaterialet. Nordqvist gjorde vidare själv en bedömning dels av materialets tryckfrihetsrättsliga status, dels av vilka uppgifter konstitutionsutskottet hade rätt att ta del av, vilket kom att få konsekvenser när det gäller Regeringskansliets svar till konstitutionsutskottet. [– – –] Bengt Nordqvist måste kritiseras för sin underlåtenhet att till sin närmaste chef Jan Landahl lyfta frågorna om bandens existens, deras rättsliga status och konstitutionsutskottets rätt till uppgifter om eller ur banden, liksom för sitt från offentlighetssynpunkt illa valda uttryck i nämnda e-postmeddelande.

Om inte förr, avslutade kommissionen, så borde Nordqvist ha ”lyft frågan” när Regeringskansliet skulle lämna svar till KU.

Kommissionen fann emellertid, som ovan framgått, inte anledning att anta att det skulle ha förekommit någon politisk ”mörklägning” i fråga om bandhanteringen. Det som brustit var i stället beredningen (s. 158 f.):

Vad som har lett till fel är snarare [än att det skulle ha förekommit en politisk ”mörkläggning”] att diskussionen mellan olika uppgiftslämnare och dem som i Statsrådsberedningen ansvarar för svaren till konstitutionsutskottet inte har varit tillräckligt ingående.

Förutom via en förbättrad process kan kvaliteten på svaren till granskningsorgan höjas genom att tjänstemannarollen stärks. Det kan inte anses tillfredsställande att det inte i alla fall gått att se vilka tjänstemän som varit ansvariga för underlaget till svaren till konstitutionsutskottet. Underlagspromemorior bör bära författarens, och gärna uppgiftslämnarens, namn för att ansvaret för innehållets saklighet skall framstå tydligt. Saklighetskravet på förvaltningen, som är grundlagsfäst, innebär inte bara att lämnade uppgifter skall vara korrekta utan rimligen också att en lämnad beskrivning skall ge en adekvat bild av sakernas tillstånd; väsentliga fakta skall inte ha utelämnats.

Sammantaget är det allvarligt att Regeringskansliet i detta viktiga granskningsärende inte har förmått att förse konstitutionsutskottet med korrekt information. Därmed har den grundlagsfästa kontrollmakt som konstitutionsutskottet skall utöva inte getts korrekta förutsättningar. Detta riskerar att skada medborgarnas tilltro till styrelseskicket.

3.2.2 Konstitutionsutskottets granskning av hur regeringen skött uppgiftslämnandet till utskottet under dess granskning avseende flodvågskatastrofen

I anledning av två anmälningar om hur den dåvarande regeringen skött uppgiftslämnandet till utskottet under dess granskning avseende flodvågskatastrofen tog KU upp den saken i det granskningsbetänkande där även frågan om hur den tillkommande informationen påverkat utskottets tidigare bedömningar behandlades (se bet. 2007/08:KU6, s. 12–33).

Efter att ha kompletterat Katastrofkommissionens material med vissa egna utredningsåtgärder konstaterade KU att felaktiga uppgifter lämnats till utskottet under den förra granskningen. I de anmälningar som föranlett den nya granskningen hade bl.a. anförts att utskottet borde utreda om regeringen lämnat felaktiga uppgifter och i så fall vem som bar ansvaret för det. Utskottets ställningstagande i dess helhet har följande lydelse (bet. 2007/08:KU6, s. 33):

Utskottet vill inledningsvis erinra om att dess granskning avser regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning medan tjänstemän i Regeringskansliet står under JO:s tillsyn.

Med detta sagt vill utskottet starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen.

Utskottet kan konstatera att felaktiga uppgifter lämnades från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen. Ytterst har berört statsråd ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern därvidlag ett särskilt ansvar. Här kan flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Dit kan höras att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i Regeringskansliets interna föreskrifter.

3.2.3 JO:s bedömning

Sedan de s.k. tsunamibandens existens offentliggjorts och deras innehåll blivit tillgängligt för Katastrofkommissionen har det kunnat konstateras att Regeringskansliet gav riksdagens konstitutionsutskott felaktig information när utskottet granskade regeringens agerande efter flodvågskatastrofen.

Hur detta gått till har utretts och bedömts av kommissionen. Två tjänstemän kritiserades för vad de gjort och inte gjort i samband med den underliggande hanteringen av den elektroniskt lagrade informationen. Kommissionen fann dock inte skäl att tro att det skulle ha förekommit någon politisk mörkläggning utan synes snarast ha uteslutit detta. Att information om tsunami-banden m.m. inte nådde dem som vidarebefordrade svar till KU berodde i stället på brister i Regeringskansliets rutiner och organisation.

Enligt KU var det ytterst det berörda statsrådet som bar ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till, men även statsministern hade i egenskap av chef för hela Regeringskansliet ett särskilt ansvar för detta. KU erinrade också om att tjänstemän i Regeringskansliet står under JO:s tillsyn.

Det JO har att ta ställning till i denna del är om det, närmast i anledning av vad KU uttalat, finns skäl att fortsätta den utredning Katastrofkommissionen och utskottet utfört men med särskild inriktning på tjänstemännen i Regeringskansliet. Av betydelse för det ställningstagandet är dels vilka regler som gäller för Regeringskansliets skyldighet att informera KU, dels vilken roll tjänstemännen har i det sammanhanget.

Det finns allmänt sett få regler om vilken information KU ska ha tillgång till vid sin granskning. Enligt regeringsformen har utskottet rätt att få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden (12 kap. 1 §). Det är en omdiskuterad fråga vilka befogenheter KU i övrigt har när det gäller tillgång till handlingar. Skilda uppfattningar förekommer, allt från att utskottet ska erhålla det man begär, till att rätten endast gäller vad som enligt tryckfrihetsförordningen är att betrakta som allmänna handlingar. Ingetdera synsättet kan bekräftas i klara regler eller oomtvistad praxis. Denna osäkerhet har senast belysts av Grundlagsutredningen (se SOU 2008:125 s. 290 ff.). Inte heller för inhämtande av upplysningar i övrigt finns det någon systematisk reglering. Det saknas – utöver vad som allmänt gäller för riksdagens utskott – särskilda rättsliga befogenheter för KU att begära information från regeringen och varken statsråd eller enskilda tjänstemän är uttryckligen förpliktade att inställa sig för utfrågning inför utskottet. KU får dock under sina granskningar regelmässigt svar på frågor som ställs. Statsråd och tjänstemän har på samma sätt brukat inställa sig för begärda utfrågningar. Såsom rättsområde betraktat kan KU:s befogenheter sammanfattningsvis sägas vara präglade av en formell vaghet balanserad av relativt fasta sedvänjor.

Medan de regler som finns för KU:s befogenheter varit desamma under lång tid har utskottets granskningsverksamhet förändrats. Från att ha varit administrativt inriktad innefattar granskningen numera även kontroversiella frågor. Katastrofkommissionen beskriver utvecklingen så att granskningen fått en mer politisk inriktning genom att den i ökande grad bygger på anmäl-

ningar som används som politiska instrument att kritisera den sittande regeringen (s. 199). Även arbetssättet har utvecklats. Ett exempel är de offentliga utfrågningarna, som fick sitt genombrott under slutet av 1980-talet. De framställningar om upplysningar om elektroniskt lagrat material som förekommit i detta ärende, liksom den mängd frågor som ställdes, kan också ses som en utveckling mot en mer närgående granskning. Från den granskade partens sida kan det hävdas att gränserna för KU:s anspråk på tillgång till handlingar m.m. successivt synes förflyttas allteftersom granskningsverksamheten utvecklas. Med ett sådant betraktelsesätt kan regelverket uppfattas som otydligt och tvekan om vad som egentligen gäller uppkomma. Det förhållandet att granskningsverksamhetens utveckling inte synes ha gått i takt med en här emot svarande reglering av utredningsbefogenheterna kan ha medfört att det hos granskaren och den granskade vuxit fram olika bilder av den rättsliga regleringens innebörd.

Tjänstemännens roll i detta ärende var att ta fram ett underlag till svar på KU:s frågor. Hur detta ska gå till följer en rutin, som är fastlagd sedan länge och för vilken myndighetens ledning, ytterst statsministern, ansvarar. Enligt denna rutin är det en uppgift för Statsrådsberedningens rättschef att se till att KU får svar. Denna funktion är dock i sak osjälvständig; rättschefen fungerar i praktiken som "brevlåda". Det underlag som sammanställs undergår en politisk granskning. Ingenting skickas över till KU utan att en statssekreterare i Statsrådsberedningen sett det. Det är underförstått att berörda statsråd är underrättade om ärendet och svaret.

Ansvar gentemot KU för den information som meddelas måste enligt min mening bäras av den som slutligt bestämmer hur KU:s frågor besvaras. Det inkluderar, som förfarandet är ordnat inom Regeringskansliet, även brister i den föregående beredningen. Den ordning som tillämpas är styrd av den politiska ledningen, som enligt vad som framkommit har det sista ordet när det gäller svarens utformning. Det är också, med tanke på att det är regeringen eller enskilda statsråds tjänsteutövning som KU granskar, i det närmaste självklart att den granskade parten själv har ett avgörande inflytande över hur Regeringskansliet ska förhålla sig till granskningsorganet. Statens tjänstemän måste givetvis alltid agera på ett opartiskt och sakligt korrekt sätt (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen och vad som enligt ovan uttalades av Katastrofkommissionen om tjänstemannarollen). Men inom dessa ramar torde tjänstemännens uppdrag i dessa sammanhang i första hand vara att bistå regeringen och granskade statsråd.

Av Katastrofkommissionens utredning framgår att det inom Regeringskansliet ifrågasattes om KU hade rätt till annat än allmänna handlingar. Kommissionen noterade också "indikationer på att överordnade i Regeringskansliet uppfattats som restriktiva i sin syn på vilken information som borde lämnas över"; det tycktes även ha förekommit kritiska reaktioner mot tjänstemän som sökt besvara ställda frågor (s. 164). Det kan under sådana omständigheter vara svårt för en tjänsteman att avgöra var gränsen går mellan å ena sidan kravet på saklighet i regeringsformen och å andra sidan kravet på lojalitet mot regeringen. "Uppgiften att leva upp till saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen och samtidigt lojalt medverka med sina insatser i en organi-

sation som är politiskt ledd är inte alltid lätt”, noterade Katastrofkommissionen (s. 23).

I saklighetskravet ingick i detta fall att se till att grundlagens regler om information till KU följdes. Är dessa regler inte entydiga blir den uppgiften svårare. Om det finns ett visst tolkningsutrymme kan det hävdas att lojalitetskravet mot den politiska organisationen bör påverka tolkningen, inom det utrymmet. I ärenden av detta slag förstärks den synpunkten av vad som ovan beskrivits om de rutiner som tillämpas och som innebär att det yttersta ansvaret för den information som lämnas ligger på den politiska nivån medan tjänstemännen har en mer osjälvständig biträdesroll.

KU:s ställningstagande innebär att ansvaret för att information från Regeringskansliet till KU förmedlas på ett korrekt sätt ytterst ligger hos de statsråd som är berörda och hos statsministern. Utrymmet för att vid sidan härav utkräva ett helt självständigt tjänstemannaansvar är, såsom informationsutbytet är organiserat, begränsat. Tjänstemännens roll att vaka över att de rättsliga regler som gäller följs försvåras av att reglerna i detta sammanhang inte är entydigt fastlagda. Det har mot den bakgrunden inte funnits skäl för mig att fortsätta utredningen från den punkt där KU lämnade den.

3.3 Handläggningen av Mikael Holmströms framställningar

3.3.1 Mikael Holmströms skrivelser

I skrivelser till JO i maj respektive november 2008 och februari 2009 beskrev journalisten Mikael Holmström på Svenska Dagbladet telefonkontakter, som han i början av oktober 2006 hade med chefsjuristen i Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Bengt Nordqvist. Holmström ifrågasatte om Nordqvists uppgiftslämnande var förenligt med tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip och regeringsformens krav på saklighet. Till stöd för det han framförde tillställde han JO dialogutskrifter, som han gjort med stöd av bandinspelningar från de samtal han fört med Nordqvist. Han erbjöd sig även att ordna så att JO kunde lyssna på banden.

Av skrivelserna och utskrifterna av telefonsamtalen framgår i huvudsak följande.

Mikael Holmström hade fått kännedom om att e-postloggar m.m. fanns sparade på band som förvarades i ett kassaskåp i Regeringskansliet. Holmström misstänkte även, utifrån uppgifter han tagit del av i en förundersökning mot en bedrägerimisstänkt anställd vid Regeringskansliet, att det utöver dessa band även fanns loggar från Regeringskansliets brandvägg som inte gallrades. Han hade också fått uppgifter om att Bengt Nordqvist sommaren 2005 hade beslutat att gallringstiden för Regeringskansliets telefonloggar skulle förkortas från ett år till sex månader. Loggarna från dygnen för flodvågskatastrofen hade därmed gallrats under sommaren 2005. De fanns därför inte kvar då de begärdes ut av bl.a. journalister efter Katastrofkommissionens betänkande i december samma år.

Med anledning av dessa uppgifter kontaktade Mikael Holmström Bengt Nordqvist per telefon den 4 oktober 2006. Samtalet handlade inledningsvis

om telefonloggarna varvid Nordqvist uppgav att han inte hade medverkat till att telefonloggarna raderades eller att gallringstiden för dessa hade förkortats. Dessa besked ändrade han dock senare under dagen, då han ringde tillbaka och meddelade att gallring hade skett och att det var han som under sommaren 2005 hade beslutat om att ändra gallringstiden från ett år till sex månader. Vad gällde e-postloggar (inklusive brandväggsloggen) gjorde Nordqvist gällande att de elektroniska loggarna borde ha gallrats i enlighet med Regeringskansliets gallringsbestämmelser och att vissa loggutskrifter som hade redovisats för Katastrofkommissionens ordförande troligtvis hade gallrats. Han lovade dock att kontrollera om loggarna hade gallrats och återkomma med besked om detta.

Efter flera påminnelser och kontaktförsök fick Mikael Holmström återigen per telefon kontakt med Bengt Nordqvist den 12 oktober 2006. Nordqvist uppgav i detta samtal att loggutskrifterna inte verkade finnas kvar. Då Holmström sade att han visste att e-postloggar från tiden för flodvågskatastrofen fanns bevarade ställde Nordqvist frågor om dessa fanns i elektronisk form eller i pappersform och var materialet skulle finnas. När Holmström talade om att loggarna lagrats på band som fanns i ett kassaskåp och att materialet täckte tsunamidygnen, uppgav Nordqvist att han var ovetande om att sådant material fanns bevarat i Regeringskansliet. Samtalet avslutades med att Nordqvist lovade undersöka frågan om banden för att sedan återkomma.

Dagen därpå begärde Mikael Holmström skriftligen via e-post hos förvaltningsavdelningens chef Jan Landahl att få ta del av vissa allmänna handlingar på banden. Två timmar senare höll statsminister Fredrik Reinfeldt presskonferens tillsammans med Landahl varvid det offentliggjordes att tsunamibanderna hade påträffats.

I sina skrivelser till JO gör Mikael Holmström gällande att Bengt Nordqvist vid telefonsamtalen kände till tsunamibanderna och deras placering, att den s.k. brandväggsloggen av säkerhetsskäl aldrig gallrades och att telefonloggen för tiden för flodvågskatastrofen hade gallrats under sommaren 2005. Hans uppgifter vid telefonsamtalen var därför oriktiga och vilseledande.

Till sina skrivelser hade Mikael Holmström fogat kopior av tidningsartiklar publicerade i Svenska Dagbladet angående tsunamibanderna och gallringen av telefonloggar. Han bifogade också en kopia av sin begäran av den 13 oktober 2006 om att få ta del av uppgifter på banden. Den var ställd till förvaltningschefen vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning och hade följande lydelse.

Svenska Dagbladet har hos rättschefen vid Förvaltningsavdelningen Bengt Nordqvist den 4 oktober och 12 oktober begärt besked om allmänna handlingar som sparats inom Förvaltningsavdelningen sedan flodvågskatastrofen 2004. Ytterligare påminnelser och kontaktförsök i frågan har skett till Nordqvist den 11 oktober, den 12 oktober och idag den 13 oktober f.m. Jag har utan framgång även sökt kontakt med Dig i detta ärende 12 oktober och lämnat besked om att jag önskar kontakt.

SvD har till och med lämnat konkret upplysning till Nordqvist den 12 oktober om var dessa handlingar återfinns, och i vilken form. SvD förespeglades då ett besked samma dag. Vi har dock ännu inte fått något, ej heller någon förklaring till detta dröjsmål.

Därför begär vi härmed skriftligt:

1. Utlämnande av sparade e-postloggar från julhelgen 2005 – trettonhelgen 2005.
2. Om detta av tekniska skäl skulle stöta på svårigheter begär vi kopia av allmän handling visande in- och utloggningar samt trafiken på dåvarande statssekreterare Lars Danielssons mailbox den 26 december 2004.
3. Vi begär vidare kopia på allmän handling visande hur mail från Lennart Brittner vid Fö/UNDBER, subject: Flodvåg i svenskt turistområde, 26 dec 2004 06:28 förmedlades av mailserver, av vilka mailboxar/konton detta mail öppnades och vid vilka tidpunkter.

Mikael Holmström bifogade även kopia av ett svar från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, undertecknat av Bengt Nordqvist. Det var avsänt samma dag som begäran gavs in och hade följande lydelse.

Begäran om utlämnande av allmän handling

Regeringskansliets förvaltningsavdelning har idag tagit emot din skriftliga begäran om utlämnande av handlingar som rör mailtrafik vid tiden för flodvågskatastrofen.

Statsministern har idag vid en pressträff redovisat att det material som du frågar efter kan finnas sparad på säkerhetskopior (s.k. back-upband) som under gårdagen påträffades i Regeringskansliets lokaler.

Materialet är omfattande. Om det är i läsbart skick kommer Regeringskansliet senare att kunna ta ställning till din begäran. Som statsministern nämnde vid pressträffen kan det ta minst ett par veckor.

3.3.2 Regeringskansliets remissvar och övrig utredning

Mikael Holmströms skrivelser remitterades till Regeringskansliet, som anmodades att göra en utredning och yttra sig över hur Holmströms i skrivelsen omnämnda framställningar och förfrågningar hade hanterats och bedömts samt vilka besked han givits med anledning av dessa. I remissvaret angav Regeringskansliet, genom förvaltningschefen Jan Landahl, i huvudsak följande.

Omständigheterna i ärendet

Regeringskansliets utredning i ärendet har genomförts genom intervju med chefsjuristen i Regeringskansliets förvaltningsavdelning Bengt Nordqvist och genomgång av den akt om utlämnande av allmänna handlingar som nämns i ärendet. Följande har framkommit.

Det har gått snart två år sedan telefonsamtalen med Mikael Holmström i oktober 2006. Bengt Nordqvist har därför svårt att minnas exakt vad som sagts.

Samtalet med Mikael Holmström den 4 oktober handlade framför allt om gallring av loggar av samtalslistor för tiden för flodvågskatastrofen i Asien 2004. Bengt Nordqvist uppgav då, i enlighet med vad han själv trodde vid tillfället, att samtalslistorna inte hade gallrats. Under dagen kontrollerade han uppgifterna och blev informerad om att listorna var gallrade. Han kontaktade därför Mikael Holmström på eftermiddagen samma dag för att korrigera sitt tidigare besked.

Mikael Holmström tog vid samtalen även upp frågan om e-postloggar från tiden för flodvågskatastrofen. Bengt Nordqvist var tveksam till om det fanns några e-postloggar bevarade. De enda loggar han kunde erinra sig var de utskrift av e-postloggar som Katastrofkommissionens ordförande Johan Hirschfeldt hade begärt att få ta del av. Bengt Nordqvist kände sig osäker över om dessa utskrift fanns kvar. Han skulle därför återkomma till Mikael

Holmström med besked om e-postloggar. Han uppfattade inte att Mikael Holmström vid samtalet begärde att få ta del av allmänna handlingar och öppnade därför inte något ärende.

Under veckan som följde fick Bengt Nordqvist bekräftat att de utskrivna e-postloggarna var gallrade. Tyvärr informerade han inte omedelbart Mikael Holmström när han fick bekräftat att så var fallet. Detta berodde främst på att frågan om samtalslistor var föremål för stort intresse från bl.a. massmedia, vilket medförde en stor arbetsbelastning för Bengt Nordqvist under denna vecka.

Nästa samtal med Mikael Holmström ägde rum tidigt på morgonen den 12 oktober. Bengt Nordqvist blev under samtalet osäker över om Mikael Holmströms fråga om e-postloggar avsåg de utskrivna loggarna eller handlade om elektroniska loggar. Bengt Nordqvist ställde därför en fråga om detta. Mikael Holmström svarade då att frågan gällde elektroniska loggar och berättade också att de fanns på band som låg i ett kassaskåp.

Under samtalets gång gjorde Bengt Nordqvist inte någon koppling till de säkerhetskopior av e-post som senare blivit kända som de s.k. tsunamibanderna. Samtalet avslutades med att Bengt Nordqvist skulle återkomma. Han minns i dag inte exakt vad som sagts, om Mikael Holmström haft anledning att förvänta sig ett besked senare samma dag.

Vid samtalet den 12 oktober fick Bengt Nordqvist också en fråga om e-postloggars rättsliga status. Han uppfattade frågan som allmänt hållen och svarade att e-postloggar normalt sett är att betrakta som allmänna handlingar.

Direkt efter samtalet kontrollerade Bengt Nordqvist Mikael Holmströms uppgifter och fick redan under förmiddagen besked om att Regeringskansliet hade kvar band med säkerhetskopior av bl.a. e-posttrafik. Han fick också besked om att dessa band kunde antas innehålla e-postloggar och var banden förvarades. Bengt Nordqvist informerade då omedelbart sin chef, förvaltningschefen Jan Landahl, om detta.

Den 13 oktober kom Mikael Holmströms skrivelse in till Regeringskansliet (JO:s aktbilaga 2). Skrivelsen diariefördes i Regeringskansliet (dnr FA2006/1531/JA) och besvarades samma dag (JO:s aktbilaga 3). Ärendet har slutligen avgjorts genom regeringsbeslut den 26 juli 2007 (dnr Ju2007/5994/L6).

Regeringskansliets yttrande

Det är viktigt att uppgifter och upplysningar som företrädare för myndigheter lämnar till enskilda och andra i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde är korrekta. Detta gäller givetvis även för Regeringskansliet.

Det är olyckligt att det gavs felaktiga upplysningar till Mikael Holmström vid det första telefonsamtalet som ägde rum den 4 oktober 2006. Den felaktiga upplysningen korrigerades emellertid samma dag vid ett senare telefonsamtal.

Skrivelsen av den 13 oktober 2006 har diarieförts och besvarats samma dag den kom in till Regeringskansliet. Vad gäller frågan hur Mikael Holmströms övriga omnämnda framställningar eller förfrågningar har hanterats och bedömts, får Regeringskansliet hänvisa till Bengt Nordqvists uppgifter.

Mikael Holmström kommenterade Regeringskansliets yttrande i en ny skrivelse, som i sin tur föranledde ett yttrande från Regeringskansliet, som även det kommenterades av Holmström.

Även chefsjuristen Bengt Nordqvist kommenterade skrivelserna. I sitt yttrande uppgav han huvudsakligen att han beklagade att han vid det första samtalet den 4 oktober 2006 lämnade felaktiga uppgifter om gallringen av telefonloggen, men betonade att han själv kontaktade Mikael Holmström samma dag för att korrigera uppgifterna.

Regeringskansliet hade som framgått anmodats att bl.a. yttra sig över hur Mikael Holmströms framställningar om handlingar hade hanterats. Svaret innehöll dock få upplysningar om hur Holmströms skriftliga begäran om att få ut allmänna handlingar hade handlagts. JO hämtade därför in handlingarna i det ärendet från Regeringskansliet. Av dessa framgår följande.

Begäran inkom till Regeringskansliets förvaltningsavdelning, där den inkomststämplades den 13 oktober 2006. Samma dag sändes det svar som återgivits ovan. Därefter synes inget ha skett förrän begäran stämplades som inkommen till Statsrådsberedningen den 5 juni 2007, varefter den enligt en tjänsteanteckning den 20 juni 2007 överlämnades till Justitiedepartementet, där den registrerats samma dag. Den 19 juli 2007 beslöt regeringen att framställningar rörande de säkerhetskopior som saken gällde skulle prövas inom Justitiedepartementet (SB 2007/4994). En vecka senare avslog justitieministern begäran (dnr Ju2007/5994/L6). I beslutet anges att ärendet överlämnats till regeringen. Beslutets motivering löd:

I den mån sådana handlingar som begäran avser förvaras hos Regeringskansliet finns dessa i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004. Säkerhetskopiorna innehåller såväl allmänna som icke allmänna handlingar.

Reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om handlingsoffentlighet gäller endast allmänna handlingar. Sådana handlingar ska på begäran lämnas ut om de inte är hemliga. Enligt 5 kap. 11 § sekretesslagen gäller sekretess för samtliga uppgifter som finns i säkerhetskopiorna.

Den i beslutet åberopade bestämmelsen i 5 kap. 11 § sekretesslagen hade trätt i kraft kort tid före beslutet, den 15 juli 2007, och innebär att sekretess gäller för uppgift i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

Sammanfattningsvis ingavs begäran den 13 oktober 2006, överfördes från förvaltningsavdelningen till Statsrådsberedningen den 5 juni 2007, varefter ny lagstiftning trädde i kraft den 15 juli och avslagsbeslut meddelades den 27 juli samma år.

3.3.3 JO:s bedömning

Bengt Nordqvists uppgifter till Mikael Holmström

Mikael Holmström har utifrån offentlighetsprincipen och regeringsformens krav på saklighet ifrågasatt Bengt Nordqvists agerande vid kontakterna dem emellan. Till stöd för sin kritik mot Nordqvist har han gett in utskrifter från de aktuella telefonsamtalen. Enligt Holmström ger uppteckningarna stöd för att Nordqvist lämnat flera oriktiga uppgifter och vilseledande besked samt att detta skett medvetet. Jag har förståelse för att Holmström från sina utgångspunkter och med den bakgrundsbild han hade har uppfattat samtalen på det sättet. Samtalsuppteckningarnas innehåll är dock inte entydigt och utredningen i övrigt pekar delvis i en annan riktning.

Det första samtalet handlar mest om de s.k. telefonloggarna. Nordqvist uttrycker ofta osäkerhet i sina svar; vill kontrollera, kan inte bekräfta, lämnar reservationer etc. Han säger sig förstå vart Holmström vill komma med sina

frågor, men tillbakavisar de misstankar om mörkläggnings dessa utgår från. På en punkt lämnar han en tydligt felaktig uppgift, nämligen när han förnekar att det var han som såg till att gallringstiden förkortades. Detta korrigerar han dock senare samma dag, efter att själv ha tagit kontakt med Holmström. Det framgår att Nordqvist har svårt att hålla isär olika loggar och det framstår som möjligt att den felaktiga uppgiften hade sin grund i detta. Det bör även beaktas att förkortningen av gallringstiden hade bestämts ett och ett halvt år tidigare; det kan inte uteslutas att de närmare omständigheterna hade fallit honom ur minnet.

Under det första samtalet avhandlas även ”ytterligare information från tsunamin”; det talas om band och e-postloggar. Nordqvist förnekar inte att material lagts undan men säger sig – i något skiftande ordalag – tvivla på att sådant finns kvar. Uppteckningarna utesluter inte att Holmström och Nordqvist här delvis talar förbi varandra; i vart fall är det svårt att säkert sluta sig till om diskussionen rör utskrifter eller digitalt lagrat material. Även här uttrycker sig Nordqvist försiktigt med återkommande reservationer. Han säger bl.a., som det får förstås, att han, efter det att Katastrofkommissionen hade avslutat sitt arbete, sagt till om att material som skulle gallras förstördes, men att han faktiskt inte vet om så skett.

Brandväggsloggen diskuteras också. Nordqvist uppger att denna gallras kontinuerligt – vilket den som framgått inte gör – men ger samtidigt uttryck för att han har svårt att hålla rätt på loggarna. Av Katastrofkommissionens utredning framgår att Nordqvist i februari 2006 tillsatte en arbetsgrupp med uppdrag att se över Regeringskansliets rutiner för logglistor. Gruppen redovisade sitt arbete i en intern promemoria den 21 juni 2006. Av denna framgick bl.a. att loggar från brandväggar innehållande uppgifter om e-posttrafik av säkerhetsskäl aldrig gallrades. Nordqvist hade således fyra månader före telefonsamtalen med Mikael Holmström fått kännedom om de gallringsrutiner som tillämpades, vilka innebar att brandväggsloggen från tiden för flodvågs-katastrofen inte skulle ha gallrats och därför borde finnas kvar. Av promemorian framgår dock även att det i Regeringskansliet förekommer ett flertal olika elektroniska loggar och att olika gallringstider tillämpas för dem. Det är således tänkbart att Nordqvist blandade samman olika loggar.

Det andra samtalet handlar mest om e-postloggarna. Det klargörs så småningom att vad Holmström är ute efter är digitalt lagrat material. På en uttrycklig fråga om Nordqvist påstår att han inte känner till att det finns backup-filer från mailtrafiken under tsunamin som lagts undan svarar han: ”Nej, det är inte det jag säger! Det jag säger – jag vet inte att vi skulle ha det kvar idag.” Hans grundläggande förhållningssätt under samtalet är att han vill kontrollera de påståenden om att det finns material bevarat som Holmström konfronterar honom med. Han uppger sig därvid inte känna till att det skulle ligga band sparade i ett kassaskåp.

Det kan långtifrån uteslutas att Bengt Nordqvist vid denna tidpunkt, oktober 2006, utgick från att det ursprungligen sparade materialet numera var raderat. Som framgått korresponderade han med IT-avdelningen, Per-Arne Jönsson, i mars 2006. Han skrev då att det var hög tid att rensa banden och kan ha haft anledning att tro att detta också skedde; inget har framkommit om

att han fått besked i annan riktning efter att han meddelat Jönsson detta. Faktum är att det som framgår i samtalsutskriften är väl förenligt med antagandet att Nordqvist vid sitt samtal med Holmström inledningsvis utgått från att banden sedan länge var raderade. Omständigheterna närmast efter Holmströms och Nordqvists samtal den 12 oktober är som framgått belysta i Säkerhetspolisens förundersökning om tsunamibanderna. Nordqvist uppgav där att när SvD ringde honom på morgonen den 12 oktober visste han inte att det fanns några band över huvud taget. Per-Arne Jönsson uppgav till Säkerhetspolisen att Nordqvist vid det möte som denne kallade till efter samtalet med Holmström trodde att materialet var raderat. Enligt Jönsson framkom det att han och Nordqvist hade missuppfattat varandra.

Vad som framkommit tillåter sammanfattningsvis inte slutsatsen att Bengt Nordqvist medvetet vilselett Mikael Holmström. Eftersom det av samtalsuppteckningarna att döma även för Nordqvist själv stod klart att han inte kunde ge raka svar på flera av de frågor som ställdes hade det varit bättre att mer systematiskt notera frågorna för att sedan återkomma med tydliga besked. Undanglidande eller svävande svar är ägnade att skapa en misstro av det slag som Holmström kommit att hysa mot Regeringskansliets vilja att svara på frågor om tsunamibanderna m.m. Något underlag för att på rättsliga grunder kritisera Bengt Nordqvist för de uppgifter han lämnade Mikael Holmström under telefonsamtalen föreligger dock inte.

Mikael Holmströms begäran om att ta del av allmänna handlingar

Mikael Holmström har angett att han vid telefonsamtalen den 4 och 12 oktober 2006 begärde att få del av allmänna handlingar. Regeringskansliet har i sitt yttrande till JO uppgett att Nordqvist inte uppfattade någon sådan begäran och att något ärende om detta därför inte lades upp. Den uppgiften motsägs, som framgår under avsnitt 2.3 ovan, av vad Nordqvist sade till Säkerhetspolisen. Av de samtalsutskriften som getts in till JO framgår dock inte att Holmström vid samtalen gjorde någon framställan om att få del av handlingar. Utredningen tyder sammantaget på att det för bägge parter stod klart att Holmströms ärende ytterst var att få insyn i det material som diskuterades under samtalen, men att detta inte konkretiserades i någon uttrycklig begäran. Mot bakgrund av att Holmström redan dagen efter det sista samtalet gav in en formell begäran ser jag inte något skäl att ytterligare uppehålla mig vid om en sådan begäran kan anses ha framställts redan under samtalen.

Den 13 oktober 2006 begärde Mikael Holmström således skriftligen, i ett brev till förvaltningsavdelningens chef Jan Landahl och för Svenska Dagbladets räkning, att få ta del av vissa allmänna handlingar på banden. Samma dag tillsändes han en skrivelse undertecknad av Bengt Nordqvist i vilken denne, som ovan framgått, uppgav att materialet på banden var omfattande, att Regeringskansliet senare skulle kunna ta ställning till hans begäran under förutsättning att materialet var i läsbart skick samt att detta kunde ta minst ett par veckor. Det dröjde dock mer än nio månader innan Holmström erhöll besked i form av regeringens avslagsbeslut.

En begäran om att få kopia av en allmän handling ska enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen, TF, behandlas skyndsamt; besked i en utlämnande-fråga bör normalt lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och of-fentlig. Ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. Dessa regler gäller gene-rellt.

För möjligheten att överklaga beslut i utlämnandeärenden finns vissa sär-skilda regler, som berör handlingar i Regeringskansliet. Enligt 2 kap. 15 § TF får talan mot ett beslut som fattats av ett statsråd och som innebär avslag på en begäran att få del av allmän handling föras hos regeringen. Av samma bestämmelse framgår motsatsvis att regeringens beslut inte kan överklagas. Det har av principiella skäl ansetts att beslut av regeringen, liksom av riksdagen, i ärenden av detta slag inte ska kunna underkastas domstolsprövning (se prop. 1975/76:160 s. 205). I 18 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet finns en särskild bestämmelse om hur prövningen be-träffande handlingar som begärs utlämnade från Regeringskansliet ska gå till. Prövningen ska ske inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. I tveksamma fall eller om sökanden begär det ska en sådan fråga prövas av ett statsråd. Förvaras handlingarna av Regeringskansliets förvaltningsavdelning ska en sådan prövning ske av ett statsråd i Statsrådsberedningen. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning. Det är emellertid bara i undantagsfall som frågor om utlämnande av allmänna handlingar kräver ställningstaganden på politisk nivå; det normala är att tjänstemannaorganisationen fattar besluten (se SOU 2009:05 s. 172 f.).

Av det sagda följer att Regeringskansliets handläggning av framställningar om att få ut allmänna handlingar tillhör JO:s tillsynsområde, såvida inte fram-ställningen överlämnats till statsråds eller regeringens prövning.

Regleringens innebörd är att det i detta fall ålåg Regeringskansliets för-valtningsavdelning att skyndsamt meddela ett besked i anledning av den be-gäran som förelåg. Om det hade inneburit att handlingar inte lämnades ut skulle sökanden haft rätt att begära prövning av ett statsråd i Statsrådsbered-ningen. Ett avslagsbeslut av statsrådet skulle ha kunnat överklagas till reger-ingen. Alternativt förelåg möjligheten för förvaltningsavdelningen att utan egen prövning överlämna ärendet till ett statsråd i Statsrådsberedningen di-rekt. Eftersom en sådan överlämning ersätter ett ställningstagande på tjänste-mannanivå ska den ske inom samma tidsram, dvs. skyndsamt.

Vid bedömningen av Regeringskansliets handläggning av Mikael Holm-ströms begäran bör inledningsvis noteras att denna inte avsåg tsunamibandens innehåll som helhet utan viss specificerad information på dessa. Även om det i och för sig gällde ett stort material var begäran begränsad och så till vida hanterlig.

Regeringskansliet har i sitt yttrande till JO inte lämnat någon förklaring till att det trots TF:s klara regler dröjde så länge innan man tog ställning i ären-det. Vissa omständigheter av intresse framgår dock i Katastrofkommissionens betänkande om banden. Den granskning som skedde av banden genomfördes

i Regeringskansliet av den av regeringen utsedde granskaren, Johan Hirschfeldt. Skälet till denna uppläggning av granskningsarbetet var enligt kommissionen en önskan att undvika ett formellt överlämnande av materialet till kommissionen, eftersom det då skulle ha blivit att betrakta som en inkommen och därmed allmän handling hos kommissionen (s. 36 f.). En konsekvens av uppläggningsen var emellertid också att materialet hela tiden fanns förvarat i Regeringskansliet. Kommissionens granskning av banden kan således inte ha utgjort något formellt eller praktiskt hinder för Regeringskansliets prövning av Mikael Holmströms begäran. Det kan tilläggas att en myndighet inte får avhända sig handlingar som begärts utlämnade utan att först ta ställning till begäran (jfr bl.a. JO 1970 s. 319).

I den skrivelse som förvaltningsavdelningen omgående tillställde Mikael Holmström hänvisades bl.a. till att materialet eventuellt inte var i läsbart skick. Beträffande materialets läsbarhet framgår i betänkandet att bandens närmare innehåll inte var känt när begäran gjordes. Det gick inte heller att utan teknisk bearbetning ta del av innehållet. För granskningen byggdes en särskild IT-miljö upp, ett arbete som avslutades i slutet av november 2006. Härefter påbörjades arbetet med att läsa in relevanta data. Den grundläggande inläsningen av banden slutfördes strax före jul 2006. Den 30 januari 2007 ansåg sig granskaren ha ett tillräckligt underlag för att begära att Katastrofkommissionen skulle återinkallas. Av det sagda framgår att det vid slutet av 2006 var möjligt att ta del av bandens innehåll. Vid den tiden var hindret beträffande läsbarheten således undanröjt.

Senast vid den tidpunkten borde Mikael Holmströms begäran ha kunnat prövas i enlighet med de regler som vid det tillfället gällde. Hur en sådan prövning skulle ha utfallit är inte självklart. Frågan om i vilken utsträckning materialet utgör allmän handling har behandlats i en rad sammanhang (se SOU 2007:44, bilaga 4, bet. 2006/07:KU26, Ds 2007:26, prop. 2007/08:38 och SOU 2009:5). I beslutet att avslå Holmströms begäran skrev regeringen att banden innehöll ”såväl allmänna som icke allmänna handlingar” (se ovan). I en senare proposition har regeringen argumenterat för att banden inte är att anse som allmänna handlingar men även konstaterat att en formell tolkning av TF kan leda till att banden anses upprättade och därmed utgör allmänna handlingar (prop. 2007/08:38, bl.a. s. 14–15). JO Berggren har i ett remissyttrande över förslagen i Ds 2007:36 anfört att mycket talar för att tsunamibanderna ska betraktas som allmänna handlingar (dnr 3092-2007). I vad mån banden utgör allmänna handlingar eller inte får i frånvaro av entydig rättslig vägledning än i dag betraktas som en öppen fråga.

Även om tsunamibanderna, eller vissa handlingar på dessa, befins vara allmänna handlingar är det inte därmed klart att innehållet är offentligt. Åtskilligt av det som Mikael Holmström begärde tillgång till skulle antagligen ha befunnits omfattat av sekretess. I flera fall hade regeringen redan före Holmströms begäran funnit att uppgifter ur e-postloggen omfattades av totalförvarssekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen. Vad gäller de begärda uppgifterna om Lars Danielsson synes det förhålla sig på annat sätt. Katastrofkommissionen valde att i sitt andra betänkande redovisa bl.a. dessa uppgifter. Kommissionens bedömning var att de uppgifterna kunde offentliggöras i dess

betänkande utan hinder av totalförsvarssekretess eller säkerhetssekretess (se betänkandet, s. 74).

Det finns alltså en del som talar för att vissa av de handlingar som Mikael Holmströms begäran avsåg hade kunnat lämnas ut till honom. Genom att ställningstagandet till hans begäran fördröjdes förändrades förutsättningarna; när han väl fick sin begäran prövad hade reglerna ändrats så att de uteslöt insyn.

Det avgörande för min bedömning i detta ärende är emellertid inte huruvida sökanden borde ha fått del av några handlingar och i så fall vilka utan att han berövades sin grundlagsenliga rätt att få sin begäran prövad inom den tidsram som TF anger. Oavsett hur man betraktar innehållet på banden är det nämligen uppenbart att Regeringskansliet i enlighet med TF:s regler borde ha tagit ställning till Mikael Holmströms begäran långt tidigare än som skedde. Handläggningen förtjänar därför allvarlig kritik.

I det beslut som sedermera på regeringens vägnar fattades av justitieministern anges att ärendet överlämnats till regeringen, men inte när. I frånvaro av andra upplysningar har jag utgått från att det skedde i anslutning till att begäran överfördes till Statsrådsberedningen den 5 juni 2007. Ärendets hantering därefter omfattas inte av JO:s tillsyn. Den kritik som uttalats gäller således handläggningen, eller snarare bristen på handläggning, vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning under tiden dessförinnan.

4. ÖVERGRIPANDE IAKTTAGELSER

Katastrofkommissionen konstaterade att om tsunamibandens hade hanterats på ett korrekt sätt skulle kommissionen aldrig ha behövt återinkallas. Regeringskansliets handläggning har i den meningen lett till ett slöseri med resurser. Enligt kommissionen visade den också att Regeringskansliet inte hade kunnat tillgodose medborgarnas krav på transparens. Det var allvarligt, skrev kommissionen vidare, att Regeringskansliet inte förmått ge KU riktig information. Den konstitutionella kontrollmakten gavs därmed inte korrekta förutsättningar, vilket enligt kommissionen medfört risk för att medborgarnas tilltro till styrelseskicket skadats.

Dessa skadeverkningar kan alla härledas tillbaka till en enda omständighet, nämligen att beslutet att spara banden i särskild ordning inte dokumenterades och registrerades. Genom detta skapades en situation där informationen både fanns och inte fanns. Om beslutet hade dokumenterats och registrerats skulle åtgärden fått en formell stadga, som med all sannolikhet skulle ha styrt upp den följande hanteringen. Chefsbytet vid förvaltningsavdelningen skulle då inte ha kunnat medföra en sådan informationsförlust, med åtföljande ansvarsvakuum, som nu blev fallet. Bandens existens skulle inte heller ha kunnat förbli officiellt okänd under så lång tid. Dokumentationskravets funktion är att göra myndigheternas handläggning robust och transparent, dvs. det tar sikte på just det som här brast.

Det måste också, i anslutning till vad kommissionen uttalade om tilltron till styrelseskicket, påminnas om att en utebliven dokumentation i ett ärende av detta slag är ägnad att hos medborgarna så frön av misstro och skapa spe-

kulation kring varför gällande rutiner inte följts. Det är tydligt att en sådan misstro uppkommit i detta fall. Det får antas att risken för spekulationer och förtroendesador starkt bidrog till att så ingripande åtgärder omgående vidtogs sedan bandens existens gjorts känd (omedelbar presskonferens med statsministern, utseende av särskild granskare, utredning av Säkerhetspolisen, återinkallande av kommissionen etc.).

Beträffande det sakliga utfallet av de nya granskningarna konstaterade konstitutionsutskottet att det nytillkomna materialet bekräftade den uppfattning utskottet redan tidigare hade uttalat. Kommissionen skrev på likartat vis att det tillkommande materialet inte förändrade de grundläggande bedömningar kommissionen redan gjort, tsunamibandens förutan. Den särskilda inriktning på statssekreteraren i Statsrådsberedningen som kommissionen gav sin granskning ledde inte heller till mer än att sådant som tidigare mer eller mindre tydligt antagits kunde slås fast såsom klarlagt. Man kan uttrycka det så att någon ny kunskap inte annat än på marginalen tillfördes men att den som redan fanns blev säkrare.

Sammanfattningsvis var det sakliga resultatet av de utredningsinsatser som avslöjandet av tsunamibandens existens föranledde magert, samtidigt som insatserna som sådana var nödvändiga för att avvärja de risker för förtroendesador som uppkommit till följd av bristerna i Regeringskansliet.

Som framgått finns det ingen täckande reglering av konstitutionsutskottets utredningsbefogenheter. Enligt min bedömning är skilda uppfattningar kring vad som egentligen gäller en viktig förklaring till de problem som uppstod rörande KU:s frågor om elektroniskt lagrad information. Den direkta orsaken var brister i Regeringskansliets beredningsprocess, men denna styrs ytterst av reglerna om vilken information som Regeringskansliet är skyldigt att bidra med. De regler som finns synes inte anpassade till en mer polariserad, ansvarsutkrävande granskning. Det bör i det sammanhanget framhållas att KU:s granskningar kan vara av stor betydelse för dem som direkt och indirekt är föremål för dem. För enskilda statsråd, deras statssekreterare och kanske även andra högre tjänstemän kan granskningen innebära att de tvingas lämna sina uppdrag, med ingripande följder på det personliga planet. Man måste därför enligt min mening överväga åtminstone vissa rättssäkerhetsaspekter i sammanhanget, såsom att ju mer ingående utredningsåtgärder som vidtas, desto större krav bör det ställas på att de stöds på klara regler.

Grundlagsutredningen har nyligen föreslagit en ändring i regleringen. Enligt förslaget ska det i grundlagen införas ett stadgande om att utskottet, utöver vad som redan gäller, även ska ha rätt att få ut övriga handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning (se SOU 2008:125, förslaget till ändring i regeringsformen, 13 kap. 1 §). Om lagstiftaren önskar gå i den riktningen, dvs. förstärka utskottets formella utredningsbefogenheter, talar enligt min mening erfarenheten av tsunamiärendet för att inte bara frågan om information via handlingar regleras utan också annat uppgiftsinhämtande. Ett enkelt sätt att göra det är att som förebild använda de befogenheter som enligt 12 kap. 6 § regeringsformen tilldelas JO. Dessa regler, som uttryckligen inkluderar enskilda tjänstemän i stat och kommun, anses även innefatta ett krav på att uppgifter som lämnas ska vara sanningsenliga.

Det skulle därmed tydligt framgå att regeringen, enskilda statsråd, myndigheter och tjänstemän är skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som konstitutionsutskottet begär och att sakuppgifter därvid måste vara korrekta.

Detta ärende har kretsat kring den svenska rättsordningens konstitutionella kontrollfunktioner. På en punkt fungerade inte konstitutionsutskottets kontroll, genom att tsunamibandens existens inte blev känd för utskottet. Banden kom emellertid fram till sist. Detta har i flera sammanhang beskrivits som att banden ”påträffades”. Det verkliga förhållandet är, som framgår av det föregående, att de blev kända genom att en annan av den svenska rättsordningens konstitutionella kontrollfunktioner, nämligen tryckfrihetsförordningen, visade sig fungera. Beslutet att offentliggöra bandens existens var en direkt följd av en journalists framställning om att få del av uppgifter från dem. Det som framkommit talar för att utan tryckfrihet, meddelarskydd och ett ihärdigt journalistiskt arbete skulle informationens existens aldrig ha blivit allmänt känd. Ärendet utgör därför en påminnelse om vikten av att tryckfrihetsförordningens bestämmelser, inklusive reglerna om allmänna handlingars offentlighet, respekteras som en del av den konstitutionella kontrollmakten.

Betänkandet Säkerhetskopiars rättsliga status (SOU 2009:5)

(Dnr 1251-2009)

I ett remissvar den 15 maj 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Riksdagens ombudsmän (JO) har inbjudits att lämna synpunkter på innehållet i betänkandet Säkerhetskopiars rättsliga status. Jag får i anledning av detta anföra följande. (Sidhänvisningar avser betänkandet, om inte annat anges.)

Allmänt

De frågor kommittén haft att överväga framstår som ovanligt komplicerade. Den fortgående datoriseringen av myndigheternas arbete medför påfrestningar på offentlighetsprincipen, som ursprungligen byggts upp kring fysiskt existerande pappershandlingar. Än så länge har det gått att anpassa regelverket och ”översätta” pappersregler så att de kan tillämpas på elektroniskt lagrad information. Men det finns en gräns för hur långt analogierna kan sträckas. Det illustreras i detta ärende.

Kommittén har presenterat en föredömligt överskådlig beskrivning av gällande rätt och de problem som den s.k. säkerhetskopieringen ger upphov till. Utgångspunkten är oftast att grundlagens begrepp tolkas formellt medan ändamålshänsyn fått stå tillbaka. Även om den utgångspunkten är riktig har kommitténs överväganden i några delar enligt min mening i alltför hög grad kommit att präglas av abstrakta begreppsresonemang. Grundlagen ska förvisso läsas efter sin bokstav, men vid sidan härav måste även ändamålssynpunkter få påverka tolkningen.

De slutsatser kommittén kommer fram till avviker ibland påtagligt från de ställningstaganden om gällande rätt som lagstiftaren tidigare gjort. Kommittén anser således att säkerhetskopior allmänt sett omfattas av regeln om diari-

er m.m. i 2 kap. 7 § andra stycket 1 tryckfrihetsförordningen (TF). Detta har tidigare, såvitt angår de s.k. tsunamibanden, betraktats som ”långsökt”, låt vara att rättsläget samtidigt beskrivits som oklart (Ds 2007:26 s. 21 och prop. 2007/08:38 s. 14 f.). Lagstiftningen har hittills byggt på förutsättningen att säkerhetskopior kan innehålla såväl allmänna som icke allmänna handlingar. Den tolkningen beskrivs nu av kommittén som felaktig; en säkerhetskopia är i sin helhet en odelbar allmän handling.

Oavsett vad som är rätt och fel i detta får dessa turer en i viss mån rättsupplösande effekt. Det riskerar helt enkelt att framstå som godtyckligt hur reglerna ska tolkas. Ett skäl till det är att begreppsexercisen på sina ställen drivits för långt. De tryckfrihetsrättsliga begreppen må vara aldrig så väl utmejlade, men de ger inte svar på allt. Hur s.k. säkerhetskopior ska behandlas från offentlighets- och insynsynpunkt är i detta läge en rättspolitisk fråga. Det fortsatta lagstiftningsarbetet måste utgå från värderingar och ändamåls-synpunkter.

Vad gäller ändamålen finns det skäl att framhålla att det övergripande ändamålet i dessa sammanhang är att tillgodose de intressen som bär upp offentlighetsprincipen, dvs. främjandet av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning (2 kap. 1 § TF). Jag noterar att kommitténs förslag, med dess delvis nya tolkningar av rättsläget, innebär att de s.k. tsunamibanden inte längre till någon del ska betraktas som allmän handling och att banden, om förslaget genomförs, ska kunna destrueras utan rättsliga hinder. Det föranleder påpekandet att undanröjandet av de olägenheter som bevarandet av säkerhetskopiorna från tiden för flodvågskatastrofen skapat, inte är ett sådant ändamål som kan tillåtas påverka utformningen av TF:s regler om allmänna handlingar.

Förslaget att undanta säkerhetskopior från TF:s regler om allmänna handlingar

Problemställningen

Myndigheter har i allmänhet ett s.k. backupsystem för information som lagras i datorer. Det innebär att information kopieras och sparas fristående. Syftet är att kunna återskapa den ursprungliga informationen om denna helt eller delvis skulle gå förlorad. Rutiner av detta slag kan innebära att säkerhetskopior regelmässigt skapas av datasystemets hela innehåll.

Det är inte rättsligt klarlagt hur säkerhetskopierad information ska klassificeras enligt den systematik som finns i TF:s regler om allmänna handlingar. En möjlighet är att se fortlöpande säkerhetskopiering till en för detta ändamål ordnad databas som en form av register, som i sig självt utgör en allmän handling. Säkerhetskopior betraktas i så fall på ungefär samma sätt som ett diarium eller en ”logg”. En säkerhetskopia bildar då i sin helhet en allmän handling i TF:s mening.

En konsekvens skulle bli att om det bland det säkerhetskopierade materialet finns handlingar som i sin originalversion är antingen allmänna eller icke allmänna kommer den uppdelningen inte att kunna upprätthållas där, eftersom

säkerhetskopian i sin helhet betraktas som en allmän handling. Uppdelningen i allmänna och icke allmänna handlingar utgör grunden för den rättsliga konstruktion som bär upp offentlighetsprincipen. Om säkerhetskopiering skulle få den konsekvensen är det ett problem som måste lösas, antingen genom att säkerhetskopieringen organiseras på annat sätt eller genom att lagstiftningen anpassas.

Säkerhetskopiors rättsliga status

Kommittén har haft att ta ställning till hur säkerhetskopior ska betraktas från rättslig synpunkt, varvid en första fråga är om de utgör allmänna handlingar. Kommittén har därvid kommit fram till att regeln i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF om diarium, journaler och andra sådana register som förs fortlöpande omfattar även säkerhetskopior. Dess slutsats är därför att säkerhetskopior är eller kan vara allmänna handlingar. I betänkandet anges samtidigt att rättsläget inte är klart och att kommitténs synsätt kan ifrågasättas.

Mot kommitténs tolkning av gällande rätt kan invändas att en samling som består av kopior av en myndighets handlingar inte självklart faller in under ”diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande”. Kommitténs slutsats följer alltså inte redan av ordalydelsen i TF utan förutsätter att man tillämpar regeln om diarium m.m. analogt på säkerhetskopior. Vid övervägandet av om en sådan analogi är motiverad bör syftet med offentlighetslagstiftningen i TF och den aktuella regelns funktion beaktas.

Den typ av register som bestämmelsen om diarium m.m. avser är sådana som myndigheten själv behöver och använder i den löpande verksamheten; offentlighet ska då gälla enligt likställighetsprincipen. Mer specifikt kan ändamålet med regeln sägas vara att underlätta för utomstående att följa en myndighets hantering av ärenden, få överblick över vad som hänt i dessa, se vilka handlingar som finns etc.

Säkerhetskopior används inte i den löpande verksamheten utan bara som ”backup”. De har definitionsmässigt till enda ändamål att möjliggöra återskapandet av information som finns på annat håll inom myndigheten, när den informationen gått förlorad. Säkerhetskopior är i den meningen från offentlighetssynpunkt indifferent; det blir varken större eller mindre offentlighet oavsett om de betraktas som allmänna eller icke allmänna handlingar. Det är först om originalinformation går förlorad som de får ett självständigt värde.

Under förutsättning att säkerhetskopian bara används för att återskapa information och inte fyller någon annan funktion finns det därför inget skäl för att genom ett analogislut göra TF:s regler om diarium m.m. tillämpliga på ett sådant material. Den bör ses som vad den är, nämligen en digital samling av kopierade handlingar. Det betyder att de ingående handlingarna har den tryckfrihetsrättsliga status de har som originalhandlingar. Som kommittén noterar finns det knappast någon självständig rätt till insyn i en kopia av en handling (s. 122).

Det kan tilläggas att en sådan tolkning ligger i linje med de bedömningar som i tidigare skeden gjorts beträffande de s.k. tsunamibanderna, när dessa i

olika sammanhang ansetts innehålla såväl allmänna som icke allmänna handlingar.

Det sagda gäller för vad man kan kalla renodlade säkerhetskopior, som har till enda ändamål att återskapa information. Den informationsmängd som samlas på en säkerhetskopia kan emellertid användas även för andra syften. En säkerhetskopia blir i sig en form av databas med sökmöjligheter som går långt utöver uppletandet av enstaka kopior av sådant som redan finns på annat håll. En kontinuerligt uppdaterad ”totalbackup” av en myndighets datasystem kan i praktiken fungera som ett samlat myndighetsarkiv innefattande såväl aktuell som historisk information. Sökmöjligheterna torde variera beroende på vilka inställningar som görs eller har gjorts i det system som används.

I kommitténs lagförslag anges att säkerhetskopior är handlingar som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information. Av dess överväganden framgår dock att den tänkt sig att myndigheterna ska kunna använda material från säkerhetskopior även till annat än återskapande av förlorad information. Som exempel anges disciplinärenden mot anställda och biträde åt polisen vid brottsutredningar. Även utredningens direktiv utgår från att säkerhetskopior ska kunna användas till annat än återskapande av information (se s. 125). Förslaget synes därmed inte innefatta någon egentlig begränsning när det gäller hur säkerhetskopior får användas. Det betyder att informationen kan användas för kontroller och verksamhetsuppföljningar av en mängd slag. Ett exempel på att säkerhetskopior använts för utredning om såväl enskilda befattningshavare som hur en verksamhet fungerat utgör Katastrofkommissionens granskning av de s.k. tsunamibanden.

Om säkerhetskopior används på detta sätt utgör de inte längre renodlade säkerhetskopior. De får i stället karaktären av just sådana register som bestämmelsen i 2 kap. 7 § 1 TF tar sikte på. De får därmed även andra funktioner än renodlade säkerhetskopior har och är inte längre från offentlighetssynpunkt indifferent. Om man definierar säkerhetskopior på det sätt kommittén gjort och avser att de ska användas även till annat än återskapande av information synes det alltså inte råda någon tvekan om att de bör betraktas som allmänna handlingar. Det bör understrykas att när begreppet ges den här innebörden kan termen säkerhetskopia bli missvisande; den riskerar att leda tanken fel.

Min bedömning är sammanfattningsvis att säkerhetskopior i sin renodlade form inte faller in under regeln om diaries m.m. i 2 kap 7 § 1 TF men att säkerhetskopior med vidare funktioner av nu angivet slag gör det.

Remissvaret utgår i det följande från kommitténs syn på vad som är en säkerhetskopia.

Allmänt om kommitténs överväganden beträffande säkerhetskopiors framtida rättsliga status

Kommittén, som haft i uppdrag att överväga en anpassning av lagstiftningen, har föreslagit en regel enligt vilken säkerhetskopior inte ska anses vara allmänna handlingar. Den motiverar sitt förslag på följande sätt (se ”bedömningsrutan” på s. 123):

Bedömning: Som kommittén bedömer det kan säkerhetskopior enligt gällande rätt i vissa fall uppfattas som upprättade och därmed allmänna handlingar. I den mån säkerhetskopior är föremål för offentlighetsinsyn riskerar tryckfrihetsförordningens reglering avseende skillnaden mellan allmänna och icke allmänna handlingar att sättas ur spel. Det saknas därför skäl att tillerkänna allmänheten en insynsrett avseende säkerhetskopierad information. Enligt kommitténs mening bortfaller inte något för allmänheten befogat insynsintresse om säkerhetskopior exkluderas från offentlighetsinsyn.

Av dessa överväganden framgår att grundlagsändringen föreslås därför att skillnaden mellan allmänna och icke allmänna handlingar inte ska sättas ur spel. Denna aspekt kommenteras under rubriken *Lagstiftningsbehovet* i följande avsnitt.

Dessförinnan finns det skäl att säga något om det allmänna förhållningssätt som kommer till uttryck i det citerade stycket. Liknande formuleringar återkommer på flera håll i betänkandet. De synes återspegla en tanke om att myndigheter och andra allmänna organ har ett slags primär rätt till sina handlingar men att allmänheten kan, som det heter, ”tillerkännas” en viss insynsrett om det finns något för denna allmänhet befogat insynsintresse. Ett sådant synsätt rimmar illa med själva offentlighetsprincipen, som bygger på att det allmännas handlingar är tillgängliga för alla och att det är undantaget från den principen som ska motiveras, inte allmänhetens behov av insyn i den ena eller andra typen av handlingar. Det är säkerligen oavsiktligt, men det vill här alltså synas som om kommittén anlagt ett myndighetsperspektiv på offentlighetslagstiftningen, som för sin förståelse emellertid kräver ett väsentligt vidare perspektiv.

Lagstiftningsbehovet

Utgångspunkten i utredningens direktiv är att säkerhetskopiering av myndigheters datalagrade information kan medföra att icke allmänna handlingar blir allmänna. Ingenstans i ärendet har det, såvitt jag kunnat finna, diskuterats om säkerhetskopieringen måste gå till på ett sådant sätt att denna konsekvens uppkommer.

Med tanke på att det som övervägs är en grundlagsändring, innefattande ett ingrepp i offentlighetsregleringens bärande delar, bör det noga undersökas om det inte finns andra alternativ än denna rättsligt sett långtgående åtgärd, med dess inte alldeles lättöverskådliga följder. Det bör vara en strävan att inte låta så känsliga delar av grundlagsregleringen som denna underordnas informationsteknologins hastiga utveckling. Utgångspunkten bör vara att tekniken anpassas till grundlagsregleringen snarare än att offentlighetsprincipens beprövade systematik försvagas med hänvisning till mer eller mindre väl motiverade informationsteknologiska krav. Ska grundlagen ändras måste det påvisas att alternativ saknas.

Kommitténs uppdrag har varit begränsat till att undersöka juridiska lösningar. Men även de tekniska förutsättningarna måste utredas. I det sammanhanget behöver problemen avseende de icke allmänna handlingar som vid säkerhetskopiering riskerar att bli allmänna belysas. Mer specifikt rör det sig enligt vad som framgår i betänkandet om privata brev, s.k. minnesanteck-

ningar och sådant som omfattas av den s.k. politikerregeln. Privata dokument som inte är allmänna handlingar bör emellertid endast undantagsvis förekomma hos myndigheter. Som problem betraktat löses det enklast genom att material av det slaget aldrig lagras i en myndighets datasystem, där det ju inte har att göra. Beträffande minnesanteckningar finns det för det första skäl att peka på möjligheten för den enskilde användaren att själv hålla utkast och arbetsmaterial av olika slag åtskilt från de allmänna handlingar som han eller hon hanterar i sin dator. I riksdagens IT-system, till vilket JO är ansluten, bestämmer användaren själv om ett dokument ska sparas i backupsystemet ("säkerhetskopian") eller enbart ligga i den egna datorn, där användaren alltså själv får sörja för att arbetsmaterial inte försvinner om något tekniskt fel uppstår, t.ex. genom egen kopiering. Det måste vara möjligt att skapa flera "miljöer" av detta slag. Det gäller även för material som en befattningshavare som tillika är politiker enbart hanterar i den senare egenskapen. Sammanfattningsvis och vid en första anblick ter sig inte problemen med handlingar av det slag kommittén tar upp som oöverstigligena ens under de förutsättningar som idag gäller.

Man bör vara vaksam mot att tekniska argument utan närmare reflektion läggs till grund för inskränkningar i offentlighetslagstiftningen. Informations-teknologin bör användas för att främja offentlighetsprincipen. Allmänt sett vore det en fördel om myndigheters datasystem kunde utnyttjas för att effektivare sortera allmänna och icke allmänna handlingar, eftersom det skulle skapa en större tydlighet och därmed öka transparensen.

Uppdelningen i olika "IT-miljöer"

Kommittén har identifierat tre olika miljöer i myndigheternas IT-system: verksamhetsmiljön (där den vanlige användaren befinner sig), driftmiljön (som motsvarar själva IT-systemet, om jag förstått saken rätt) och säkerhetskopiemiljön (där material från de bägge andra miljöerna finns i kopior). Uppdelningen är pedagogisk och underlättar förståelsen av de problemställningar kommittén behandlar. Däremot är det tveksamt om de respektive miljöerna låter sig så tydligt definieras att begreppsbyggnaden kan läggas till grund för en rättslig systematisering.

Enligt kommitténs mening är utgångspunkten bakom regleringen i tryckfrihetsförordningen att "handlingar i verksamhetsmiljön – vilka bedöms vara av intresse för allmänheten – ska vara föremål för insyn" (s. 109). Det sägs inte uttryckligen, men jag drar slutsatsen att kommittén därmed menar att information i de andra miljöerna i princip inte behöver vara föremål för insyn. Beträffande information som skapas i driftmiljön är det emellertid sedan tidigare klarlagt att sådan kan utgöra allmän handling; det gäller t.ex. s.k. loggar av olika slag och även potentiella handlingar som kan skapas med hjälp av information från dessa delar av IT-systemet. Allmänna handlingar kan således förekomma både i verksamhets- och driftmiljön. Som begrepp betraktat kan säkerhetskopiemiljön inte heller självklart skiljas från driftmiljön, eftersom säkerhetskopior definitionsmässigt tas för att säkra driften av systemet och i den mening hör till driftmiljön.

För den enskilda myndigheten går det knappast att betrakta IT-systemet som uppdelat i miljöer av detta slag. Alla miljöerna är förbundna med varandra. Som nämnts bildar säkerhetskopior intressanta informationsbaser med sökmöjligheter som går långt utöver uppletandet av enstaka kopior av sådant som redan finns i de andra ”miljöerna”. Säkerhetskopiemiljön är tillgänglig för en myndighet, och inget hindrar myndigheten från att använda de sökmöjligheter den erbjuder. Uppdelningen i verksamhetsmiljö och säkerhetskopiemiljö ter sig därför något konstruerad; i framtiden kan man mycket väl tänka sig att den vanlige användaren kan röra sig även i säkerhetskopiemiljön som i så fall, trots att den elektroniskt och fysiskt är fristående, av användaren uppfattas som integrerad i verksamhetsmiljön.

Närmare om förslaget att undanta säkerhetskopior från offentlighetsprincipen

Kommittén föreslår som framgått att det i grundlagen införs ett stadgande enligt vilket säkerhetskopior inte ska utgöra allmänna handlingar. Det betyder att information av det slaget ”utdefinieras” från offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Förslaget skulle förhindra att handlingar som enligt nuvarande ordning inte är allmänna kan bli det när de ingår i elektroniska backup-filer.

Förslaget skapar emellertid ett nytt problem. Tanken bakom offentlighetsprincipen är att det allmännas verksamhet ska äga rum i full öppenhet. Alla – politiker, journalister, forskare, andra myndigheter, intresseorganisationer och medborgarkollektivet som helhet – ska kunna se vad som pågår och ta del av den information som tillhör det allmännas sfär. Bara när det finns lagstadgade sekretesshinder eller när myndigheters arbetssituation så kräver görs undantag från denna offentlighetsprincip. En konsekvens av detta är att den information som finns hos det allmänna och som det allmännas företrädare har tillgång till också är öppen för alla. Detta har i tidigare lagstiftningssammanhang kallats likställighetsprincipen. Innebörden av den har beskrivits på följande sätt i prop. 2001/02:70 s. 16:

Varje sammanställning av uppgifter ur [ADB-]upptagningar som kan göras med rutinbetonade åtgärder anses [– –] vara en hos myndigheten förvarad handling (se prop. 1975/76:160 s. 90). Detta förhållande är ett uttryck för den s.k. likställighetsprincipen. Enligt denna skall allmänheten ha tillgång till datalagrad information i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten. Det innebär att myndigheten måste använda sina befintliga datorsystem för att ta fram en begärd sammanställning av uppgifter även om framtagningen av de efterfrågade uppgifterna innefattar en bearbetning eller en särskild sammanställning av informationen.

Som framgått bildar säkerhetskopior informationsbaser med sökmöjligheter som går utöver uppletandet av enstaka kopior av redan existerande handlingar. Med kommitténs förslag ska myndigheterna men inte medborgarna ha tillgång till denna sökmöjlighet/information. Det står i strid med offentlighetslagstiftningens grundtanke om att den information som finns tillgänglig inom det allmänna också ska vara tillgänglig för alla. Det bryter med andra ord mot likställighetsprincipen.

Kommittén är medveten om detta. Den noterar att informationen på säkerhetskopior kan användas av en myndighet exempelvis i samband med disciplinärenden eller brottsutredningar (s. 95). Dess överväganden i dessa delar finns bl.a. på s. 125 i betänkandet:

En utgångspunkt har sedan länge varit att myndigheters övergång till att använda elektronisk kommunikation och elektroniska lagringsmedier inte får leda till att allmänhetens möjligheter till insyn försämrats. Snarast har den motsatta utvecklingen eftersträvats. Frågan är dock om detta kan tas till intäkt för slutsatsen att det finns ett befogat intresse av insyn i de unika potentiella handlingar som säkerhetskopiemiljön erbjuder.

Likställighetsprincipen innebär att allmänheten ska ha rätt att ta del av information hos myndigheterna i samma utsträckning som myndigheterna själva. Utgångspunkten här måste enligt kommittén emellertid vara att myndighetens syfte med att förvara information i säkerhetskopiemiljön är att kunna använda den för att återställa förlorad eller på annat sätt borttagen data i verksamhets- eller driftmiljön. Något befogat insynsintresse träds därför rimligen inte förnär om material i säkerhetskopiemiljön hålls utanför området för insyn. Så länge myndighetens syfte med säkerhetskopieringen är att kunna återställa data åsidosätts således inte likställighetsprincipen. Saken ter sig givetvis annorlunda för det fall myndigheten använder den säkerhetskopierade informationen för att skapa nya, tidigare inte existerande handlingar för användning i verksamhetsmiljön. I en sådan situation ingår dock den nyskapade handlingen i verksamhetsmiljön och kan därmed komma att bli föremål för offentlighetsinsyn.

Resonemanget utvecklas längre fram i betänkandet. Kommittén noterar därvid att den information som en myndighet har tillgång till via internet – alltså på samma villkor som gäller för alla användare av internet – inte anses utgöra allmän handling och fortsätter (s. 133):

Kravet på offentlighetsinsyn innebär alltså i praktiken inte att all information som förekommer hos en myndighet ska göras till föremål för insyn från allmänheten. Enligt kommitténs mening kan samma synsätt anläggas beträffande säkerhetskopierad information. Sådan information hanteras utanför myndighetens egentliga verksamhet i enda syfte att kunna användas vid behov av att återskapa information efter t.ex. ett systemhaveri. Först när material från säkerhetskopian överförs till myndighetens verksamhets- eller driftmiljö kommer de återställda handlingarna att bli en del av myndighetens egentliga verksamhet. Enligt kommitténs mening är det således först när en säkerhetskopierad handling tas i anspråk som något egentligt insynsintresse föreligger. Att, som kommittén berört tidigare, det kan antas att säkerhetskopiering kan bedömas som förande av register eftersom kopieringen är en förutsättning för säkerställandet av verksamheten, hindrar inte att uppgifterna som sådana betraktas som liggande utanför verksamheten så länge de befinner sig i säkerhetskopiemiljön.

Den grundläggande invändning som dessa överväganden reser är att en myndighet med kommitténs förslag skulle komma att exklusivt förfoga över om och när information som finns i en databas som utgör en säkerhetskopia ska tas i anspråk. De s.k. potentiella handlingar – informationsammansättningar – som kan utvinnas ur databasen är med andra ord enbart tillgängliga för myndigheten, som därmed har informationen om man skulle anse sig behöva den men inte behöver göra den allmänt tillgänglig om man inte vill. Som en illustration kan nämnas att det var den situation som skapades och upprätt-

hölls beträffande de s.k. tsunamibanden innan det blev allmänt känt att dessa existerade.

Den parallell kommittén vill dra med den tillgång till information på internet som en myndighet kan ha utan att denna betraktas som allmän handling är enligt min mening inte hållbar. Detta undantag har samma grund som regeln om biblioteksmaterial i 2 kap. 11 § TF och gäller sådant som finns allmänt tillgängligt på andra sätt. En del av den information som kan utvinnas från säkerhetskopior är emellertid unik och kan, från de synpunkter som här är aktuella, inte jämföras med biblioteksinformation m.m. Även andra invändningar kan resas mot kommitténs argumentation i detta sammanhang. Det är således tveksamt om avvägningen bör utgå från om något ”befogat insynsintresse” föreligger. Ställs frågan så har man presumerat att informationen inte behöver vara allmänt tillgänglig och efterfrågar varför den skulle behöva vara det. Lagstiftningen bygger emellertid som ovan påpekats på den motsatta presumptionen. Det som ska motiveras är med andra ord varför de potentiella handlingar som genom förslaget inte längre ska vara allmänna bör undantas från offentlighetsprincipen. Svaret på den frågan är, med kommitténs synsätt, att detta är ett pris som måste betalas om de ovan beskrivna konsekvenserna av att säkerhetskopior blir allmänna handlingar ska kunna undvikas. I det sammanhanget är det naturligtvis relevant att bedöma hur stora insynsförlusterna skulle bli och ställa detta mot förslagets fördelar. Men det bör klargöras att förslaget innebär att likställighetsprincipen sätts på undantag.

Som framgått anser jag inte att behovet av en grundlagsändring är klarlagt. Men om det skulle visas att säkerhetskopiering inte kan utföras utan att icke allmänna handlingar blir allmänna synes det inte finnas något alternativ till kommitténs förslag att exkludera handlingar av det slaget från begreppet allmän handling. Konsekvenserna av det avsteg från likställighetsprincipen – och därmed från själva grundtanken bakom offentlighetsprincipen – som förslaget innebär måste dock i så fall begränsas. Genomförs förslaget bör begreppet säkerhetskopior därför stagas upp så att det klargörs att i detta innefattas ett krav på att det är fråga om information till vilken en myndighet inte har villkorslös tillgång. Det bör med andra ord regleras under vilka förutsättningar myndigheten får använda informationen. Det vore även lämpligt att begränsa begreppet till information som lagras endast under kort tid och precisera detta. Om informationen ska kunna användas för andra ändamål än för återställande av förlorad information – vilket kommittén alltså förutser att den ska kunna göra – bör dessa ändamål framgå i lagen, varvid även formerna för åtkomsten bör regleras, t.ex. hur dokumentation ska ske. Det bör för tydlighets skull också klargöras att det material som under sådana förhållanden tas i anspråk blir att betrakta som en separat allmän handling, som således blir tillgänglig för insyn, såvida dess innehåll inte omfattas av sekretess.

Sammanfattning

Renodlade säkerhetskopior omfattas enligt min mening inte av regeln om diariier m.m. i 2 kap. 7 § 1 TF. Ett sätt att undvika problemet med att icke allmänna handlingar blir allmänna när de säkerhetskopieras vore därför att

användandet av säkerhetskopior strikt begränsas till återskapande av information. Gör man inte det utan låter säkerhetskopierad information bilda databaser som används även för andra syften blir detta material att betrakta som allmän handling på det sätt kommittén beskrivit. Problemet med icke allmänna handlingar som blir allmänna måste då hanteras.

I första hand bör möjligheten att anpassa tekniken undersökas. En ändring i TF:s regler om allmänna handlingar av det slag kommittén föreslår bör inte genomföras förrän det utretts om säkerhetskopiering kan ske på sådant sätt att allmänna och icke allmänna handlingar hålls åtskilda. På grundval av den utredning som hittills föreligger avstyrks förslaget därför.

Om säkerhetskopiering inte kan ske på annat sätt än så som kommittén förutsatt måste en ändring i 2 kap. TF ske. Undantaget från likställighetsprincipen bör dock inte göras vidare än vad som krävs för de ändamål som säkerhetskopieringen ska tillgodose. Restriktioner och formkrav för informationens användande bör därför uppställas.

De s.k. tsunamibandens rättsliga status m.m.

Bakgrunden till att banden sparades

Kommittén grundar sin bedömning av tsunamibandens rättsliga status på vissa omständigheter kring omhändertagandet av banden. Det finns därvid skäl att rekapitulera hur det gick till när banden sparades och hur de fortsättningsvis använts.

Vid ett möte någon gång i mitten av januari 2005 beslutade dåvarande chefen för Regeringskansliets förvaltningsavdelning att elektronisk information som fanns i Regeringskansliet skulle sparas särskilt. Beslutet fattades vid ett möte med IT-chefen och chefsjuristen. IT-chefen verkställde beslutet genom att ge order till underlydande och uppdrag åt en konsult.

Syftet med beslutet var att spara information som var av betydelse efter flodvågskatastrofen i Sydostasien júlhelgen 2004. Det handlade om att kunna kontrollera hur verksamheten vid Regeringskansliet fungerat under de aktuella dagarna och om att kunna söka efter information som annars kunde ha gått förlorad m.m.

Den information som sparades utgjordes av säkerhetskopior som registrerats i Regeringskansliets IT-system. Normalt gallrades den informationen fortlöpande i enlighet med inställningarna i datasystemet. Genom beslutet spärrades de band där säkerhetskopiorna registrerades från överskrivning. Efter en tid togs banden även ut ur den ”bandrobot” där de suttit.

Hösten 2006 begärde en journalist att med stöd av reglerna i 2 kap. TF få ut information på banden. Det var vid den tidpunkten inte allmänt känt att denna information fanns sparad. Journalistens begäran ledde till att statsministern vid en presskonferens tillkännagav bandens existens samtidigt som han meddelade att en särskild granskning av deras innehåll skulle göras.

Banden ställdes därefter till en särskild granskares förfogande. Senare beslöt att den kommission som granskat bl.a. Regeringskansliets agerande efter flodvågskatastrofen (Katastrofkommissionen) skulle återinkallas för att un-

dersöka informationen på banden och pröva om den hade någon betydelse för kommissionens tidigare slutsatser.

I juli 2007 infördes en bestämmelse i 5 kap. 11 § sekretesslagen enligt vilken sekretess gällde för uppgift i de säkerhetskopior som har genererats i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004 (regeln har senare reviderats något och innehåller sedan dess ett s.k. skaderekvisit). Regeringen tog därefter ställning till den ovan nämnde journalistens begäran om att få ut uppgifter ur materialet. Begäran avslogs med följande motivering:

I den mån sådana handlingar som begäran avser förvaras hos Regeringskansliet finns dessa i de säkerhetskopior som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004. Säkerhetskopiorna innehåller såväl allmänna som icke allmänna handlingar.

Reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om handlingsoffentlighet gäller endast allmänna handlingar. Sådana handlingar ska på begäran lämnas ut om de inte är hemliga. Enligt 5 kap. 11 § sekretesslagen gäller sekretess för samtliga uppgifter som finns i säkerhetskopiorna.

Tsunamibandens rättsliga status har diskuterats i många sammanhang. Här ska endast noteras att uppgifter på banden alltså gjordes till föremål för lagstiftning 2007. Banden benämndes säkerhetskopior. Lagstiftningen innebar att all information på banden skulle omfattas av sekretess. Lagstiftaren får därvid förutsättas ha gjort bedömningen att banden åtminstone delvis utgjorde allmän handling. I det just citerade regeringsbeslutet sägs uttryckligen att säkerhetskopiorna bestod av såväl allmänna som icke allmänna handlingar. Samma bedömning har gjorts i senare lagstiftningsärenden. Som framgår anges det i beslutet att säkerhetskopiorna ”bevarats”; samma sak uttrycks i sekretesslagen.

Kommittén

Kommittén har gjort följande bedömningar:

1. Säkerhetskopior av det slag som Regeringskansliet framställde vid tiden för flodvågskatastrofen är allmän handling.
2. Det material som sparades i särskild ordning sparades formlöst. Det var och är därför inte allmän handling.

Bedömningen i den första punkten innebär att tsunamibanderna – de band som satt i bandroboten och på vilka säkerhetskopiorna registrerades – från början var allmän handling. Om en begäran att få ut material på banden skulle ha prövats medan de ännu satt i bandroboten skulle materialet alltså, med kommitténs synsätt, ha lämnats ut, under förutsättning att inte någon sekretessregel var tillämplig. Bedömningen enligt den andra punkten innebär att banderna miste sin karaktär av allmän handling när de togs om hand. Eftersom banderna inte längre sitter där de en gång satt och numera bara finns i sin egenskap av icke allmän handling, omfattas ingen del av informationen av offentlighetsprincipen. Följaktligen blir den särskilda sekretessregeln överflödigt och kommittén föreslår därför att den upphävs.

Bedömningen enligt första punkten följer av den allmänna analys som kommittén gjort av säkerhetskopiors rättsliga status. Den har diskuterats ovan. Mot kommitténs bedömning i den andra punkten kan flera invändningar resas.

För det första är det svårt att se varför en handling som omhändertags skulle mista sin karaktär av att vara allmän. Det normala synsättet i dessa sammanhang är att ett särskilt omhändertagande i stället får den omvända konsekvensen, dvs. att en icke allmän handling som omhändertags – t.ex. för arkivering – genom den åtgärden blir allmän. Jag har svårt att följa kommitténs överväganden i denna del.

Än svårare att följa är kommitténs resonemang kring själva omhändertagandet.

På flera ställen i betänkandet noteras helt korrekt att det för en handling tryckfrihetsrättsliga status saknar betydelse vilka formella åtgärder som vidtagits med den. Det avgörande är vad som faktiskt förekommit. Att en handling inte diarieförts eller registrerats hindrar således inte att den ändå kan vara allmän (s. 66). Det saknas också krav på något särskilt formellt förfarande för att en handling ska anses färdigställd och därmed allmän (s. 40 och s. 120). I det sistnämnda hänseendet brukar det, som kommittén också anger, anses tillräckligt att en handling omhändertagits för förvaring (s. 40 f.). Beträffande säkerhetskopior skriver kommittén att det är rimligt att utgå från att en myndighet som vill ta hand om sådana ”i normalfallet vidtar någon form av en formell åtgärd – i form av t.ex. ett beslut av en behörig beslutsfattare – för att markera detta” (s. 120).

När det så specifikt gäller tsunamibandens uttalar kommittén att det möjligen skulle kunna hävdas att dessa bör betraktas som omhändertagna för förvaring av Regeringskansliet. Men kommittén stannar för att ”det finns anledning att argumentera för den motsatta uppfattningen” (se s. 157 ff.). Den fortsatta argumenteringen går ut på att det i ett fall som detta bör ställas krav på innehåll och form i beslutet, varvid övervägande skäl talar för att Regeringskansliet genom förvaltningschefens agerande inte kan anses ha fattat ett beslut som innebär att banden tagits om hand för förvaring. Inte heller åtgärden att ta ut banden och lägga dem i en kartong i en datorhall kan enligt kommittén medföra en sådan konsekvens. Kommittén tillägger att bedömningen kunnat bli en annan om banden lämnats över till en registrator eller någon annan med ansvar för arkiveringsfrågor. ”Enbart det förhållandet” att banden sedan oktober 2006 förvarats under ordnade förhållanden i Regeringskansliet kan enligt kommittén inte heller anses medföra att de är omhändertagna för förvaring. Argumentationen i den delen är inte helt lättillgänglig. Bl.a. sägs att det träffats en politisk överenskommelse om att banden tills vidare skulle bevaras, varvid ”frågan om bandens fortsatta existens delvis [kom] att ligga utanför Regeringskansliets kontroll”. Det får emellertid antas att den politiska överenskommelsen träffats under medverkan av regeringen, som självfallet styr sitt eget kansli.

Kommittén betecknar alltså själv sina överväganden i denna del som en argumentation. Enligt min mening motsäger kommittén i denna argumentation sin egen beskrivning av gällande rätt. De facto fattade chefen för Reger-

ingskansliets fristående förvaltningsavdelning ett beslut, som han tveklöst var behörig att fatta, om att i särskild ordning och med frångående av gällande gallringsregler spara viss elektronisk information och såg till att via behörig underordnad få detta beslut verkställt. Beslutet är så formellt ett beslut kan bli. Han borde visserligen ha dokumenterat och registrerat det, men det förhållandet att han underlät detta medför inte att beslutet skulle vara en nullitet. Hans formella försummelse kan inte påverka den tryckfrihetsrättsliga ställningen för det material han beslöt att spara. I så fall skulle offentlighetsreglerna enkelt kunna kringgås just genom att man ”glömmer” formkrav som registrering, diarieföring etc. Även kommitténs fortsatta argumentering kan bemötas, men det behövs enligt min mening inte, eftersom det är så pass tydligt att kommittén här anlägger en formalistisk måttstock av ett slag som man enligt dess egen redogörelse inte ska använda vid avgörandet av om en handling är allmän eller inte.

Kommittén föreslår att den särskilda sekretessregeln för uppgifter som finns på banden ska upphävas. Jag förstår detta så att kommittén förutsätter att banden ska förstöras (alternativet är ju att de arkiveras och då blir de även med kommitténs synsätt allmän handling). Regeringskansliets hantering av banden har vållat stora förtroendeskador, som föranlett omfattande utredningsåtgärder av bl.a. Katastrofkommissionen och Säkerhetspolisen samt även granskning av riksdagens konstitutionsutskott, allt i syfte att återställa tilltron till att ingen mörkläggning förekommit. Om banden förstördes skulle det äventyra det som därvid återställts. Det ter sig som uteslutet att detta material, som framtida historiker säkerligen kommer att visa intresse för, aktivt skulle förstöras. En grogrund skulle då åter skapas för misstankar om mörkläggning. Oavsett vilka bedömningar man vill göra om bandens tryckfrihetsrättsliga status finns det enligt min mening inte utrymme för något annat alternativ än att de slutligen tas om hand för arkivering. Då blir de oåterkalleligen allmän handling. I vilken utsträckning innehållet ska vara tillgängligt kan inte regleras på något annat sätt än genom en sekretessbestämmelse. Jag avstyrker därför kommitténs förslag om att den ska upphävas, låt vara att dess lydelse kan behöva ses över.

Regeringskansliets prövning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar

Kommitténs beskrivning av hur prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar går till är överskådlig och klargörande. Det framgår bl.a. att regleringen inte anpassats till den genomgripande förändring av Regeringskansliets organisation som skedde 1997; frågor om utfående av allmän handling är fortfarande reglerade som om departementen vore egna myndigheter (s. 172). Utifrån de erfarenheter JO gjort vid granskningen av ärenden som gällt utlämnande av allmän handling från Regeringskansliet ter det sig angeläget att en översyn av reglerna sker.

Av betänkandet framgår vidare att det normala är att tjänstemannaorganisationen fattar besluten i utlämnandefrågor (s. 172 f.). Det bör enligt min mening övervägas om inte det förfarandet kan organiseras så att tjänsteman-

nabesluten kan överklagas i domstol. Några bärande skäl mot en sådan ordning är svåra att se. Däremot är det lätt att se de principiella skälen för en sådan ordning, som ju gäller i hela förvaltningen i övrigt. Det hindrar givetvis inte att man bibehåller möjligheten för tjänstemannaorganisationen att i stället för att pröva ett ärende överlämna detta till regeringen och att någon domstolsprövning då inte sker.

Kommittén har förutsatt att de frågor den behandlat i dessa delar ska utredas i ett vidare sammanhang. Av det sagda framgår att jag tillstyrker en utredning av det slaget.

Slutsatser

Renodlade säkerhetskopior behöver inte betraktas som allmänna handlingar. Så länge säkerhetskopiering bara är just säkerhetskopiering finns inget problem som kräver lösning genom lagstiftningsåtgärder.

Om säkerhetskopior utvecklas till att fungera som stora informationssamlingar av arkivkaraktär blir de att betrakta som allmänna handlingar i TF:s mening. Frågan är om de då ens längre bör kallas säkerhetskopior.

För att undvika att allmänna och icke allmänna handlingar blandas i sådana informationsbaser vore det önskvärt om de kunde hållas tekniskt åtskilda i olika "handlingar". De tekniska förutsättningarna för att åstadkomma detta synes inte hittills ha belysts. Det bör dock ske innan en ändring av regleringen i TF slutligt övervägs.

Tsunamibanden är säkerhetskopior i original. Om säkerhetskopior ska betraktas som allmänna handlingar måste det även gälla för dessa band. Oavsett detta har banden blivit allmän handling när det beslöts att deras innehåll skulle sparas i särskild ordning.

Sammanfattningsvis avstyrks, med hittillsvarande utredningsunderlag, kommitténs förslag till ändring i TF. Banden bör slutligt tas om hand för arkivering, i den mån så inte ska anses redan ha skett. Den sekretessbestämelse som finns fyller alltfört en funktion och bör inte upphävas.

Regeringskansliets prövning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar bör utredas vidare.

Efterforskning av syftet med en begäran att få ut allmän handling; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts

(Dnr 4571-2007)

Bakgrund och utredning

Den 29 juli 2007 skickade Djurrättsalliansen en förfrågan till Miljö- och byggnadsnämnden i Enköpings kommun om att få ta del av inspektionsprotokoll beträffande vissa namngivna pälsdjursuppfödningar och kaninformer samt begärde besked om dessa fortfarande var aktiva, detta eftersom organisationen höll på med en kartläggning av Sveriges djuruppfödningar.

Den 12 augusti fick Djurrättsalliansen ett e-postmeddelande från ägaren till en av de berörda kaninfarmerna vilket organisationen upplevde som hotfullt.

I början av oktober skickade Djurrättsalliansen en påminnelse till miljö- och byggnadsnämnden om sin begäran. Djur- och miljöinspektör Gunilla Elander frågade i ett svar den 8 oktober vad Djurrättsalliansen skulle använda uppgifterna till. Djurrättsalliansen genmälde att information om detta hade lämnats redan i dess ursprungliga förfrågan. Dagen därpå ställde Gunilla Elander samma fråga på nytt. När Djurrättsalliansen inte lämnade några ytterligare uppgifter, men vidhöll sin begäran om handlingsutlämnande, krävde Gunilla Elander åter att få information om vad uppgifterna skulle användas till.

Den 16 oktober avtog miljö- och byggnadsnämnden Djurrättsalliansens begäran om handlingsutlämnande. I beslutet angavs följande.

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar med stöd av 1 punkten 7 § 8 kap. sekretesslagen (SFS 1980:100) att framställningen skall avslås.

Motiv

Miljö- och byggnadsnämnden bedömer att begärda uppgifter kan leda till skada i form av djurplågeri samt ekonomisk förlust om den röjs. Utlämnande av de begärda uppgifterna bedöms således kunna leda till skada på enskilda affärs- eller driftförhållanden om uppgifterna lämnas ut.

Begärda handlingar i sin helhet är därför belagda med sekretess enligt 1 punkten 7 § 8 kap. sekretesslagen (SFS 1980:100).

Anmälan remitterades till miljö- och byggnadsnämnden, som i sitt av Gunilla Elander undertecknade yttrande bl.a. anförde följande.

Organisationen Djurrättsalliansen skickade ett e-mail till Enköpings kommun 2007-07-29, med begäran om information om aktiva pälsdjursuppfödare i kommunen samt senaste inspektionsprotokoll. På grund av semestertider så fick undertecknad ta del av e-målet i mitten av augusti.

Vid begäran om massuppgifter ska man enligt PUL § 10 f, göra en förfrågan om vad uppgifterna ska användas till och utifrån svaret bedöma hur det kan påverka verksamhetsutövaren. 2007-10-08 inkom en ny begäran om utlämnande av uppgifter från Djurrättsalliansen. Miljö & Stadsbyggnad svarade 2007-10-08 via e-mail, med en förfrågan om vad uppgifterna skulle användas till. Svaret som inkom via e-mail, 2007-10-09, var att Djurrättsalliansen hade skickat oss två skrivelser där en förklaring fanns och att organisationen hop-

pades på ett snabbt svar från Enköpings kommun för att undvika en JO-anmälan.

E-målet som inkom 2007-07-29, gav ingen klar beskrivning om användande av uppgifterna. Den information som gavs var att organisationen håller på med en undersökning angående hur många pälsdjursuppfödningar samt kaninuppfödare som finns i Sverige. Djurrättsalliansens begäran om kopior på inspektionsprotokoll på de fyra omnämnda verksamheterna visar att undersökningen omfattar mer än bara antalet pälsdjursuppfödare. Miljö & Stadsbyggnad svarade, i e-mail till Djurrättsalliansen 2007-10-09, att ingen tydlig förklaring till vad uppgifterna ska användas till inkommit. Svar från Djurrättsalliansen 2007-10-09; innebär det att ni inte mottagit vårt e-mail i juli? Oavsett vad, så är det offentliga handlingar som ska lämnas ut utan att ifrågasättas. Ni väljer ju givetvis vad ni väljer att göra, men JO-anmälan ligger redo att postas. Svar från Djurrättsalliansen 2007-10-15; JO-anmälan mot Enköpings kommun skickas idag, med hänvisning till offentlighetsprincipen, som vi anser att ni tydligt bryter mot.

Under rubriken bedömning uttalade nämnden bl.a. följande.

Med kännedom om tidigare aktioner av Djurrättsalliansen och organisationer de stödjer, där djur har släppts ut och plågats till döds, motsätter sig därför Miljö & Stadsbyggnad att vara medhjäpliga till brott mot djurskyddslagen.

Enköpings kommun arbetar mycket aktivt för ett gott djurskydd i kommunen, detta strider helt emot vårt arbete.

Flera aktioner har förekommit på senare tid, där aktivister har blivit fällda för brott mot djurskyddslagen.

Ett TV-program, Dokument inifrån, som sändes för ett par veckor sedan, om pälsjägarna, visade hur dessa organisationer använder hot, våld och skadegörelse för att skrämja människor som arbetar med djur.

Det kan inte vara lagstiftarens mening att tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen ska användas som täckmantel för att få uppgifter som sedan används till brottslig handling.

På Djurrättsalliansens hemsida skriver man: ”Djurrättsalliansen är en öppen djurrättsgrupp, men vi stödjer grupper som Djurens Befrielsefront som bryter sig in i laboratorier, hönsriker och pälsdjursfarmer och befriar djur från grymheterna som pågår där”.

Med kunskap om deras ståndpunkt och tidigare aktioner, så är Miljö & Stadsbyggnad övertygad om att informationen som begärts skulle användas i syfte att genomföra en aktion mot någon eller några av pälsdjursuppfödarna.

En aktion genomfördes för några år sedan mot en av dessa verksamheter inom kommunen, följden blev ett stort antal skadade och dödade djur.

I en kommentar till yttrandet framförde Djurrättsalliansen att den var en erkänd, laglig djurrättsorganisation som drivs av frivilliga vilka arbetar för djurens välfärd. De efterfrågade uppgifterna skulle, som organisationen ursprungligen uppgav, användas i en rikstäckande undersökning beträffande antalet aktiva djurfarmar.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut 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 också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En

begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. För att leva upp till tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav måste myndigheter organisera sin verksamhet på sådant sätt att de även under semesterperioder kan behandla framställningar om handlingsutlämnande.

Det är som regel den myndighet som förvarar handlingen som ska pröva en begäran, 2 kap. 14 § första och andra stycket TF. Om en viss befattningshavare vid en myndighet enligt arbetsordningen eller ett särskilt beslut svarar för vården av en handling ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen i första hand på honom eller henne att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen eller tillmötesgår begäran inte fullt ut ska den som begär handlingen underrättas om detta samt om att han eller hon kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vare sig identitet eller ändamålet med sin begäran.

En myndighet kan avslå en begäran att få ta del av en handling endast i de fall handlingen inte är allmän eller om den innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.

Att den som begär ut en handling får överklaga myndighetens avslagsbeslut framgår av 2 kap. 15 § första stycket TF. Av 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen följer att en kommunal nämnds beslut överklagas till kammarrätten. Slutligen framgår av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med en överklagandeansökan.

Efterfrågar någon uppgifter i allmänna handlingar som finns hos en myndighet ska myndigheten lämna sådana uppgifter, om dessa är offentliga. Bestämmelser om detta finns i 15 kap. 4 § sekretesslagen.

Bedömning

I sitt beslut den 3 november 2008 uttalade *JO Axberger* bl.a. följande.

Handläggningstiden m.m.

Först drygt två och en halv månad efter det att begäran om handlingsutlämnande kom in till miljö- och byggnadsnämnden prövades den. Detta är själv-

fallet helt oförenligt med det skyndsamhetskrav som tryckfrihetsförordningen föreskriver. Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen utgör det förhållandet att en befattningshavare haft semester ingen godtagbar ursäkt för dröjsmål med att handlägga en begäran om att få ut allmänna handlingar.

Ytterligare brister är att beslutet saknar överklagandeanvisning och att Djurrättsalliansens fråga om huruvida de angivna uppfödarna var aktiva såvitt framkommit inte besvarats.

Nämnden kritiseras för dessa handläggningsfel. Särskilt dröjsmålet med att ta ställning till begäran om handlingsutlämnande tyder på allvarliga brister i kunskaperna om gällande grundlagsbestämmelser.

Efterforskning av syftet med en begäran att få ut en allmän handling

Enligt TF gäller som framgått ett principiellt förbud mot att i anledning av att någon begär att få ut en allmän handling efterfråga vem vederbörande är eller vad som är syftet med begäran. Från denna huvudregel föreligger ett undantag, nämligen då efterforskning av det slaget behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Undantaget tar sikte på den sekretessprövning som ska ske om begäran aktualiserar tillämpning av en sekretessregel med skaderekvisit. Ett skaderekvisit innebär att sekretessfrågans bedömning är beroende av hur det intresse som sekretessregeln skyddar i det enskilda fallet skulle påverkas av om en efterfrågad uppgift lämnades ut.

Regeln om att den som begär att få ut en allmän handling får vara anonym och inte behöver redovisa vilket syfte han eller hon har med sin begäran – dvs. vad handlingen ska användas till – är en viktig del i offentlighetsprincipen och har karaktären av rättighet för den enskilde. Undantagsregeln ska därför tillämpas restriktivt.

En typ av fall där undantagsregeln ska tillämpas är de där sekretess allmänt sett synes förhindra ett utlämnande, men där den enskilde genom att upplysa om syftet med sin begäran kan lämna sådan information att myndigheten ändå kan lämna ut handlingen med motiveringen att utlämnandet inte kränker det sekretessskyddade intresset. Så torde undantagsbestämmelsens funktion också i allmänhet uppfattas. I doktrinen anför Bohlin att efterforskning får ske när en efterfrågad handling innehåller sekretessbelagda uppgifter men framhåller att det får ske först sedan myndigheten ”förvissat sig om att sekretess verkligt gäller för uppgifterna i handlingen” (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7 upplagan, s. 162). JO har uttalat sig på likartat sätt i JO 2005/06 s. 466:

Uppgifter som är offentliga skall lämnas ut utan efterforskning och det är först beträffande de uppgifter som eventuellt inte kan lämnas ut på grund av sekretess som myndigheten har rätt att efterforska vem som begär uppgifterna eller i vilket syfte de skall användas. Myndigheten skall således först ha förvissat sig om att uppgifterna inte kan lämnas ut innan den begär de upplysningar som behövs för sekretessprövningen.

Den juridiska konstruktionen med skaderekvisit innebär emellertid att det inte generellt kan fastställas i vilken mån sekretess råder beträffande en viss uppgift. Det kan bara ske i det enskilda fallet, när ett uppgiftsutlämnande är aktu-

ellt. Sekretessnivåerna enligt de olika bestämmelserna är med andra ord inte absoluta utan relativa.

I sekretesslagens förarbeten påpekas att det är en fördel om man vid sekretessprövningen inte behöver frångå grundsatsen att den som begär en uppgift hos en myndighet har rätt att vara anonym och inte behöva upplysa om syftet med sin begäran. Departementschefen fortsatte:

Som har anförts i promemorian [Ds 1977:11] innebär emellertid konstruktionen med skaderekvisit att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras. Om det t.ex. i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift om utlämnings adress kan antas använda denna uppgift för att utsätta vederbörande för trakasserier, skall uppgiften just i den situationen anses vara omfattad av sekretess. Avsikten är emellertid inte att tjänstemännen normalt skall försöka utröna om omständigheter av nu nämnt slag föreligger i ett visst utlämnandefall. En sådan åtgärd bör enligt min mening förekomma endast om det finns särskild anledning till det, t.ex. om en tjänsteman har fått veta att man från visst håll samlar in uppgifter av det aktuella slaget i illegitimt syfte. Vad gäller det andra av de nyss nämnda exemplen – utlämnande av uppgifter av betydelse för försvaret – kan omvänt upplysningar om sökandens identitet och om hans avsikt med uppgifterna medföra att det inte längre finns någon anledning till antagande att den i sekretessbestämmelsen angivna skadan skall uppkomma. Jag anser att det i dessa fall inte kan anses stötande från offentlighetssynpunkt att ställa den som begär att få ut en viss uppgift inför valet att antingen avstå från uppgiften eller tala om vem han är och vilket ändamål han har med sin begäran. (Prop. 1979/80:2 s. 81.)

Innebörden av detta är bl.a. att en uppgift som normalt sett skulle ha lämnats ut ska kunna anses omfattad av sekretess exempelvis när den som begärt uppgiften uppträtt på ett sådant sätt eller lämnat upplysningar av sådant slag att myndigheten bedömer att ett utlämnande i denna situation skulle skada det sekretesskyddade intresset. I en sådan situation höjs med andra ord sekretessnivån för just den utlämnandesituationen. Även om invändningar skulle kunna resas mot denna ordning är den en konsekvens av konstruktionen med skaderekvisit som ska prövas från fall till fall och den har alltså även uttalat stöd i lagens förarbeten.

När en myndighet tar ställning till en begäran om utlämnande av en allmän handling ska den följaktligen förutom själva begäran även beakta omständigheterna kring denna och ta ställning till om någon sekretessregel är tillämplig. Om så är fallet ska en sekretessprövning, i enlighet med vad som föreskrivs i den aktuella regeln, företas för att avgöra om sekretess föreligger eller inte. Bedömer myndigheten att den behöver ytterligare information för att genomföra sekretessprövningen kan den från sökanden begära upplysningar innefattande även vederbörandes identitet och syftet med begäran. Allmänt sett torde efterforskning i första hand kunna medges när sekretessen är beskriven med ett s.k. omvänt skaderekvisit (jfr prop. 1981/82:37 s. 47), men i princip kan det vara motiverat även när sekretessprövningen sker enligt ett s.k. rakt skaderekvisit, även om det då normalt krävs starkare skäl (jfr JO 1990/91 s. 421).

Eventuella efterforskningsåtgärder måste med tanke på förfarandets undantagskaraktär föregås av ett väl övervägt ställningstagande från myndighetens sida. Regeln om frångående av förbudet mot efterforskning av syftet med en begäran om handlingsutlämnande får självfallet inte användas som förevänd-

ning för att försvåra den enskildes möjligheter att använda sig av offentlighetsprincipen, t.ex. för att förhåla ett utlämnande genom frågor, som myndigheten senare inte kan visa att den haft fog för att ställa. Vidare bör en myndighet som anser efterforskningsåtgärder nödvändiga förklara för sökanden att informationen behövs för sekretessprövningen (jfr JO 2005/06 s. 466). Sökanden bör då även upplysas om att ärendet vid uteblivet svar kan komma att avgöras på det underlag som föreligger.

Innebörden av den rättsliga regleringen är sammanfattningsvis att det i situationer av det slag som saken här gällde kan finnas rättsligt godtagbara skäl för att efterforska syftet med begäran. I detta fall saknas emellertid spår av att några mer ingående överväganden gjordes innan den korta frågan om vad uppgifterna skulle användas till via ett e-postmeddelande sändes till sökanden, därefter upprepades och slutligen framställdes som ett krav. Nämnden har inte heller, varken i sitt beslut eller i sitt remissvar, antytt att efterforskningarna haft någon betydelse för sekretessprövningen utan endast hänvisat till 10 f § PUL, som inte är tillämplig i denna situation. Därtill kommer att Djurrättsalliansen hade angett syftet med sin förfrågan redan i sin inledande begäran. Nämnden förfor således felaktigt när den i stället för att ta ställning till sökandenas begäran ställde frågor som det enligt vad som framkommit saknats grund för att framställa.

Sammanfattning

Nämnden kritiserar för sitt sätt att hantera Djurrättsalliansens begäran och då särskilt för det senfärdiga ställningstagandet till denna. Sammantaget uppvisar handläggningen, liksom innehållet i det yttrande nämnden avgivit till JO, påtagliga brister i kunskaperna om vilka regler som gäller för utlämnande av allmänna handlingar. Om så inte redan skett åvilar det nämnden att se till att dessa brister avhjälps.

Oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts

(Dnr 4386-2007)

Bakgrund och utredning

Den 21 juli 2007 skickade Djurrättsalliansen en förfrågan till Miljö- och byggnadsnämnden i Borgholms kommun om att få ta del av ett inspektionsprotokoll beträffande en pålsdjursfarm. Organisationen uppgav vidare att den ville ha information om pålsdjursfarmen fortfarande var aktiv samt om det fanns andra aktiva djurfarmar, t.ex. kaninfarmar, inom kommunen. För det fall det fanns andra aktiva djurfarmar uppgav organisationen att den ville ta del av inspektionsprotokoll beträffande dessa och att den var beredd att betala för kopiorna.

Den 9 augusti 2007 fick Djurrättsalliansen besked från djurskyddsinspektör Maria Ericsson om att inspektionsprotokollet avseende den efterfrågade pälsdjursfarmen var sekretessbelagt enligt 2 § sekretessförordningen. Samma dag efterfrågade Djurrättsalliansen grunderna för sekretessbeslutet och bad om en överklagandehänvisning. Djurrättsalliansen frågade också på nytt om det fanns någon aktiv kaninfarm inom kommunen.

Den 17 augusti 2007 fick Djurrättsalliansen besked från Maria Ericsson om att miljö- och byggnadsnämnden skulle ta ställning till om inspektionsprotokollet kunde lämnas ut vid sitt sammanträde den 30 augusti 2007. Därefter skulle beslut med besvärshänvisning delges organisationen. Djurrättsalliansen informerades även om att det fanns en aktiv kaninfarm, och för det fall organisationen ville ha ut inspektionsprotokoll beträffande denna måste frågan prövas av nämnden den 30 augusti. Kort därefter informerades Djurrättsalliansen om att ägaren till kaninfarmen önskade få framfört att kaninfarmen var larmad.

Anmälan remitterades till miljö- och byggnadsnämnden, som i sitt yttrande bl.a. anförde följande.

Den första förfrågan om utlämnande av handlingar kom från Johan Nilsson Kampanjsamordnare för Djurrättsalliansen, per E-post 2007-07-21. Vid första svaret från förvaltningen meddelades att handlingarna var sekretessbelagda vilket var felaktigt då ärendet ej var prövat. Djurrättsalliansen meddelades via e-post den 17 augusti att prövningen om att få ta del av handlingarna skulle tas upp på kommande nämndsammanträde den 30 augusti 2007.

Informationen om att utlämnandet av handlingarna skall prövas av nämnden borde ha lämnats via första e-postkorrespondensen. Det är beklagligt att fel information lämnades ut. Eftersom beslut i ärendet skulle tas av nämnden den 30 augusti 2007 lämnades ingen besvärshänvisning ut före nämndens sammanträde, eftersom det då inte fanns något beslut att överklaga.

Verksamhetsutövaren i Törnestubbe var oroad över att en ”fritagningsaktion” eller liknande skulle genomföras på hans kaninfarm och bad inspektören framföra att kaninfarmen var larmad. Förvaltningen anser att en av våra roller är att förmedla adekvat information för att befämja förståelsen mellan olika parter.

Förfrågan om utlämnande av de efterfrågade handlingarna är nu prövad av nämnden och beslut med besvärshänvisning har tillsänts Djurrättsalliansen.

Förvaltningen har nu inrättat rutiner så att vid nästa begäran om utlämnande av handlingar kommer rätt information att lämnas med en gång.

Av utredningen framgick vidare att nämnden den 27 september 2007, med hänvisning till 8 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) och 2 § i sekretessförordningen (1980:657) med hänvisning till punkt 35 i sekretessförordningens bilaga, beslutat att inte lämna ut den efterfrågade inspektionsrapporten.

Rättslig reglering

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges bl.a. att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Myndigheternas allmänna serviceskyldighet gentemot enskilda regleras i 4 § förvaltningslagen (1986:223). Av denna följer att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i

frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – och 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 också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. För att leva upp till tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav måste myndigheter organisera sin verksamhet på sådant sätt att de även under semesterperioder kan behandla framställningar om handlingsutlämnande.

Det är som regel den myndighet som förvarar handlingen som ska pröva en begäran, 2 kap. 14 § första och andra stycket TF. Om en viss befattningshavare vid en myndighet enligt arbetsordningen eller ett särskilt beslut svarar för vården av en handling ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen i första hand på honom eller henne att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen eller tillmötesgås begäran inte fullt ut ska den som begär handlingen underrättas om detta samt om att han eller hon kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas.

Bedömning

I sitt beslut den 1 oktober 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

Djurrättsalliansens frågor till miljö- och byggnadsnämnden om aktiva pälsdjursuppfödare besvarades i två omgångar, inom ungefär fyra veckor. En myndighet får enligt vad som tidigare angetts inte dröja längre än nödvändigt med att besvara frågor från enskilda men med beaktande av att frågorna ställdes under sommarperioden föranleder vad som förekommit i denna del inte något uttalande från min sida.

Djurrättsalliansens uppgift om att miljö- och byggnadsnämnden gått djuruppfödarnas ärenden har av nämnden kommenterats med att den ser som en av sina roller att förmedla adekvat information ”för att befrämja förståelsen mellan olika parter”. Informationen framstår i detta fall emellertid närmast

som en varning och hör som sådan knappast till kategorin förståelseskapande åtgärder. Myndigheter har att iaktta grundlagens krav på saklighet och opartiskhet. Den åtgärd som nämnden vidtog kunde lätt uppfattas som att man bedömt att den aktuella organisationens åtgärd att efterfråga information om pälsdjursuppfödarna innebar en risk för att dessa skulle angripas på något sätt. Om så var fallet har det funnits mer lämpliga sätt att agera än det nämnden nu valde.

Djurrättsalliansens förfrågan av den 21 juli om handlingsutlämnande besvarades nekande och ofullständigt av Maria Ericsson drygt två veckor efter det att den hade kommit in till miljö- och byggnadsnämnden. Ytterligare en dryg vecka senare meddelade hon att en prövning av organisationens begäran skulle ske först den 30 augusti, således mer än fem veckor efter det att den framställts. Detta är självfallet helt oförenligt med det skyndsamhetskrav som tryckfrihetsförordningen föreskriver. Det är förvånande att nämnden, även i sitt yttrande till JO, synes vara av uppfattningen att en sådan handläggning är godtagbar. Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen är nämnden skyldig att se till att förfrågningar om allmänna handlingar kan hanteras fortlöpande, oberoende av när nämnden sammanträder och eventuella semestervakanser.

Av handlingar som inhämtats till JO framgår att det i själva verket dröjde ända till den 27 september innan nämnden slutligen fattade ett beslut i utlämnande frågan. Det är inte en uppgift för JO att ta ställning till de sekretessbedömningar myndigheter gör i enskilda ärenden – dessa kan överklagas i vanlig ordning. Men miljö- och byggnadsnämndens beslut i sekretessfrågan bör likväl kort kommenteras. I beslutet, som inte innehåller någon egen motivering, hänvisas till ett yttrande från miljöinspektören. I detta anges att ”En inspektionsrapport kan innehålla uppgifter som rör den enskilde (företagets) affärsidé eller anläggningens utformning och om de utlämnas kan det antas att den enskilde kan lida skada om uppgiften röjs”. Formuleringen antyder att inspektionsrapporter i princip aldrig och inte till någon del skulle kunna lämnas ut. Det framstår som tveksamt om någon egentlig prövning av uppgifterna i det aktuella inspektionsprotokollet har gjorts. Miljö- och byggnadsnämnden hänvisar dessutom i sitt beslut till 2 § sekretessförordningen trots att denna bestämmelse inte är tillämplig i kommunala myndigheters verksamhet. Hanteringen av ärendet har även andra brister, det är således oklart om Djurrättsalliansens begäran om att få ta del av inspektionsprotokollet beträffande kaninfarmen över huvud taget har prövats av miljö- och byggnadsnämnden.

Sammantaget uppvisar handläggningen allvarliga brister i kunskaperna om vilka regler som gäller för utlämnande av allmänna handlingar. Om så inte redan skett åvilar det nämnden att tillse att dessa brister omgående avhjälpas.

Tillämpning av s.k. sekretessförbehåll; granskning av ett landsarkivs handläggning av en begäran om att få ut handlingar för forskningsändamål

(Dnr 2905-2007)

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO anförde Mats Deland kritik mot Landsarkivet i Göteborg för dess handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar. Mats Deland hade i forskningssyfte begärt att få ut ett omfattande material från landsarkivet. Eftersom delar av den begärda dokumentationen omfattades av sekretess och inte på ett enkelt sätt kunde avskiljas från övrig verksamhet i arkivet hade han erbjudits tillgång till samtliga volymer om han skrev på ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). Erbjudandet innehöll också en anvisning om att beslutet kunde överklagas till Kammarrätten i Göteborg. Mats Deland avböjde att ta del av handlingarna med förbehåll och överklagade landsarkivets skrivelse. Han begärde samtidigt att landsarkivet skulle göra en sekretessprövning av materialet. Landsarkivet uppgav att det avvaktade kammarrättens beslut.

Anmälan remitterades till landsarkivet, som i ett av landsarkivarien Louise Lönnroth undertecknat yttrande i huvudsak uppgav följande.

Den 30 maj 2007 begärde Mats Deland tillgång till akter i landsfogdearkiven för att forska om i vilken mån krigsförbrytare anlände till Sverige under eller strax efter andra världskriget och hur detta hanterades av säkerhetspolisen (Allmänna säkerhetstjänsten). Landsarkivet svarade i en skrivelse den 1 juni 2007 att de uppgifter i landsfogdearkiven som berör Allmänna säkerhetstjänstens verksamhet före 1949 inte är sekretessbelagda. Däremot förekommer i de begärda volymerna även uppgifter som omfattas av sekretess och som inte berör landsfogdarnas arbete för Allmänna säkerhetstjänsten. Mats Deland erbjöds tillgång till samtliga begärda volymer om han skrev på ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Mats Deland överklagade landsarkivets skrivelse. Den 27 juni begärde Mats Deland att landsarkivet skulle börja sekretessgranska de volymer som är tillgängliga endast med förbehåll. Den 29 juni meddelade landsarkivet att en detaljerad sekretessgranskning av 139 volymer var alltför tidskrävande och att man önskade avvakta kammarrättens beslut huruvida ett sådant arbete kan krävas av en arkivmyndighet, när en forskare i stället erbjudits alternativet att med förbehåll få fri tillgång till samtliga volymer. Mats Deland meddelade landsarkivet att han inte kunde acceptera det. Den 30 augusti 2007 avvisade Kammarrätten i Göteborg Mats Delands överklagande. Den 20 september 2007 skrev Mats Deland på ett förbehåll och fick del av materialet. – Med stöd av den redovisade korrespondensen ansåg landsarkivet att handläggningen av ärendet varit korrekt.

I Kammarrättens i Göteborg beslut den 30 augusti 2007 i mål nr 3449-07 avvisades Mats Delands överklagande med följande motivering:

Kammarrätten kan inte utläsa av skrivelsen att Landsarkivet efter en sekretessprövning har avslagit Mats Delands begäran om att få ut de aktuella hand-

lingarna, eller att handlingarna lämnats ut med förbehåll. Beslutet kan därför inte överklagas.

Av handlingarna framgick att Mats Deland hade begärt det efterfrågade materialet för sin forskning. Han angav i sin begäran att han var verksam vid Stockholms universitet i ett forskningsprojekt finansierat av Vetenskapsrådet. Med hänvisning till ett regeringsbeslut hävdade han att landsfogdearkiven utan föregående granskning skulle stå till forskningens förfogande. Begäran var avsänd från en institution vid universitetet.

Slutligen framgick att i det förbehåll som Mats Deland senare skrev under preciserades de volymer i arkivet som avsågs. Där beskrevs också vad som var offentligt. Allmänt angavs förbehållets omfattning till sådana ”sekretessbelagda uppgifter, som ej berör landsfogdarnas arbete för Allmänna säkerhetstjänsten”. Denna del av materialet fick Mats Deland tillgång till för vetenskapligt ändamål enligt följande villkor:

Sådana namn och uppgifter i handlingar som ej klart kan hänföras till landsfogdarnas verksamhet för Allmänna säkerhetstjänsten och som kan knytas till nu levande individ får inte publiceras eller utlämnas till enskild person, ej heller nyttjas på sådant sätt att enskild eller honom närstående lider men eller utsätts för olägenhet. För dessa uppgifter gäller sekretess i högst 70 år enligt sekretesslagen kap. 5 § 1 och kap. 9 § 17. Dessa handlingar får ej heller kopieras.

I förbehållet erinrades även om att överträdelse kunde medföra straffansvar.

Rättslig reglering m.m.

I 13 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om överföring av sekretess. I 3 § stadgas att då myndighet i sin forskningsverksamhet från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där gäller sekretessen – s.k. sekundär sekretess – också hos den mottagande myndigheten. Av kommentaren till sekretesslagen framgår att bestämmelsen är tillämplig inte bara då en sekretessregel direkt medger utlämnande av uppgifter för forskningsändamål utan även då utlämnande för sådant ändamål sker efter en skadebedömning (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. 13:5).

Förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen kan användas för att undanröja risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild. Ett förbehåll inskränker rätten för en mottagare av uppgifter att föfoga över uppgifterna. Ett förbehåll kan t.ex. gälla förbud mot vidare spridning av handlingens innehåll eller publicering av namn. Genom ett förbehåll uppkommer en tystnadsplikt för den person förbehållet riktar sig till.

Av lagtexten framgår att ett beslut om förbehåll ska fattas av myndigheten. Rätten att besluta på myndighetens vägnar kan delegeras till viss befattningshavare. Den som begärt att få ut en allmän handling och utfår handlingen med ett förbehåll har rätt att överklaga, 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Användandet av sekretessförbehåll finns belysta i flera tidigare JO-beslut, se bl.a. JO:s ämbetsberättelser 1992/93 s. 197 och 1994/95 s. 574. I RÅ 2007

not. 45 upphävde Regeringsrätten ett beslut om förbehåll som givits en alltför generell utformning (jfr vidare RÅ 2007 not. 132). Frågor kring användande av förbehåll i samband med utlämnande av handlingar från arkivmyndigheter behandlas i Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande Ny sekretesslag, SOU 2003:99 s. 208 f.

Bedömning

I sitt beslut den 28 november 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

Sekundär sekretess i forskningsverksamhet

Av Mats Delands begäran framgick att han var verksam vid Stockholms universitet i ett forskningsprojekt finansierat av Vetenskapsrådet. Han framförde även ytterligare argument för att han ”utan föregående granskning” borde få tillgång till det efterfrågade materialet. I sin avslutande inlägga till JO har han vidare framhållit att forskningen utförs under myndighetsansvar och att han inte har skyldighet att acceptera ”andra myndigheters” förbehåll.

Mot den bakgrunden vill jag peka på bestämmelsen i 13 kap. 3 § sekretesslagen om sekundär sekretess när uppgifter lämnas ut till en myndighet för dess forskningsverksamhet. Om Mats Deland begärde uppgifterna för universitetets räkning och landsarkivet hade behandlat begäran i enlighet med detta, skulle ett utlämnande av materialet ha medfört att den sekretess som gällde hos landsarkivet följt med till Stockholms universitet. Landsarkivet bedömde som framgått att ett utlämnande till Mats Deland kunde ske med förbehåll. Den allmänna sekretessbedömning som då gjordes av materialet talar för att det med tanke på bestämmelsen i 13 kap. 3 § hade kunnat lämnas ut till Stockholms universitet, och då utan förbehåll, i enlighet med Mats Delands begäran.

Möjligheten att lämna ut handlingar med förbehåll

Saken kom i stället att behandlas som en fråga om utlämnande till Mats Deland personligen. Landsarkivet informerade därvid Mats Deland om att han genom att acceptera ett på visst sätt uppställt förbehåll, som avsåg vissa delar av materialet, kunde få tillgång till de handlingar han önskade.

Sekretesslagen är en del av offentlighetslagstiftningen. Denna bygger på tanken att uppgifter inom det allmänna verksamheter i största möjliga utsträckning ska vara tillgängliga för allmänheten. Förbehållsregelns funktion i det sammanhanget är att vidga insynen, genom att erbjuda tillgång till uppgifter som annars skulle ha omfattats av sekretess, för den som är beredd att godta vissa begränsande villkor.

Det finns vissa restriktioner för hur sekretessförbehåll kan användas. I kommentaren till sekretesslagen anges att förbehåll inte kan meddelas i förväg för en viss typ av information utan ska föregås av en prövning i varje särskilt fall. Därvid hänvisas till de två ovan nämnda JO-besluten, JO 1992/93 s. 197 och 1994/95 s. 574 (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. 14:61).

Det förstnämnda beslutet gällde ett antal polismyndigheter, som rutinmässigt lämnat ut brottsanmälningar till s.k. brottsofferjourer. Rutinerna skilde sig något åt emellan de olika myndigheterna, men de innefattade genomgående vissa i förväg uppställda, generella förbehåll angående sekretess. Förbehållen riktade sig till dem som deltog i brottsofferjourernas verksamhet. JO fann att brottsanmälningar inte kunde lämnas ut på det sättet och anförde bl.a.

Bedöms en av sekretess omfattad handling kunna lämnas ut med förbehåll måste utlämnandet i varje särskilt fall föregås av ett beslut i saken som skall dokumenteras i polisärendet. Ett sådant beslut skall ange vilken handling det är fråga om, vem handlingen lämnas ut till och som därmed är bunden av förbehållet beträffande just den handlingen och vad förbehållet har för innebörd. Detta är bl.a. en förutsättning för att det straffansvar som bär upp regeln om förbehåll skall kunna aktualiseras.

JO uttalade även att en ordning med i förväg lämnade generella sekretessförbehåll kunde ge mottagarna av de handlingar som lämnades ut uppfattningen att de inte hade rätt att förfoga heller över de uppgifter som inte omfattades av sekretess. Enligt JO innebar förfarandet vidare att det rent faktiskt inte skulle gå att utkräva något straffrättsligt ansvar om sekretessbelagd information röjdes av någon vid brottsjourerna, eftersom det inte beträffande de enskilda handlingarna skulle gå att konstatera till vem de med förbehåll utlämnats.

Det senare ärendet hade samband med att Televerket bolagiserades och omvandlades till Telia AB. Televerkets arkiv skulle då överlämnas till Riksarkivet. Telia AB hade emellertid ett löpande behov av detta material. Arkivet lånades därför ut till Telia AB, varvid Riksarkivet ställde upp ett till anställda vid det nya bolaget riktat förbehåll som ålade dessa en viss tystnadsplikt. JO fann att det var fråga om generella, i förväg lämnade, beslut om förbehåll. De hade en så generell räckvidd att de tangerade området för normgivning. Med hänvisning till JO 1992/93 s. 197 ansåg JO att förbehållsregeln i sekretesslagen 14 kap. 9 § inte kunde användas så som Riksarkivet gjort.

Även ett äldre ärende bör omnämnas. I JO 1986/87 s. 193 aktualiserades möjligheten att till familjehemsföräldrar lämna ut sekretesskyddade uppgifter om barnens förhållanden. JO anförde där att ett förbehåll måste vara knutet till vissa bestämda uppgifter; det får inte vara generellt ”i den meningen att man begränsar mottagarens möjlighet att föra vidare uppgifter som han/hon framdeles kommer att få del av”.

Frågan är om de begränsningar av möjligheten att använda sekretessförbehåll som kommit till uttryck i dessa fall även gäller i detta ärende. Förbehållet har här riktats till en enskild forskare. Det har inte lämnats i förväg – ”in blanco” – utan det har avgränsats till ett visst föreliggande och preciserat, om än omfattande, material samt anger i vilket avseende sekretess beträffande detta i princip råder. Förhållandena skiljer sig därmed från det som bedömdes i de omnämnda JO-besluten. Förbehållet är generellt endast i så måtto att det bland de handlingar som utlämnas även finns uppgifter som är offentliga. Att så är fallet framgår dock klart av förbehållets innehåll, som inte kunnat ge mottagaren något vilseledande intryck angående dennes rätt att fritt förfoga över materialet i dess offentliga delar. Inte heller är det så utformat att förut-

sättningarna för utkrävande av straffrättsligt ansvar i jämförelse med vad som i övrigt gäller inom sekretessrätten brister i tydlighet.

Att handlingar måste kunna lämnas ut med förbehåll trots att förbehållet inte i var enskild detalj preciserar vilka av de utlämnade uppgifterna som är offentliga och vilka som berörs av sekretessregler framstår som självklart; det är sällan som allt i en handling som kan tillhandahållas med förbehåll annars skulle vara i sin helhet sekretessbelagt.

Som en jämförelse kan nämnas att förbehållsregeln kan användas för andra former av insyn i allmän verksamhet än sådan som sker genom utlämnande av handlingar. Det förekommer således att utomstående personer som i exempelvis studie- eller forskningssyfte besöker en anläggning eller deltar i en myndighets verksamhet får göra det under villkor av att de godtar ett förbehåll om sekretess. Ett sådant förfarande har stöd i sekretesslagens förarbeten, se prop. 1979/80:2 s. 351. Konsekvensen av detta är att den utomstående får del av både offentliga och sekretessbelagda uppgifter samt själv – under straffansvar – får hålla rätt på vad som är vad. Det är i sådana sammanhang inte möjligt att på förhand exakt ange vilka uppgifter som hör till den ena eller den andra kategorin. Ibland kan osäkerheten om vad den utomstående därvid kan komma att få inblick i vara så stor att ett förbehåll inte är ett tjänligt sätt att skydda de sekretessintressen som föreligger. Sekretessen utgör då hinder mot att insyn erbjuds på detta sätt (jfr Justitiekanslerns beslut 2001-03-21, dnr 1719-99-22, som gällde möjligheten att låta ett TV-team följa polisens verksamhet och JO:s beslut 2008-09-05, dnr 4150-2007, som gällde Kustbevakningens medverkan i en TV-serie).

Såvitt angår farhågorna för att ett förbehåll felaktigt ger mottagaren intrycket att uppställda begränsningar även gäller offentligt material kan tilläggas, att den som fått handlingar utlämnade till sig med ett förbehåll inte är avskuren från möjligheten att senare få den begränsning av sin begäran som förbehållet innebär prövad. Om den som mottagit sin under sådana omständigheter finner uppgifter som han eller hon vill kunna förfoga över på ett friare sätt kan vederbörande begära att förbehållet i denna del hävs. Avslås detta ska det ske genom ett beslut som kan överklagas i domstol (jfr t.ex. RÅ 1990 not. 40, där en sådan situation förelåg).

Av central betydelse för möjligheten att lämna ut annars sekretessbelagda handlingar med förbehåll är vilken eller vilka sekretessregler som är tillämpliga samt för vilket ändamål och till vem utlämnande sker. Ett förbehåll av en viss typ kan således tänkas vara godtagbart i en utlämnandesituation men inte i en annan, beroende på om det i sammanhanget aktuella sekretessintresset kan tillgodoses genom förbehållet eller inte. I det nu aktuella fallet ska särskilt beaktas att det var fråga om utlämnande för forskningsändamål till en forskare verksam vid en etablerad forskningsinstitution inom ramen för ett av Vetenskapsrådet finansierat och, får det antas, etikgranskat forskningsprojekt.

Sammanfattningsvis är den avgörande frågan för möjligheten att med stöd av förbehållsregeln lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter huruvida de intressen sekretessregleringen ska skydda i det enskilda fallet kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom uppställandet av ett förbehåll. I det nu aktuella ärendet har landsarkivet bedömt att sekretessintresset kunde skyddas

genom ett förbehåll. Jag har utifrån vad som framkommit inte anledning att ifrågasätta den bedömningen. Förbehållet som sådant synes uppfylla de krav som kan ställas på ett sådant, med reservation för att det av de handlingar som tillställts JO inte framgår om det avfattats som ett beslut med överklagande-hänvisning. I princip är det således möjligt att förfara så som landsarkivet i sin information till Mats Deland föreslog och sedermera också förfor.

Överklagande av utlämnande mot förbehåll

Uppställande av ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen innebär att en begäran om utlämnande på en gång beviljas och avslås. Förfarandet har i och för sig ett inslag av överenskommelse mellan myndigheten och mottagaren; om förbehållet godtas lämnas de uppgifter detta avser ut, om det inte godtas sker inget utlämnande. Förbehållet kan emellertid inte ges formen av ett civilrättsligt avtal, jfr JO 1995/94 s. 574. I praktiken saknas det utrymme för att handlägga ett utlämnande med förbehåll på annat sätt än som ett avslagsbeslut. Ett sådant beslut ska fattas av myndigheten. Det kan som framgått överklagas och ska innehålla en hänvisning om hur överklagande kan ske.

Inget hindrar att den som begärt att få ut en allmän handling under hand meddelas att handlingen i princip omfattas av sekretess men att utlämnande med förbehåll kan aktualiseras. Ärendets fortsatta hantering blir då beroende av hur sökanden ställer sig till detta. Försåvitt handläggningen avslutas med att begäran till någon del avslås eller beviljas med förbehåll krävs dock alltså ett beslut från myndighetens sida.

I detta fall tillställdes Mats Deland ett brev, där han informerades om att utlämnande kunde ske under vissa villkor. I brevet fanns även en överklagandeanvisning. Det överklagande Mats Deland i anledning härav gav in avvisades av kammarrätten. I avvisningsbeslutet sägs att kammarrätten av landsarkivets skrivelse inte kunnat utläsa ”att landsarkivet efter en sekretessprövning avslagit Mats Delands begäran om att få ut de aktuella handlingarna, eller att handlingarna lämnats ut med förbehåll”. Detta kan inte uppfattas på annat sätt än att landsarkivet enligt kammarrätten inte hade fullgjort sina skyldigheter i anledning av den begäran som förelåg. Eftersom Mats Delands begäran kvarstod borde landsarkivet ha återupptagit sin handläggning och fattat ett överklagbart beslut. Genom att Mats Deland godtog förbehållet tog ärendet en ny vändning och handläggningen avslutades i stället med det utlämnande med förbehåll som ovan beskrivits.

Landsarkivet har i sitt yttrande till JO anfört att man anser sig ha handlagt ärendet korrekt. Så är som framgått inte fallet. Landsarkivet har brutit genom att inte, vare sig i det första skedet eller omgående efter kammarrättens beslut, fatta ett överklagbart beslut i ärendet. Jag noterar emellertid också att landsarkivet genomgående haft ambitionen att tillmötesgå Mats Deland i dennes forskningsprojekt och att de förslag som framfördes från landsarkivets synpunkt framstår som konstruktiva. Mats Deland hade emellertid rätt att avvisa dessa förslag. När så skedde var det landsarkivets skyldighet att på ett formellt korrekt sätt handlägga hans begäran. För sin underlåtenhet att göra detta bör landsarkivet kritiseras.

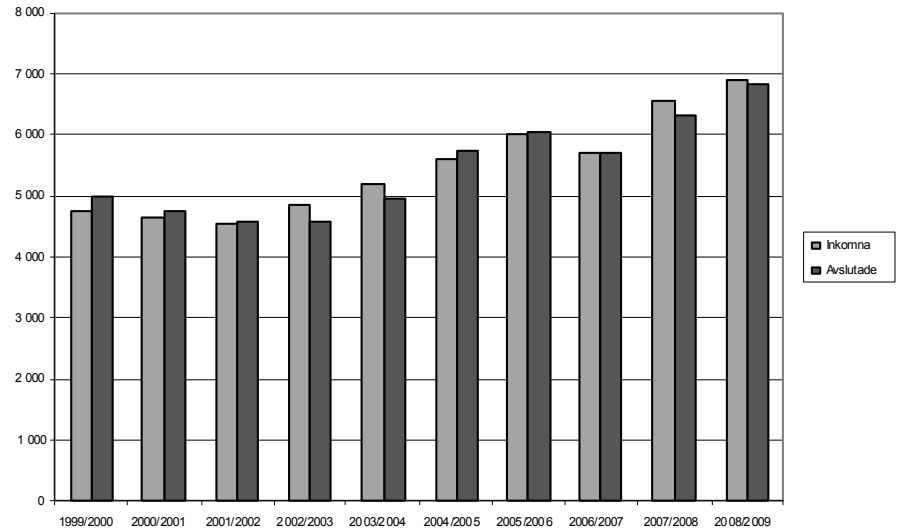
BILAGA 1**Ärendestatistiken 2008/09***Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1997–30.6.2009*

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
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
2007/08	6 477	73
2008/09	6 850	68

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	515	349	1 374
Augusti	413	421	1 366
September	614	664	1 316
Oktober	610	690	1 236
November	558	527	1 267
December	525	476	1 315
Januari	570	642	1 244
Februari	618	613	1 249
Mars	663	733	1 179
April	593	514	1 258
Maj	605	586	1 277
Juni	634	643	1 268
Summa	6 918	6 858	

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren



Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2008–den 30 juni 2009
avgjorda inspektionsärendena och övriga initiativärendena

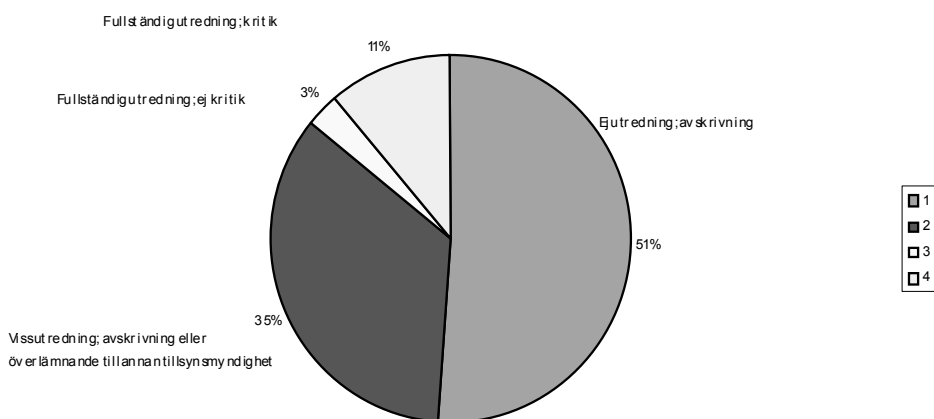
Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Vägledande uttalanden; ej kritik	Summa ärenden
Allmänna domstolar	1	5	–	6
Förvaltningsdomstolar	–	2	–	2
Åklagarväsendet	–	3	–	3
Polisväsendet	1	11	–	12
Kriminalvård	1	7	–	8
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	4	4	–	8
Hälso- och sjukvård	1	3	–	4
Socialförsäkring	–	3	–	3
Länsstyrelserna; serveringstillstånd	–	3	–	3
Plan- och byggnadsväsendet	–	3	–	3
Bostadsväsendet	–	3	–	3
Miljö- och hälsoskydd; djurskydd	–	3	–	3
Kommunikationsväsendet inkl. färdtjänst	–	2	–	2
Utlänningsärenden	–	–	1	1
Överförmyndarväsendet	–	2	–	2
Offentlighet och sekretess	1	1	–	2
Summa ärenden	9	55	1	65

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2008–den 30 juni 2009 avgjorda klagomålsärendena

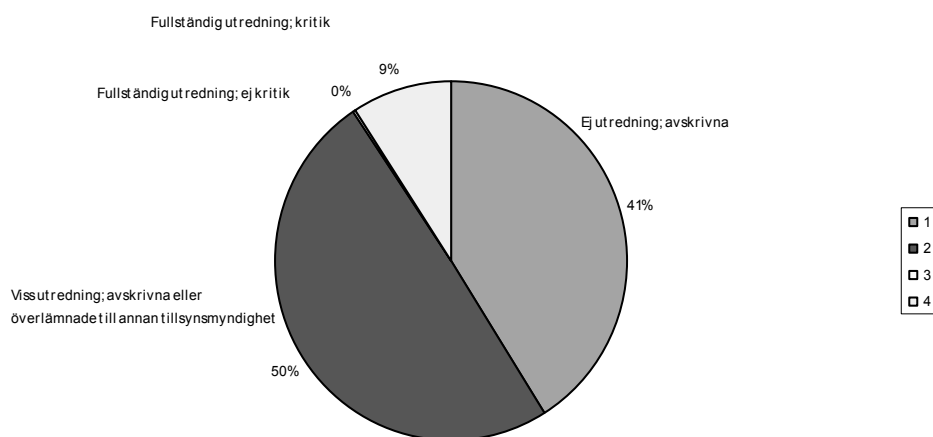
Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Vägledande uttalanden; ej kritik	Rättelse vidtagen under JO:s utredning	Summa ärenden
Allmänna domstolar	140	3	250	32	–	–	–	425
Förvaltningsdomstolar	49	–	33	7	–	–	–	89
Åklagarväsendet	74	1	136	28	–	–	–	239
Polisväsendet	295	33	325	58	1	–	–	712
Tullväsendet	8	–	4	–	–	–	–	12
Försvarsmakten	9	–	4	4	–	–	–	17
Kriminalvård	459	1	417	185	–	–	4	1 066
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	402	4	399	64	–	1	–	870
Hälsa- och sjukvård	148	–	67	11	1	–	–	227
Socialförsäkring	508	–	188	58 ¹	2	–	1	757
Arbetsmarknad	127	–	64	12	–	–	1	204
Plan- och byggnads- väsendet	81	–	74	33	–	–	1	189
Exekutionsväsendet	126	–	33	15	–	–	–	174
Kommunal självstyrelse	79	1	16	3	–	–	–	99
Kommunikations- väsendet, färdtjänst	101	1	54	9	–	–	–	165
Beskattnings-, folkbok- föring	102	–	39	10	–	–	–	151
Utbildning, forskning, studiestöd	99	11	102	9	–	–	–	221
Kultur	16	–	–	1	–	–	–	17
Överförmyndarväsendet	28	–	26	9	–	–	–	63
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	77	–	56	18	–	–	1	152
Utlänningsärenden	111	–	43	10	–	–	–	164
Övriga länsstyrelseären- den, serveringstillstånd, spel	12	–	6	1	–	–	–	19
Bostadsväsendet	12	2	3	2	–	–	–	19
Tjänstemannaärenden	84	–	6	6	–	–	–	96
Yttrandefrihet; offent- lighet och sekretess	109	–	89	88	–	–	3	289
Riksdags- samt utrikes- förvaltning; allm. val; Regeringskansliet	17	–	9	3	–	–	–	29
Övrig förvaltning	79	–	27	7	–	–	1	114
Frågor utom kompetens- området; oklara yrkanden	92	–	–	–	–	–	–	92
Summa ärenden	3 444	57	2 470	683	4	1	12	6 671

¹ Härtill kommer 156 anmälningsärenden som, med hänvisning till initiativärendet 4346-2008 om Försäkringskassans omorganisation, inte föranledde någon åtgärd (se även s. 000).

Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; totalt 6 736 beslut¹

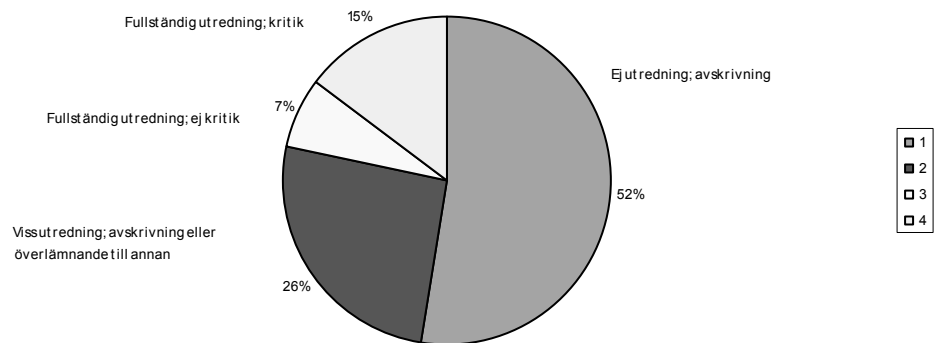


Besluten inom ansvarsområde 1; totalt 1 551 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet, polisväsendet, tullväsendet samt vissa ytterligare myndigheter under Justitiedepartementet¹

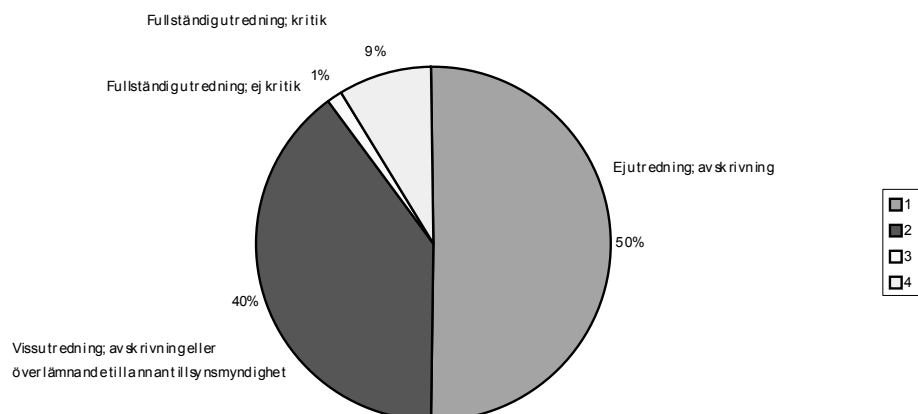


¹ Ärenden som rubriceras *Ej utredning* har gjorts till föremål för en rättslig bedömning på i huvudsak det underlag som redovisas i anmälan. Med *Viss utredning* avses att visst underlag inhämtats rörande ärendet, t.ex. genom att en akt infördrats och granskats eller genom att en kontroll via telefon gjorts hos berörd myndighet. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitterats till den myndighet som anmälts med anmodan om att en utredning och bedömning redovisas till JO.

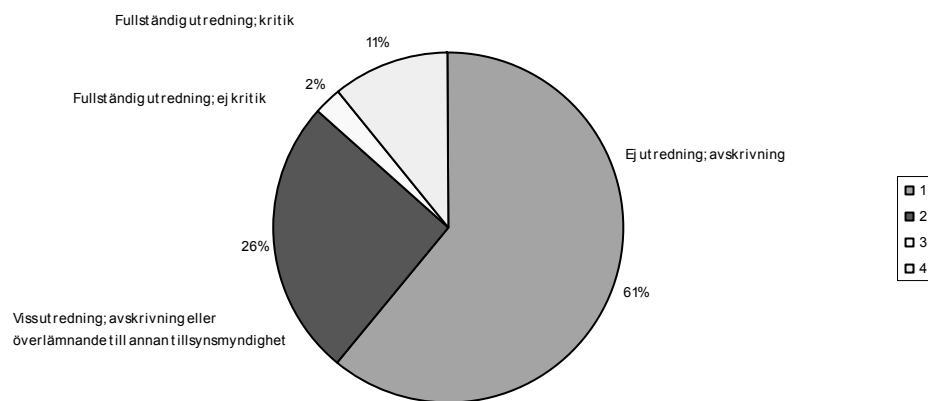
Besluten inom ansvarsområde 2; totalt 2 076 beslut. Omfattar Kriminalvården, socialförsäkring, Försvarsmakten, överförmyndarväsendet samt vissa myndigheter under Närings- resp. Finansdepartementet¹



Besluten inom ansvarsområde 3; totalt 1 586 beslut. Omfattar socialtjänst, omsorg om funktionshindrade, hälso- och sjukvård, utbildning och forskning samt förvaltningsdomstolar¹



Besluten inom ansvarsområde 4; totalt 1 523 beslut. Omfattar statliga och kommunala myndigheter som inte ingår i något av ansvarsområdena 1–3¹



BILAGA 2

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän har besvarat 122 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Melin har handlagt remisser från

- 1) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:41) Människohandel och barnäktenskap – Ett förstärkt straffrättsligt skydd
- 2) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:39) Framtidens polisutbildning
- 3) Justitiedepartementet om utkast till regeringens proposition Sveriges antagande av rambeslut om verkställighet av utevarodomar
- 4) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:63) Förstärkt skydd för företagshemligheter
- 5) Justitiedepartementet om promemorian Sveriges antagande av rambeslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister
- 6) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:50) Sammansättningsreglerna i Högsta domstolen och Regeringsrätten
- 7) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:54) Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling m.m.
- 8) Justitiedepartementet om promemorian Fingeravtryck i pass
- 9) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:72) Enklare informationsutbyte i brottsbekämpning inom EU
- 10) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:68) Alkoholutandningsprov i svenska hamnar
- 11) finansutskottet om avsnitten 3, 5, 6 och 7 i promemorian Ändrade bestämmelser om anslagsavräkning
- 12) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:74) Utvärdering av lagen om grupprättegång
- 13) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:81) Stalkning – ett allvarligt brott
- 14) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:93) Partsinsyn och ny teknik i domstol m.m.
- 15) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:85) Straff i proportion till brottets allvar
- 16) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:81) SIS II – en andra generation av Schengens informationssystem
- 17) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:87) Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – effektivitet
- 18) Justitiedepartementet om EU-kommissionens grönbok om kollektiva prövningsmöjligheter för konsumenter

- 19) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:88) Elektroniskt kungörande av författningar
- 20) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:84) Brott mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning
- 21) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:85) Den enskildes val av rättsligt ombud
- 22) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:111) Barn som misstänks för brott
- 23) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:120) Bättre kontroll av missbruksmedel – En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.
- 24) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:106) Ökat förtroende för domstolarna
- 25) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:87) En ny Luganokonvention
- 26) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:125) En reformerad grundlag
- 27) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:1) En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen
- 28) Justitiedepartementet om utkast till regeringens proposition Liechtensteins associering till Schengenregelverket
- 29) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2009:8) Genomförandet av delar av Prövrådsbeslutet
- 30) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2009:9) Förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård och ändrade gallringsregler i belastningsregistret
- 31) Justitiedepartementet om den nordiska tjänstemannarapporten Samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal
- 32) Justitiedepartementet om promemorian Sveriges antagande av rambeslut om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande av beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande
- 33) Justitiedepartementet om EU-kommissionens grönbok om översyn av Bryssel 1-förordningen (ang. domstols behörighet samt erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område).

JO Nordenfelt har handlagt remisser från

- 1) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:55) Kustbevakningens rättsliga befogenheter
- 2) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:50) Skyddet för samhällsviktig verksamhet
- 3) Näringsdepartementet om promemorian Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden
- 4) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:55) Bör konsumenttjänstlagen utvidgas? En diskussionspromemoria

- 5) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:72) Effektivare signaler
- 6) Finansdepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:71) Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag
- 7) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:98) Totalförsvarsplikten i framtiden
- 8) Socialdepartementet om en promemoria rörande vissa frågor om vårdnadsbidrag
- 9) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2008:100) Bidragsspärr
- 10) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:102) Brist på brådska – En översyn av aktivitetsersättningen
- 11) Försvarsdepartementet om promemorian Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning
- 12) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2009:6) Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning
- 13) Försvarsdepartementet om promemorian Gränsövervakning under höjd beredskap m.m.
- 14) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2009:13) Konsumenttjänster m.m.
- 15) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om betänkandet (SOU 2009:29) Fritid på egna villkor
- 16) Finansdepartementet om ett utkast till lagrådsremiss om förslag till ändringar i premiepensionssystemet.

JO André har handlagt remisser från

- 1) Socialdepartementet om ett delbetänkande (SOU 2008:28) av Apoteksmarknadsutredningen
- 2) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:27) Framtidsvägen – En reformerad gymnasieskola
- 3) Justitiedepartementet om Länsrättsutredningen (Domstolsverkets rapportserie 2008:2)
- 4) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:18) Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
- 5) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:51) Värdigt liv i äldreomsorgen
- 6) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:52) Legitimation och skärpta behörighetsregler
- 7) Socialdepartementet om promemorian Ett höjt förbehållsbelopp vid fastställande av avgift enligt socialtjänstlagen
- 8) Finansdepartementet om rapporten Regeringsrättens handläggning av mål om förhandsbesked i skattefrågor
- 9) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:58) Ändringar i lagen (2005:258) om läkemedelsförteckning m.m.
- 10) Utbildningsdepartementet om promemorian En utökad betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare, kommunal överlåtelse av myndighetsuppgifter, sfi i folkhögskola m.m.

- 11) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:77) Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning
- 12) Socialdepartementet om promemorian Information, råd och stöd till barn med föräldrar som har psykisk störning eller allvarlig fysisk sjukdom m.m.
- 13) Utbildningsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:80) Gemensamma examina
- 14) Socialdepartementet om Läkemedelspaketet – förslag till ny läkemedelslagstiftning från Kommissionen
- 15) Utbildningsdepartementet om betänkandena (SOU 2008:109) En hållbar lärarutbildning och (SOU 2008:112) Yrkeskunnande – En likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnen
- 16) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:113) Äldreboendedelegationen
- 17) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:117) Patientsäkerhet – Vad har gjorts? Vad behöver göras?
- 18) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:127) Några förslag för att stärka patientens ställning
- 19) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:126) I den äldres tjänst
- 20) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:104) Självständiga lärosäten
- 21) Socialdepartementet om en promemoria om nytt huvudmannaskap för Giftinformationscentralen
- 22) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2009:11) En nationell cancerstrategi för framtiden
- 23) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2009:23) Olovlig tobaksförsäljning
- 24) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2009:28) Stärkt stöd för studier – Tryggt, enkelt och flexibelt
- 25) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2009:27) Ta klass
- 26) Socialdepartementet om ett förslag till ändring i lagen (2006:323) om utbyte av sprutor och kanyler
- 27) Socialdepartementet om departementsskrivelsen (Ds 2009:18) Behovsprövning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen
- 28) Utbildningsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2009:20) Rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särvtux
- 29) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:122) Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet.

JO Axberger har handlagt remisser från

- 1) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2008:23) Konsulär katastrofinsats
- 2) Näringsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:32) En ny lag om behörighetsbevis för fritidsbåtar och fritidsskepp
- 3) Näringsdepartementet om Vägverkets redovisning av ett regeringsuppdrag att se över kontrollen av kör- och vilotidsreglerna m.m.
- 4) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:44) Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.
- 5) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:54) Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring
- 6) Justitiedepartementet om promemorian Justering av en straffbestämmelse i utlänningslagen (2005:716)
- 7) Finansdepartementet om en promemoria om några beskattnings- och kontrollfrågor vid införsel av vissa punktskattepliktiga varor för privat bruk
- 8) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2008:60) Personnummer och samordningsnummer
- 9) Jordbruksdepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:45) Överlåtbara fiskerättigheter
- 10) Kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2008:59) Föreningsfostran och tävlingsfostran
- 11) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:58) Egenansvar – med professionellt stöd
- 12) Finansdepartementet om en hemställan om ändring i lagen (2007:592) om kassaregister m.m.
- 13) Justitiedepartementet om EU-kommissionens grönbok Effektiv verkställighet av domar i Europeiska unionen: insyn i gäldenärs tillgångar
- 14) Miljödepartementet om betänkandet (SOU 2008:68) Bygg – helt enkelt
- 15) Jordbruksdepartementet om ett uppdrag att vidare utreda den veterinära organisationen
- 16) riksdagsförvaltningen om rapporten (230-1112-07/08) med förslag till ändringar i ledamöternas pensionssystem
- 17) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2008:56) Mångfald som möjlighet
- 18) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:84) Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi
- 19) Utrikesdepartementet om departementspromemorian (Ds 2008:75) Genomförande av tjänstedirektivet
- 20) Näringsdepartementet om Transportstyrelseutredningens rapport Finansieringsprinciper och avgiftssystem för Transportstyrelsens verksamhet
- 21) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:65) Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden
- 22) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:99) Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen m.m.
- 23) Kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2008:96) Kommersiell radio – Nya sändningsmöjligheter

- 24) Miljödepartementet om promemorian (M2008/4121/R) Flyget i utsläppshandeln
- 25) riksdagsförvaltningen om betänkandet (2008/09:URF1) Uppföljning av Riksrevisionsreformen
- 26) Justitiedepartementet om utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss angående genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet – ärenden med säkerhetsaspekter
- 27) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:114) Försörjningskrav vid anhöriginvandring
- 28) Finansdepartementet om Kronofogdemyndighetens hemställan om vissa ändringar i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet
- 29) Kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2008:116) En ny radio- och tv-lag
- 30) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:123) Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen
- 31) Miljödepartementet om en promemoria om miljöbalkens försäkringar
- 32) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:130) En reformerad körkortslagstiftning – Genomförandet av tredje körkortsdirektivet
- 33) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2009:4) Sekretess vid anställning av myndighetschefer
- 34) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2009:9) Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden
- 35) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2009:5) Författningsändringar med anledning av VIS-förordningen
- 36) Näringsdepartementet om ett förslag till bestämmelser om förflyttningsfordon
- 37) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiers rättsliga status
- 38) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:19) Aktiv väntan – asylsökande i Sverige
- 39) Miljödepartementet om betänkandet (SOU 2009:10) Miljöprocessen
- 40) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:14) Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor
- 41) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2009:22) En ny alkohollag
- 42) Kulturdepartementet om departementspromemorian (Ds 2009:4) Översyn av vissa mediemyndigheter – En effektivare administration
- 43) Finansdepartementet om departementspromemorian (Ds 2009:11) Oberoendet i den kommunala revisionen
- 44) Finansdepartementet om promemorian Vissa fastighetsrättsliga skattefrågor

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 om översyn av lag- eller annan författningsreglering jämlikt 4 § instruktionen.

Femton 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 två ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, nio ansvarsområde 2, tre ansvarsområde 3 och ett ansvarsområde 4.

2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet

JO André väckte den 6 februari 2009 åtal mot en länsrättslagman för tjänstefel, dnr 2447-2008.

JO André väckte den 20 februari 2009 åtal mot en socialsekreterare för tjänstefel, dnr 1718-2008.

ChefsJO Melin anmälde den 23 februari 2009 en polisinspektör och en polisassistent för tjänsteförseelse till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd, dnr 5561-2008. Den 25 maj 2009 beslutade personalansvarsnämnden att ålägga de båda polismännen disciplinpåföljd i form av varning.

Med stöd av 18 § instruktionen har 56 klagomålsärenden 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 2007/08 var 37 klagomålsärenden och 1 initiativ-ärende.) Av de överlämnade ärendena tillhörde trettiosju ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, femton ansvarsområde 3 och fyra ansvarsområde 4.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m.

1. Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Melin har inspekterat Stockholms tingsrätt, Gällivare tingsrätt, Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Norrköping, Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Luleå, lokala åklagaren i Gällivare samt Polismyndigheten i Östergötlands län, polisområde Norrköping och Polismyndigheten i Norrbotten, polisområde Norra Lappland. Vidare har *byråchefen Lindberg* på *chefsJO Melins* uppdrag inspekterat Polismyndigheten i Stockholms län, Södertörns polismästardistrikt.

Inspektionerna inom ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen har omfattat sammanlagt 12 dagar.

JO Nordenfelt har inspekterat Kriminalvården, anstalten Västervik Norra och frivården Västervik, Kriminalvården, anstalten Salberga och häktet Salberga, Kriminalvården, anstalten Hinseberg samt Kriminalvården, anstalten Kumla.

Inspektionerna inom ansvarsområde 2 har omfattat sammanlagt 10 dagar.

JO André har inspekterat Länsrätten i Gotlands län, Social- och omsorgsnämnden i Gotlands kommun, Socialnämnden i Umeå kommun samt Psykiatriska kliniken vid Norrlands universitetssjukhus inom Västerbottens läns landsting. Hon har vidare gjort informationsbesök vid Länsstyrelsen i Gotlands län, sociala enheten, Länsstyrelsen i Västerbottens län, sociala enheten samt Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Umeå.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 3 har omfattat sammanlagt 7 dagar.

JO Axberger har inspekterat Kommunstyrelsen, Tekniska nämnden, Miljö- och byggnadsnämnden samt Socialnämnden (delar av verksamheten) i Mörbylånga kommun, Miljö- och byggnadsnämnden samt Socialnämnden (delar av verksamheten) i Borgholms kommun och Miljö- och byggnadsnämnden samt Socialnämnden (delar av verksamheten) i Karlskrona kommun.

Inspektionerna inom ansvarsområde 4 har omfattat sammanlagt 6 dagar.

Totalt har 35 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök, 10 färre än under det föregående verksamhetsåret.

2. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2008/09 besökte *ChefsJO Melin, JO André, JO Nordenfelt, JO Axberger* samt *kanslichefen Swanström* den 20 november 2008 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2007/08 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 4 november 2008 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

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

Samtliga justitieombudsmän och flertalet av JO:s anställda

- deltog den 6 maj 2009 i det i samarbete med KU arrangerade seminariet med anledning av 200-årsminnet av 1809 års regeringsform.

ChefsJO Melin och JO André

- deltog den 29 april 2009 i ett av Justitiekanslern anordnat seminarium om tillsynen över domstolarna.

JO André, JO Nordenfelt, kanslichefen Swanström och enhetschefen von der Esch

- deltog den 13 november 2008 i ett offentligt seminarium om konstitutionella kontrollfunktioner, arrangerat av konstitutionsutskottet.

JO André, JO Nordenfelt och JO Axberger

- deltog den 9 februari 2009 i en konferens på temat ”Riksrevisionen 2003 till 2009 – oberoende granskning för demokratisk insyn och effektiv förvaltning i staten”.

ChefsJO Melin

- föreläste den 2 oktober 2008 vid Polishögskolan i Umeå
- tog den 4 december 2008 emot besök från Riksrevisionen
- tog den 15 december 2008 emot besök från riksdagsförvaltningen
- deltog den 8 januari 2009 i ett seminarium, anordnat av Stiftelsen Rättsfonden
- tog den 4 februari 2009 emot ett besök från Revisionssekreterarföreningen
- deltog den 26 maj 2009 i firandet av Lagrådets 100-årsjubileum.

JO André

- deltog den 21–22 augusti 2008, tillsammans med byråchefen Lundgren, i Sveriges kommunaljuridiska förenings studiedagar i Ystad
- höll den 9 oktober 2008 föredrag vid ett möte för Socialstyrelsens jurister
- deltog den 26 februari 2009 i ett av Riksrevisionsutredningen anordnat offentligt seminarium på temat ”Vad ska revisionen granska?”.

JO Nordenfelt

- deltog den 28 november 2008, tillsammans med byråchefen Johnson och föredraganden Persson, i Auditörsmöte vid Försvarmaktens högkvarter
- medverkade den 29 januari 2009 vid en offentlig utfrågning i socialförsäkringsutskottet, varvid hon höll ett anförande på temat ”styrkor och svagheter hos det svenska konstitutionella kontrollsystemet”
- tog den 29 april 2009, tillsammans med byråchefen Buhre, emot besök av två tjänstemän från Pliktutredningen.

JO Axberger

- tog den 18 september 2008, tillsammans med byråchefen Lundgren, emot en grupp verksjurister från olika centrala statliga myndigheter
- deltog den 15 januari 2009 i invigningsseminariet i riksdagen med anledning av Märkesåret 1809.

Kanslichefen Swanström

- föreläste den 13 november 2008 om offentlighets- och sekretessfrågor vid Registratorforum i Stockholm
- tog den 4 december 2008 emot studiebesök av en grupp från föreningen Ericsson seniorer
- tog den 23 mars 2009 emot studiebesök av en grupp utländska studerande i kursen ”Human Rights” vid Högskolan Dalarna
- tog den 8 maj 2009 emot studiebesök av en grupp unga tjänstemän vid olika skånska kommuner som deltog i ett traineeprogram organiserat av Helsingborgs kommun
- tog den 18 maj 2009 emot studiebesök av en grupp studerande i fördjupningskursen Förvaltningsprocessrätt vid Lunds universitet.

Enhetschefen von der Esch

- tog den 12 december 2008 emot studiebesök av en grupp från föreningen Ericsson seniorer.

Byråchefen Lindblom

- föreläste den 1 oktober 2008 och den 5 mars 2009 vid utbildningar för åklagare
- tog den 4 februari 2009 emot ett besök av en grupp fiskaler vid Svea hovrätt

- tog den 16 april 2009 emot besök av personal vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Byråchefen Lindberg

- föreläste den 13 mars 2009 vid en förundersökningsutbildning vid Polishögskolan i Sörentorp
- föreläste den 23 april 2009 vid en utbildning i operativ juridik vid Polishögskolan i Sörentorp
- föreläste den 27 augusti, 24 september, 5 november och 10 december 2008 samt den 11 februari och 1 april 2009 vid utbildningar av polisiära förundersökningsledare vid Polismyndigheten i Stockholms län
- tog den 3 oktober 2008 emot besök från Polishögskolan i Sörentorp
- tog den 4 mars 2009 emot besök från Polismyndigheten i Örebro län och höll föredrag för vakthavande befäl
- tog den 29 maj 2009 emot besök från Polismyndigheten i Stockholms län och höll föredrag för tjänstemän vid enheten för interna utredningar.

Byråchefen Buhre

- höll den 12 maj 2009 föredrag vid Länsstyrelsen i Norrbottens län om JO:s tillsyn över överförmyndare.

Byråchefen Tryblom

- höll den 15 april 2009 föredrag vid Ersta Sköndal Högskola i Stockholm.

Byråchefen Widmark

- deltog den 15 maj 2009 i den av Institutet för språk och folkminnen anordnade Språkrådsdagen.

Områdesansvarige föredraganden Jansson samt föredragandena Andersson och Persson

- deltog den 22–24 juni 2009 i ett av Brottsförebyggande rådet arrangerat kriminologisymposium i Stockholm.

BILAGA 5**Internationellt samarbete****1. Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.**

JO Nordenfelt och *JO Axberger* samt *föredragandena Ericson och Andersson* deltog den 20–24 augusti 2008 i Nordiskt Juristmöte i Köpenhamn.

JO André, JO Nordenfelt och *kanslichefen Swanström* deltog den 15–16 september 2008 i Nordiskt ombudsmannamöte i Oslo, arrangerat av Norges Sivilombudsman Arne Fliflet.

JO André och JO Nordenfelt deltog den 4–5 december 2008 i en konferens i Krakow, anordnad av Polens och Israels ombudsmannainstitutioner, för att högtidlighålla 60-årsjubileet av FN:s universella deklaration om de mänskliga rättigheterna.

ChefsJO Melin

- deltog den 16–17 september 2008 i ett av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter anordnat rundabordssamtal i Dublin mellan nationella MR-institutioner och ombudsmän
- deltog den 5–9 november 2008 i sammanträde i Hongkong med styrelsen för International Ombudsman Institute (IOI)
- besökte den 10–11 november 2008 Ministry of Supervision i Beijing
- deltog den 9–11 december 2008 i ett av Kataloniens ombudsman anordnat högtidlighållande i Barcelona av 60-årsjubileet av FN:s universella deklaration om de mänskliga rättigheterna
- besökte den 8–14 februari 2009 Control Yuan (motsvarande ombudsmannainstitution) m.fl. taiwanesiska myndigheter i Taipei
- deltog den 26–28 februari 2009 i ett möte i Wien med styrelsen för IOI Europe
- medverkade den 8–10 mars 2009 i ett av Albanien ombudsmannainstitution anordnat seminarium i Tirana på temat ”Access to information – what can the Ombudsman do?”
- deltog den 5–7 april 2009, tillsammans med enhetschefen von der Esch i det sjunde seminariet för ombudsmän i EU:s medlemsstater, anordnat i Pafos av Cyperns ombudsmannainstitution.

JO Nordenfelt

- deltog den 10–12 maj 2009, tillsammans med *områdesansvarige föredraganden Jansson*, i International Conference of Ombudspersons for the Armed Forces, anordnad i Berlin.

Kanslichefen Swanström

- deltog den 28–29 september 2008 i Third European Conference of Information Commissioners, anordnad i Ljubljana av Sloveniens informationsfrihetsombudsman
- medverkade den 9–10 oktober 2008 i en av Sveriges ambassad i Kuala Lumpur i samarbete med vissa malaysiska organisationer anordnad workshop i Kuala Lumpur om informationsfrihet och korruptionsbekämpning
- medverkade den 9–12 december 2008 i en av Sveriges ambassad i Dar es Salaam i samarbete med ett utskott i Tanzanias parlament anordnad workshop i Bagamoyo rörande införande i Tanzania av en lagstiftning om informationsfrihet och handlingsoffentlighet
- deltog den 10–13 februari 2009 i en konferens i Tbilisi om bl.a. informationsfrihetsfrågor, anordnad av Ombudsmannen i Georgien med anledning av institutionens 10-årsjubileum.

Enhetschefen von der Esch

- medverkade den 6–7 november 2008 i en konferens i Novi Sad, Serbien, på temat ”The Independence and Integrity of Ombudsman Institutions”, anordnad av den regionala ombudsmannen i Vojvodina i samarbete med Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter
- deltog såsom medlem i Informal Working Group (IWG) on Human Rights mellan Laos och Sverige i gruppens 12:e möte, anordnat den 17–18 november 2008 i Luang Prabang. Särskild uppmärksamhet ägnades vid detta möte barnens rättigheter i Laos
- deltog den 19 november 2008 i en ceremoni i Vientiane, varvid ”Agreement on Development Cooperation between Sweden and Laos 2009–2011” signerades
- redogjorde den 6 maj 2009 för JO:s verksamhet m.m. i den holländske Stockholmsambassadören Mr. Jan Edward Craanens residens för en delegation från Standing Committee for Home Affairs i Nederländernas parlament
- redogjorde den 7 maj 2009 för JO:s verksamhet m.m. vid en av riksdagsdirektören Anders Forsberg arrangerad lunch för en delegation från Kosovos parlament under ledning av talmannen H.E. Mr. Jakup Krasniqi
- deltog den 11–13 maj 2009 i IWG:s 13:e möte i Stockholm angående dialogen Sverige–Laos om mänskliga rättigheter.

Byråchefen Lundgren

- deltog den 18–20 november 2008 i ett Focal Points-möte i Strasbourg för kontaktpersoner vid nationella ombudsmannainstitutioner med Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter.

Byråchefen Johnson

- deltog den 7–8 maj 2009 i Biennial Conference for British and Irish Ombudsmen, anordnad i Warwick under ledning av Irlands ombudsmannainstitution.

2. Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Den 24–26 november 2008 besöktes JO av en delegation från ombudsmannainstitutioner i Centralamerika inom ramen för CANO-projektet (Central-American–Nordic Ombudsman Cooperation). Från JO:s sida medverkade *ChefsJO Melin, JO André, JO Axberger, föredraganden De Geer Fällman* (ansvarig för besöksprogrammet), *kanslichefen Swanström* samt ett antal byråchefer och föredragande.

3. Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 10 september 2008 av Mr. Sükrü Mert Karchi från Department of Public Administration vid Akdeniz University i Turkiet, den 17 september 2008 av en delegation från Public Accounts Committee i Tanzanias parlament, den 24 september 2008 av en parlamentarikerdelegation från Turkmenistan inom ramen för ett av riksdagsförvaltningen uppgjort besöksprogram, den 22 oktober 2008 av en delegation från Kina som deltog i Advanced Training Programme in Public Service Management för HR-officials inom den kinesiska statsförvaltningen, den 24 oktober 2008 av deltagarna i Raoul Wallenberg-institutets Regional Programme on Human Rights för tjänstemän från Östeuropa och Centralasien, den 29 oktober 2008 av en delegation från Public Complaints Standing Committee (PCSC) i Kenya som deltog i en av Raoul Wallenberg-institutet i Lund anordnad utbildning, den 10 november 2008 av en parlamentarikerdelegation från Kenya som deltog i en av Raoul Wallenberg-institutet i Lund anordnad studieresa, den 13 november 2008 av Iraks minister för mänskliga rättigheter Mr. Wijdan Mikheil, den 18 november 2008 av en parlamentarikerdelegation från fem östafrikanska länder inom ramen för ett av riksdagsförvaltningen anordnat veckolångt seminarium, den 19 november 2008 av ombudsmannen i Georgien Mr. Sozar Subari, den 20 november 2008 av en delegation från Anti-Corruption and Civil Rights Commission i Sydkorea, den 21 november 2008 av en grupp domare från Högsta domstolen i Turkiet, den 9 december 2008 av en delegation från Guangzhou Municipal Government i Kina, den 19 januari 2009 av Rwandas ambassadör i Stockholm Ms. Jacqueline Mukangira, den 20 januari 2009 av Mr. Akira Ogawa och Mr. Saeko Nakayama från Human Rights Bureau vid Japans justitieministerium, den 21 januari 2009 av en delegation från Civil Service Council i Mongoliet, den 6 mars 2009 av en tjänsteman vid Frankrikes ambassad i Stockholm, den 24 mars 2009 av åklagaren Ms. Christina del Pilar Dlazábal Ochoa vid La Fiscalía Supraprovincial de Ayacucho i Peru, den 9 april 2009 av Bangladeshs ambassadör i Stockholm Mr. Muhammad Azizul Haque, den 20 april 2009 av Norges Sivilombudsman Arne Fliflet och sju av hans medarbetare, den 23 april 2009 av en delegation

2009/10:JO1 BILAGA 5

från Cabinet Division vid regeringskansliet i Bangladesh, den 4 maj 2009 av en delegation från riksrevisionsmyndigheten i Tanzania, den 11 maj 2009 av en delegation från Laos i anslutning till IWG:s 13:e möte (jfr avsnitt 1 ovan), den 19 maj 2009 av en parlamentarikerdelegation från Bangladesh, den 26 maj 2009 av en grupp studenter från Vitryssland som deltog i ett av SIPU International anordnat studieprogram, den 11 juni 2009 av de etiopiska delegaterna vid IOI-konferensen i Stockholm och representanter för Etiopiens ambassad i Stockholm, den 17 juni 2009 av European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) och 17 juni 2009 även av en tjänstemannadelegation från Guangdong-provinsen i Kina som deltog i den av Stockholms universitet anordnade kursen "Guangdong Civil Servant Public Administration Training Programme".

BILAGA 6

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän;

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 2 april 2009 genom SFS 2009:323.

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, Valprovsningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
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 iakttaga 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, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso- och sjukvård 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 yrkesutövares inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård 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 ska 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 djurhälsopersonalen eller är 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 ska 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 ska 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 tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående åren 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 bedömning, 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 25 september 2009.

§ 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 Hans-Gunnar Axberger	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 befins erfordrig.

§ 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.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår de hos varje ombudsman inrättade ärendekanslierna, 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 upplysningar 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 9.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är 9.00–11.30 och 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag.

Bilaga

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet, dock inte utlänningsärenden.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Tullväsendet.

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; Fortifikationsverket.

Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnder.

Socialförsäkringar (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd; familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering; ärenden rörande aktie-

bolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Statskontoret, Verket för förvaltningsutveckling (Verva); Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet, Statens överklagandenämnd, Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens pensionsverk, Premiepensionsmyndigheten, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Insättningsgarantinämnden; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd; Statens utlandslönenämnd.

Diskrimineringsombudsmannen.

Ungdomsstyrelsen; övriga till Integrations- och jämställdhetsdepartementet samt myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Förmynderskapsärenden, dock inte hos allmänna domstolar (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Allmänna förvaltningsdomstolar, dock inte migrationsdomstolar.

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

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet, landsarkiven; museer och bibliotek; Radio- och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV; kommunala musikskolor och likn. utanför det obligatoriska skolväsendets ram; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 1.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Kronofogdemyndigheten.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter; vägtrafikskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inkl. namnären), Statens personadressregisternämnd; övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 1 eller 2.

Miljö- och hälsoskydd, dock inte miljödomstolar; Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen; Boverket; övriga till Miljödepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Jord- och skogsbruk, jordförvärv; rennärning, Sametinget; djurskydd, jakt, fiske, veterinärväsendet; livsmedelskontroll; övriga till Jordbruksdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 3.

Utlänningsärenden (hos bl.a. Migrationsverket, migrationsdomstolarna och polisväsendet); medborgarskapsärenden; ärenden rörande invandrares integration.

Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning, dock inte inom polisväsendet; 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.

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

Personalorganisation

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist (t.o.m. 28 februari 2009)

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Agneta Lundgren

Byråchefen Erik Lindberg

Byråchefen Malou Lindblom

Byråchefen Åsa Widmark

Byråchefen Dan Johansson (fr.o.m. 1 mars 2009)

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Administrativa direktören Yvonne Iisakka

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers (tjl. fr.o.m. 1 mars 2009)

Områdesansvarige föredraganden Pär Hemmingsson

Områdesansvariga föredraganden Charlotte Håkansson

Områdesansvariga föredraganden Sven-Åke Jansson (fr.o.m. 1 november 2008)

Områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson (fr.o.m. 1 mars 2009)

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2008/2009 tjänstgjort:

Hovrättsassessorn Emma Regnér, hovrättsassessorn Per Lindblom, hovrättsassessorn Magnus Wulkan, kriminalkommissarien Elisabeth Sjöblom, hovrättsassessorn Kajsa Nordström, kammaråklagaren Nicklas Englund, hovrättsassessorn Christina Ericson (fr.o.m. 1 december 2008), kammarrättsassessorn Sven-Åke Jansson (t.o.m. 31 oktober 2008), hovrättsassessorn Anna Eleblad (tjl. t.o.m. 31 januari 2008), hovrättsassessorn Ulrika Söderberg (tjl. t.o.m. 19 december 2008), hovrättsassessorn Mia Persson, kammarrättsassessorn Anneli Svensson (t.o.m. 28 februari 2009), kammarrättsassessorn Anna Karin Andersson, kammaråklagaren Moa Skerfving (tjl. fr.o.m. 31 juli 2008 t.o.m. 31 maj 2009), regeringsrättssekreteraren Susanne Eriksson, hovrättsassessorn Anna Sollerborn, kammarrättsassessorn Jonatan Wahlberg (t.o.m. 30 september 2008), hovrättsassessorn Catrine Björkman, hovrättsassessorn Mikael Karanikas, kammarrättsassessorn Stefan Axelsson (t.o.m. 30 september 2008), kammarrättsassessorn Yvonne Dahlstedt, kammarrättsassessorn Linda

Bågling, sekreteraren i Marknadsdomstolen Mathias Wastesson (fr.o.m. 18 augusti 2008), tf hovrättsassessorn Lisa Gunnfors (fr.o.m. 25 augusti 2008), hovrättsassessorn Charlotte De Geer, kammarrättsassessorn Annika Jonsson (t.o.m. 4 oktober 2008), kammarrättsassessorn Mats Rundström, sekreteraren i Arbetsdomstolen Inge Karlström, juristen vid Datainspektionen Jens Västberg (fr.o.m. 13 oktober 2008; tjl. fr.o.m. 10 mars t.o.m. 30 juni 2009) och hovrättsassessorn Lina Forzelius (fr.o.m. 18 augusti 2008).

BILAGA 9

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelse
2009/10

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.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns intaget som bilaga 9 till ämbetsberättelsen 2008/09.

Adoption

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321

Allmänna handlingar

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473

Övriga frågor

- tillämpning av s.k. sekretessförbehåll; granskning av ett landsarkivs handläggning av en begäran om att få ut handlingar för forskningsändamål 09/10:539

- oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:535
- efterforskning av syftet med en begäran att få ut allmän handling; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:530
- vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483

Arbetslöshetsförsäkring

- arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
- Uppgifter som hämtats från en sökandens blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning; även fråga om i vilken turordning ärenden ska behandlas 09/10:219

Avvisning

- verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
- polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
- fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241

Barnperspektiv

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321

Beslag

- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80

Beslut

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- utformningen av ett beslut vid en kriminalvårdsanstalt om avskildhet 09/10:175

Besöksförbud

- En person har ”portförbudits” från ett bibliotek 09/10:436

Brottsmisstanke

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72

Delegation

- handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290

Diarieföring

- brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
- initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462

Disciplinansvar

- disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335
- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänstställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119

Dokumentation

- bristande dokumentation i ett ärende rörande stängning av en restaurang 09/10:384
- bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241
- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

Domstol

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212
- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54

EG-rätt

- kritik mot Statens jordbruksverk för hantering av frågor om Sveriges ansvar enligt EG-rätten för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt 09/10:380

Europakonventionen

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68

E-post

- initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462

Exekution

- kronofogde har agerat i strid med regeringsformens krav på opartiskhet 09/10:191

Fotokonfrontation

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

Funktionshindrade

- handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- Vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332

Förhandlingsoffentlighet

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47

Förhör

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68

Förmansprövning

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64

Försvarare

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68

Förundersökning

- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

- Åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- En åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119

Förvaltningslagen

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
- Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355
- ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på en viss avdelning i ett häkte 09/10:153
- handläggningen av en begäran om omprövning av ett beslut om att en intagen i kriminalvårdsanstalt ska vara placerad i avskildhet 09/10:175

Förvaltningsprocess

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212

Föräldrabalken

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

God man

- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420

Grundlagsfrågor

- Ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutskickning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges lantbruksuniversitetets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473

Handläggningstid

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328

Handräckning

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

Husrannsakan

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249

Huvudförhandling

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47

Häktning

- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252

Hälso- och sjukvård

- disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:337
- initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347

Hämtning av barn

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

Inhibition

- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54

Kommunallagen

- handläggningen av ett s.k. barnvårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290

Kommunicering

- Försäkringskassan har inte kommunicerat inhämtade uppgifter med den försäkrade 09/10:351

Kommunikation

- användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i färdtjänststämmande 09/10:398
- kritik mot Banverket för påtryckningar för att förmå en forskare att ”återta ett brev”; även fråga om jäv vid fördelning av forskningsanslag 09/10:408

Konsultmedverkan

- En kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269

Kontroll

- brister i handläggning av kontroll och beslut om stängning av en restaurang 09/10:384

Kriminalvård

Avskildhet

- placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet m.m. 09/10:124
- utformningen av ett beslut om avskildhet och handläggningen av en begäran om omprövning av beslutet 09/10:175

Brevgranskning

- granskning av brev till intagen i kriminalvårdsanstalt från advokat och olika myndigheter 09/10:184
- bristfällig dokumentation av granskningsåtgärder m.m. 09/10:188
- granskning av brev till intagen i häkte 09/10:133

Kroppsvsitation

- kroppsvsitation av besökande på kriminalvårdsanstalt med hjälp av narkotikahund 09/10:168

Permission

- handläggningen av ett permissionsärende och fråga om kriminalvårdspersonals klädsel vid en permission 09/10:158
- kriminalvårdspersonals klädsel vid en bevakad särskild permission 09/10:165

Övriga frågor

- en häktads begäran om ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på viss avdelning i ett häkte 09/10:153
- ifrågasatt begränsning av intagnas religionsfrihet 09/10:181
- fråga om rätt för intagen i häkte att inneha ett visst klädesplagg 09/10:133
- fråga om kriminalvårdspersonals agerande vid akuta sjukfall bland intagna m.m. 09/10:138
- beläggningssituationen inom kriminalvården m.m. 09/10:145

Kroppsvsitation

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72

Lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB)

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316

Långsam handläggning

- En åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328

Läkarundersökning

- En läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt; uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92

Länsstyrelse

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277

Meddelarfrihet

- Ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutskickning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456

Medling

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

Militära ärenden

- Försvarsmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar, Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet m.m. 09/10:202

Målsägande

- En läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt; uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- Åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115

Objektivitet

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänstställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86

Objektivitetsprincipen

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

Omhändertagande

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64

Omprövning av beslut

- arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
- omprövning inom kriminalvården av ett beslut om avskildhet 09/10:175

Personlig integritet

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249

Polismyndighet

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76

Processledning

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47

Psykiatrisk tvångsvård

- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347

Regeringsformen

- Ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39

Registrering

- brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
- initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462

Rättegångsbalken

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

Rättspsykiatrisk vård

- initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344

Samtycke

- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39

Sekretess

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:440
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- Kustbevakningen har medverkat i en tv-serie. Fråga huruvida sekretessskyddade uppgifter i samband därmed röjts till skada för enskilda 09/10:194
- Försäkringskassans utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352

Serviceskyldighet

- bristande tillgänglighet 09/10:395

Skadestånd

- Åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115

Skolan

Grundskolan

- En elev hade i skolan delat ut inbjudningskort till ett födelsedagskalas; fråga bl.a. om den rättsliga grunden för skolpersonalens åtgärd att samla in korten från elever som fått dem 09/10:390

Skolstyrelse och skolledning

- bristande tillgänglighet 09/10:395

Socialförsäkring

- underlåten kommunikering 09/10:351
- utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:3552
- Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355
- lång handläggningstid och bristande service i fem typärenden 09/10:364
- kritik mot hanteringen av inkommen e-post 09/10:370

- underlåtenhet att verkställa en länsrättsdom 09/10:373
- utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 09/10:375
- beslut utan att beakta i rätt tid inkomna handlingar 09/10:377

Socialtjänsten

I. Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- En kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269
- fråga om s.k. brukarmedverkan vid ett stödboende för vuxna genom att boende vid hemmet svarar i hemmets telefon 09/10:267

Bistånd

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- En stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
- handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262

Omsorger om barn och ungdom

- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- När en vårdnadshavare skulle avtjäna ett fängelsestraff bodde barnet kvar hos dennes sambo; fråga om socialnämnden borde ha beslutat om medgivande enligt 6 kap. 6 § SoL för sambon att ta hand om barnet under den aktuella tiden 09/10:272

Familjerätt

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- Socialförvaltningen ska genast meddela Försäkringskassan om att barn har placerats i ett familjehem 09/10:274

Handläggning av ärende m.m.

- En stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249

Tillsynen över socialtjänsten

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277

II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- anmälan mot Socialnämnden i Filipstads kommun m.fl. angående handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Fråga bl.a. om två barn under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 09/10:281
- handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU dagen efter att länsrätten hade upphävt ett tidigare omhändertagandebeslut 09/10:302
- fråga om utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 09/10:307
- handläggningen av ett ärende enligt LVU; fråga bl.a. om det förelegat förutsättningar för nämndens ordförande att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av två barn med stöd av 6 § LVU 09/10:310

III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

- fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316

Stöd och service till funktionshindrade

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- Vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332

Säkerhetskopior

- JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiors rättsliga status 09/10:516

Tillsyn

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277

Tjänstefel

- En åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119

Tjänsteförseelse

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86

Tjänstetitel

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86

Tryckfrihetsförordningen

- Ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutskickning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473

Tsunamin

- vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483
- JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiors rättsliga status 09/10:516

Tystnadsplikt

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:438

Underrättelse

- Åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115

Urinprov

- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39

Utlänning

- verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
- polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
- fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
- bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241

Utredning

- Uppgifter som hämtats från en sökandens blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning 09/10:219

Vapenlagen

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76

Verkställighet

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54

Vilandeförklaring

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76

Åklagare

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
- Åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420
- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet m.m. 09/10:426
- initiativärende om en överförmyndarnämnds handläggning av ett förvaltarärende; uttalanden om behov av s.k. förvaltarenheter 09/10:431

BILAGA 10

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2008 to 30 June 2009

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, Ms. Cecilia Nordenfelt and Mr. Hans-Gunnar Axberger. 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 services the police and the customs service, while Ms. Nordenfelt has dealt with i.a. matters concerning the prisons and institutions of detention, the armed forces, social insurance and chief guardians. Ms. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care, education and the administrative courts (except the immigration courts). Mr. Axberger, finally, has been responsible for the supervision of taxation and enforcement, building and construction, immigration, environmental protection, farming and protection of animals, administration of foreign affairs and labour market. Within his area of responsibility have also been all additional aspects of civil administration not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the working year, 6,918 new cases were registered with the Ombudsmen; 6,729 of them were complaint cases (an increase by 373 [5.87%] compared to the number during the previous working year) and 68 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds. 121 cases concerned new legislation, where the Parliamentary ombudsmen were given opportunity to express their opinion on inter alia bills.

6,858 cases were concluded during the period, an increase by 545 (8.63%); out of them 6,671 were complaint cases, whereas 65 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 122 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 two 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 2008–30 June 2009*

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Guidelines for good administration; no criticism	Total
Courts of law	1	5	0	6
Administrative courts	0	2	0	2
Public prosecutors	0	3	0	3
Police authorities	1	11	0	12
Prison administration	1	7	0	8
Social welfare	4	4	0	8
Medical care	1	3	0	4
Social insurance	0	3	0	3
County administrative boards	0	3	0	3
Planning and building	0	3	0	3
Housing	0	3	0	3
Environmental protection; protection of animals	0	3	0	3
Communications	0	2	0	2
Immigration	0	0	1	1
Public guardians	0	2	0	2
Freedom of expression; access to public documents	1	1	0	2
Total	9	55	1	65

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2008–30 June 2009

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Guidelines for good administration	Correction during the investigation	Total
Courts of law	140	3	250	32	0	0	0	425
Administrative courts	49	0	33	7	0	0	0	89
Public prosecutors	74	1	136	28	0	0	0	239
Police authorities	295	33	325	58	1	0	0	712
Customs service	8	0	4	0	0	0	0	12
Armed forces	9	0	4	4	0	0	0	17
Prison administration	459	1	417	185	0	0	4	1,066
Social welfare	402	4	399	64	0	1	0	870
Medical care	148	0	67	11	1	0	0	227
Social insurance	508	0	188	58*	2	0	1	757
Labour market etc.	127	0	64	12	0	0	1	204
Planning and building	81	0	74	33	0	0	1	189
Enforcement	126	0	33	15	0	0	0	174
Municipal self-government	79	1	16	3	0	0	0	99
Communications	101	1	54	9	0	0	0	165
Taxation	102	0	39	10	0	0	0	151
Education	99	11	102	9	0	0	0	221
Culture	16	0	0	1	0	0	0	17
Public guardians	28	0	26	9	0	0	0	63
Agriculture, environment, protection of animals	77	0	56	18	0	0	1	152
Immigration	111	0	43	10	0	0	0	164
Other cases at county administrative boards, control of lotteries etc.	12	0	6	1	0	0	0	19
Housing	12	2	3	2	0	0	0	19
Employment of civil servants etc.	84	0	6	6	0	0	0	96
Freedom of expression; access to official documents	109	0	89	88	0	0	3	289
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	17	0	9	3	0	0	0	29
Miscellaneous	79	0	27	7	0	0	1	114
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	92	0	0	0	0	0	0	92
Total	3,444	57	2,470	683	4	1	12	6,671

* In addition, there were 156 complaint cases which were dismissed with reference to the initiative cases no. 4346-2008 about problems caused by the reorganization of the Swedish Social Insurance Agency.

2 Reports of five individual cases

The enquiry required by a board of social welfare when requested by a court of law to submit an opinion in connection with an adoption: the question of whether a board of social welfare should have sought to establish contact with children living in Uganda.

(Reg. no. 2330-2007)

Background

In September 1999 a police court in Goma in the Democratic Republic of the Congo made Daniel M. the guardian of his three nieces and nephews, born in 1994, 1995 and 1996, who were then living with Daniel M., his wife and their children. Daniel M. was granted a permanent residence permit in Sweden in May 2002.

In September 2004 the Swedish Migration Board rejected an application for residence permits for the nieces and nephews who were then living in Kampala in Uganda. An appeal against this decision was rejected by the Aliens Appeals Board in March 2005. One of the reasons given by the Aliens Appeals Board was that Daniel M. could not be considered to be the children's parent as no adoption had taken place that could be recognised in Sweden.

Daniel M. then turned to the District Court of Ångermanland and applied for permission to adopt his three nieces and nephews. In connection with this application, the District Court requested an opinion from the Board of Social Welfare of the local authority of Örnsköldsvik. The board submitted a record of its enquiry to the District Court. This included the following statements. The case officers had no information about the children in question apart from the details provided by Daniel M. It was not therefore possible to determine whether the proposed adoption would benefit them.

The complaint

A complaint was made to the Parliamentary Ombudsmen by Fredrik M. against the Swedish Migration Board and the Board of Social Welfare of the local authority of Örnsköldsvik. The complaint against the Humanistic Board related, among other things, to the fact that it had made no attempt to determine the children's attitude to the adoption.

The complaint against the Swedish Migration Board was examined by the Parliamentary Ombudsman Nils-Olof Berggren and his adjudication was issued on 7 June 2007 (Parliamentary Ombudsmen reg. no. 1306-2007).

The enquiry

The Parliamentary Ombudsman referred the complaint to the Board of Social Welfare of the local authority of Örnsköldsvik for its response with regard to the procedure adopted.

The board's official response took the form of a report that had been drawn up by two of its family law officers, Kerstin Hamlund and Birgitta Sandberg. This report included the following:

A request was received from the District Court of Ångermanland in Härnösand on 21 November 2005 for an opinion on Daniel M's application to adopt his three nieces and nephews as described above. This opinion was to be submitted to the court no later than 16 December 2005. The enquiry period was extended by the court to 13 March 2006 at our request. This was because the time allowed for the enquiry was far too short to enable the case to be raised at the meeting of the Humanistic Board on 20 December 2005.

Because of the unusual nature of the case, the MIA (the Swedish National Board for Intercountry Adoptions) was contacted so that the advice of an experienced lawyer on how it should be dealt with could be sought. The advice we were given was to concentrate our enquiry on the applicant and his circumstances.

During the enquiry we met Daniel M. for discussions on two occasions, 9 January 2006 and 23 January 2006. At this second meeting a French interpreter participated. Daniel M. presented documents from a Police Court in Goma, Kirisimbi, in the Democratic Republic of the Congo, which showed that he had custody/was the guardian of the children in question. According to Daniel M. in his country this was equivalent to adoption.

As it had been made clear that Daniel M. had custody/was the guardian of the children we relied on the information he provided about the children's situation in Uganda, etc. He had been responsible for these children since 1997. It transpired that his intention was to continue to be responsible for and to take care of the children and that he wanted to be able to bring them to Sweden.

This case was discussed at the meeting of the Board of Social Welfare on 31 January 2006. Daniel M. attended this meeting. The decision of the board was to refer the case for further action so that it could be raised at the next meeting when Daniel M. could be assisted by an interpreter. The reason for the board's referral of the case was its uncertainty about what opinion it should submit on this issue.

At the meeting of the Board of Social Welfare on 28 February 2006 a supplementary document was presented that was dated 9 February 2006. Daniel M. was allowed to attend the meeting with an interpreter. The board decided not to submit any opinion about the adoption but instead the District Court was provided with the report on the enquiry dated 23 January 2006 as well as the supplementary document dated 9 February 2006 in response to its request for an opinion.

The fact that Daniel M. already had custody/was the guardian of the children in question led us to question the adoption procedure. During the enquiry we officials sought information from both the Swedish National Board for Intercountry Adoptions and the District Court and dealt with the case according to the instructions we received. The idea that we should in our enquiry have sought contact with the children in Uganda never occurred to us. We have had no reason of any kind to doubt the information given to us by Daniel M. or to question the veracity of the documents he has presented.

Fredrik M. was given an opportunity to submit a rejoinder to this official response. In her adjudication dated 21 November 2008, the Parliamentary Ombudsman *Ms. André* included the following.

Legal provisions

In cases involving the adoption of a child that has not reached the age of 18, Section 10 of Chapter 4 of the Swedish Parental Code lays down that a court must request an opinion from the board of social welfare in the local authority in which the applicant is registered. The board of social welfare must, unless it is inappropriate, endeavour to determine the attitude of the child and report it to the court.

Adjudication

The board of social welfare was asked by the district court to submit an opinion on an adoption issue. At a meeting on 28 February 2006 the board decided to provide the court with the report from an enquiry that had been undertaken by the board's administrators. The administrative officials had made no contact with the children during their enquiry. In this context the report submitted by the board to the Parliamentary Ombudsmen includes, for instance, the statement "The idea that we should in our enquiry have sought contact with the children in Uganda never occurred to us".

For many years the principle of "what is best for the child" has been enshrined in Swedish law where cases and issues regarding children are concerned (see, for instance, the report of the Parliamentary Committee on Children SOU 1997:116 pp. 140). If this principle is to be maintained, it is important to enable children to voice their opinions, a view that is also expressed in Article 12 of the UN Convention on the Rights of the Child. This article states that the views of the child should be given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

In May 1995 the Government submitted a bill on the Right of the Child to Voice an Opinion (Bill 1994/95:224). This bill proposed explicit regulations on the rights of children to voice opinions in cases and issues relating to adoption, for instance, and led to the incorporation in Section 10 of Chapter 4 of the Swedish Parental Code of the provision that a board of social welfare must, unless it is inappropriate, endeavour to determine the attitude of the child and report it to the court. The bill contains examples of situations in which it could be inappropriate to try to find out what opinion a child may have. This can be the case, for instance, when a child is not old enough or mature enough to have its own opinion on the issue, when a child is sensitive and impressionable or if its opinion has been established through some other enquiry (op. cit. p. 52).

In this case nothing has come to light to suggest that it would have been inappropriate to ascertain the opinions of the children. It is therefore with some surprise that I note that it never occurred to the officials to attempt to find out if it was possible to make contact with the children in the course of their enquiry. If it had turned out to be possible to make such a contact, the board would then have had to make a decision about how the children were to be enabled to voice their opinions on this case.

According to the official response, the board sought guidance from the District Court and the Swedish National Board for Intercountry Adoptions

(MIA) on how its enquiry should be conducted. Irrespective of any information the officials may have received in this way, I consider that it cannot excuse their disregard of their legal responsibility to determine the opinion of the child in an adoption case. Through their negligence they have ignored a provision that is of fundamental significance where the rights of children are concerned.

A general review of the provisions on adoption in Chapter 4 of the Parental Code is currently being undertaken by the 2008 Adoption Enquiry. According to the instructions laid down for it, this enquiry is, among other things, to study the measures adopted by boards of social welfare when opinions are requested, how these opinions are worded and to what extent the viewpoints of the children are to be clarified (instructions 2007:150). I am forwarding a copy of this adjudication to the enquiry for its information.

The representations made by Fredrik M. in other respects call for no statements from me.

The issue of the possibilities for a board of social welfare to make a home visit in the course of an enquiry concerning entitlement to income support

(Reg. no. 2383-2007 and 148-2008)

The complaint

T.P. submitted written complaints to the Parliamentary Ombudsmen concerning administrative officials at Östermalm Urban District Council in the City of Stockholm. T.P. stated, for instance, that in the course of dealing with a case involving income support officials had conducted an “unlawful search of premises” in connection with a home visit. During the visit the officials were alleged, among other things, to have made a tour of T.P.’s apartment and opened drawers and wardrobes.

The enquiry

To begin with written information was requested from Östermalm Urban District Council in the City of Stockholm.

Östermalm Urban District Council in the City of Stockholm was then asked to submit an enquiry and a statement on the allegations made by T.P. in his complaint about what had happened during the home visit. The board adopted as its response an official statement signed by the head of the unit, Alexander Saedina. This statement included the following.

T.P. has been on the books of the income support unit for many years. Since February 2007 he has been receiving income support on the grounds of illness and lack of any income of his own. As it has been observed that T.P.’s electricity bills are very large the unit wondered what this could be due to. The income support unit has also found grounds for investigating in more detail whether T.P. is cohabiting with a woman who has accompanied him on his visits to the unit on a number of occasions. On 13 February 2007 the unit made a visit to T.P.’s home after he had been notified of this intention by letter. The aim was to attempt to determine the reasons for the large electricity bills and to find out who was registered at T.P.’s address. The duties of the unit’s officials involve both making enquiries and giving advice. In order to be able to offer advice about reducing electricity costs, the officials making the visit asked for and received T.P.’s permission to open his fridge and freezer. This was in order to see whether there were excessive amounts of ice as this can lead to high electricity costs. In addition it was noted that two electric humidifiers were in operation, which can also result in considerable consumption of electricity.

The unit is also obliged to determine whether the applicant is living alone or with somebody else, as this affects the amount of income support payable. The unit’s official made a tour of the apartment, which may have been experienced as a violation of T.P.’s integrity. The officials claim that they did not look under the bed or sofa, lift any clothes, or open any wardrobes or drawers. See the attached copies from the official record (*not included here, Parliamentary Ombudsman’s comment*).

In the opinion of the officials, they tried to conduct the home visit as respectfully as possible. They received T.P.’s permission to open the fridge and freezer. T.P. expresses a different opinion, which is regrettable. It is difficult to ascertain in retrospect what was said exactly in this situation. The unit is

aware that a home visit can be sensitive and verge on infringement of an individual's integrity and therefore attempted to conduct the visit with as much respect as possible. Our intention is that future home visits will also be undertaken as tactfully and with as much respect for the individual as possible.

T.P. was given an opportunity to submit a rejoinder to this official response. In her adjudication of 15 December 2008 the Parliamentary Ombudsman *Ms. André* included the following.

Adjudication

Section 1 of Chapter 11 of the Social Services Act (2001:453) lays down that a board of social welfare must without delay launch an enquiry into anything which through an application or in some other way has come to the board's attention and may give rise to some form of action on its behalf.

The actions of the social services are to be based on respect for the autonomy and integrity of the individual. Interventions by the social services must as far as possible be planned and implemented in agreement with the individual. The information required by a board of social welfare to deal with an application or provide support must come primarily from the applicant. If a board considers it necessary to obtain information from some other quarter, it should consult the individual. In dealing with cases involving financial support the starting point is that the board is not allowed to take any investigative measures without the applicant's consent.

In its publication entitled *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten [Procedures and records in the social services]*, 2nd ed, p. 95, The National Board of Health and Welfare makes the following statement about gathering information during an enquiry.

In order to appraise the needs of an individual and to make a correct overall assessment in a case, an official may need to collect information about the individual in many different ways. How comprehensive this information has to be is determined by the complexity of the issue. The most common sources of information are personal discussions, primarily with the individual, but relatives and representatives of other agencies (such as schools, the health services and labour market agencies) can also provide important information. In addition observations made during home visits or in other environments in which the individual spends time, such as short-term residential care facilities, may offer useful information, as may transcripts from registers and analysis of the documents on file.

Section 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government provides protection for every citizen against house searches and similar forms of encroachment. House search includes every form of search of buildings, premises or closed repository undertaken by a public authority irrespective of its purpose (Govt. Bill 1975/76:209 p. 147). This protection may only be restricted by law and solely in order to achieve a purpose acceptable in a democratic society (Section 12 of Chapter 2 of the Instrument of Government). In this context I would also like to draw attention to Article 8 in the European Convention dated 4 November 1950 on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the European Convention) that states that all individuals are, among other things, entitled to respect for their homes.

In certain cases the social services may have a justifiable interest in making visits to the home of an applicant for support in order to form an impression of what kinds of help are needed and to what extent the individual is entitled to support from the board of social welfare. In view of what has been presented above, a visit to the home of an individual must be conducted in a way that does not violate the protection offered to the individual by the provisions of the Instrument of Government and through the European Convention on Human Rights. There are no statutory provisions that restrict this protection with regards to the case at hand. A fundamental requirement if a board of social welfare is going to undertake a home visit in the course of a case concerning support is therefore the consent of the individual to the visit. Without this consent no home visit may be made in order to conduct the enquiry. I shall not discuss here what may be permissible in emergency situations.

In its response the board has stated that the unit had requested T.P.'s permission to make the visit. One of its purposes was to determine whether T.P. was living with someone else. The officials were also to assist T.P. with advice on how he might possibly reduce his electricity costs.

The enquiry has revealed that T.P. did give his consent to a visit by officials from the unit to his home. When it comes to whether the officials opened a wardrobe or drawers, there is conflicting information about what occurred. In its response the board has rejected T.P.'s allegation in this respect. I have nothing on which to base any judgement that the information from the board was incorrect.

On the other hand, the enquiry does disclose that during their visit the officials opened the fridge and freezer. The board has stated in its response that this was in order to assist T.P. with advice on whether he should defrost the fridge and that T.P. consented to this action. It could, however, be discussed whether this matter could have been managed with less infringement of T.P.'s integrity, for instance by asking him questions. With this comment I shall leave this issue.

Even if the officials did not undertake any thorough inspection of T.P.'s apartment during the home visit, it has been made clear that they walked around it. The question of whether T.P. had in any way given his permission for them to move around his apartment more or less freely is not answered in the official response. It is unlikely that further investigation on my part could shed light on this issue. I am obliged to state that there is some uncertainty about what happened specifically and how far T.P.'s consent actually extended. I would therefore like to draw attention to the obligation to maintain records incumbent on the board pursuant to Section 5 of Chapter 11 of the Social Services Act. The notes that have been made about this visit are defective with regard to what T.P. had consented to both before and during the visit. This is not acceptable.

What a board of social welfare is allowed to do and how, in practice, the integrity of individuals is to be taken into account during a home visit is not entirely uncomplicated. In my opinion, boards of social welfare may need guidance in this respect, not least in view of the demarcation problems that may arise when it comes to determining whether a measure complies with the

provisions on protection of an individual's home in the Instrument of Government and the European Convention on Human Rights. I am therefore sending a copy of this adjudication to the National Board of Health and Welfare.

Criticism of a public prosecutor for not allowing a defence counsel to be present at an initial interview with an individual who is to be informed that he is suspected of murder and also of a police authority for failing to notify the interrogating officers of the prosecutor's instructions

(Reg. no. 600-2007)

The complaint

Johan Eriksson, a trial lawyer, submitted an application to the Parliamentary Ombudsmen in which he requested review of the decision of Åke Olsson, Deputy Chief District Prosecutor at the Västerort local public prosecution office in Stockholm, not to allow him to be present at an interview in which his client was informed that he was suspected of murder and other crimes. In addition, he raised the question of whether on this occasion the police officers had undertaken a much more extensive interrogation than they had been instructed to by Åke Olsson. Johan Eriksson's application included the following information.

On Monday 5 February 2007, after his office had closed for the day, Johan Eriksson was contacted by N.A. who said that a warrant had been issued for his arrest in his absence. N.A. was extremely disturbed and had decided to hand himself in to the police and account for his actions. N.A.'s brother had also decided to hand himself in to the police and had therefore contacted another lawyer named Thomas Martinson. Johan Eriksson then telephoned the investigating officer at Solna police station and announced that the two suspects would make their appearance.

At the police station Johan Eriksson was informed by a police officer that neither he nor Thomas Martinson, who had arrived together with N.A.'s brother, would be allowed to attend the interrogation as they had not been appointed as public defence counsel. Johan Eriksson considered this a remarkable response and therefore asked to be put in touch with Åke Olsson. He confirmed the police officer's statement. Johan Eriksson explained to Åke Olsson that he considered this to be a remarkable decision and that N.A. wanted him to act as his counsel privately until he could be appointed by the District Court. He also explained to Åke Olsson that he wanted him to instruct the police officer to defer the interrogation until his appointment as N.A.'s public defence counsel had been confirmed. In addition Johan Eriksson also informed Åke Olsson that he was unable to attend an interrogation of this kind before the end of a court hearing on the following day. After the police officer had spoken to Åke Olsson, he told Johan Eriksson that N.A. was to be informed that he was suspected of a crime and that a time would be arranged for interrogation on the following day.

After the hearing had come to an end on the following day and Johan Eriksson had been appointed to defend N.A., he was informed by his client that he had already been questioned and that the interrogation had lasted for one and a half hours. During the interrogation N.A. was informed that he was suspected of murder and an additional seven cases of attempted murder. The

account given by N.A. was one in which self-defence was claimed, which meant that the information given during the interrogation was of vital significance in the proceedings that would follow.

The enquiry

When the documents in case-file 102E-998-07 had been procured from the local public prosecution office and scrutinised the following became apparent.

One page of the journal contained an entry that on 4 February 2007 a public prosecutor had decided that N.A. was to be detained for questioning. In addition it was noted that questioning pursuant to Section 9 of Chapter 23 of the Procedural Code had begun at 8.22 p.m. on 5 February 2007 after which a decision to arrest N.A. was made by Åke Olsson at 9.30 p.m. According to the record of the interrogation, the questioning took place from 8.23 until 9.20 p.m. N.A. was notified that he was suspected of murder and then gave an account of his actions on the night in question. He was questioned by Detective Chief Inspectors Kjaer and Jönsson and it was recorded that he was interrogated pursuant to Section 8 of Chapter 24 of the Procedural Code. The record also contained a note that N.A. had not wanted a defence lawyer at the interrogation. In addition it was recorded that he wanted to be represented by the lawyer whose name he did not remember who had accompanied him to the police station.

The case was referred to the regional public prosecution office which submitted information and an official response to the allegations made in Johan Eriksson's complaint.

The police custody record contained a note that Andreas Heurlin/Jönsson had summarised the finding in the case and that on 5 February 2007 Åke Olsson had decided that there was good reason for suspecting N.A. The times noted for the beginning and end of the interrogation were the same as those entered in the local public prosecution office's journal, i.e. 8.22 p.m. and 9.30 p.m. The police custody record contained no record of any instructions that had been given to the police officers.

Johan Eriksson was given an opportunity to submit a rejoinder to this official response and stated, among other things, that the note in the record of the interrogation that N.A. did not want the presence of a lawyer did not reflect what he really felt. As he had accompanied his client when he went to the police station, it was of course evident that N.A. wanted assistance during the interrogation.

The case was referred to the Police Authority in the County of Stockholm which submitted information and an official response on why the interrogation of N.A. had been more extensive than instructed by the prosecutor.

In his adjudication dated 12 September 2008 the Chief Parliamentary Ombudsman *Mr. Melin* included the following.

Adjudication

The enquiry reveals that on the evening of 5 February 2007 Johan Eriksson went to the police in Solna accompanied by his client N.A. who was to be

questioned in the course of an investigation into a suspected murder. On that occasion Åke Olsson did not permit Johan Eriksson to take part in the interrogation with reference to the fact that he had not been appointed as public defence counsel.

The second paragraph of Section 10 of Chapter 23 of the Procedural Code lays down, in the wording that was relevant at that time, that during interrogations held pursuant to the second paragraph of Section 18 at a suspect's request both the suspect and the suspect's defence counsel are entitled to participate. The presence of defence counsel is also permitted during other interrogations if this is not detrimental to the investigation. Since 1 April 2008 the corresponding provision now forms the fourth paragraph and although it has been edited and reworded it has not changed in substance.

The issue of whether the presence of defence counsel may be detrimental to an investigation has, as pointed out by the regional public prosecution office, been reviewed by the Parliamentary Ombudsmen (Annual Report for 1956, p. 96). It is stated there (pp. 116) that an assessment has to be made on the basis of the circumstances in each individual case and that a refusal must be based on objectively acceptable grounds. When other witnesses than the accused are questioned there may be detrimental impact on the continued investigation, as defence counsel are not bound to keep information secret from their clients. When, however, a suspect is being questioned, the presence of a defence counsel cannot be prohibited on this ground. The possibilities, therefore, of refusing to allow a defence counsel to be present when a suspect is questioned must be extremely limited. The Parliamentary Ombudsman considered that a possibility of this kind could only exist in exceptional circumstances, namely when it had to be assumed that the behaviour of the defence counsel would jeopardise the possibility of conducting the interrogation in an orderly manner or even make it impossible. This presupposed, however, the refusal of the defence counsel to comply with the interrogating officer's regulations on the right to express an opinion while the questioning was taking place.

Doctrinally it is asserted, as pointed out by the regional public prosecution office, which refers, for instance, the adjudication cited above, that defence counsel are on the whole unconditionally entitled to attend when their clients are being questioned (cf. Ekelöf et al. *Rättegång V [Trials V]*, 7th ed. p. 133 and Fitger *Rättegångsbalken, del 2 [The Procedural Code, Vol. 2]* p. 23:45). Fitger's examples of when the attendance of defence counsel may be prohibited includes, in addition to the situation described above, when the individual retained by the suspect is generally unsuitable.

On a number of occasions, the European Court of Human Rights has been asked to review whether refusal to allow a defence counsel to attend initial interrogation by the police is in conflict with Articles 6.1 and 6.3 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. The court has ruled that Article 6 normally requires an individual to be allowed the assistance of a lawyer even during initial questioning. This right, which is not laid down explicitly in the Convention, can only be restricted if there are good grounds for doing so. What is decisive is whether the suspect, in view of the

proceedings in the case in its entirety, has been denied a fair trial (ECHR judgment of 8 February 1996 in *John Murray v. The United Kingdom*, for more details see Danielus, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [Human rights in European praxis]*, 3rd ed. pp. 286).

N.A. was suspected of a very serious crime. He came to the police station in the evening accompanied by Johan Eriksson. There can have been no doubt that he wanted the assistance of Johan Eriksson as his defence counsel. As this was outside the office hours of the District Court, it was impossible then to request the appointment of Johan Eriksson as public defence counsel for N.A. Johan Eriksson has, however, stated that he told Åke Olsson that for the time being he was representing N.A. as his private defence lawyer.

As the regional public prosecution office has stated, the fact that Johan Eriksson had not been appointed as a public defence counsel was not an acceptable reason for refusing him permission to be present when the questioning took place. If a suspect wants the assistance of a lawyer, it is of no significance whether the lawyer has been appointed as a public defence counsel or is representing the individual privately. Nor has any other objectively acceptable reason been presented for not allowing Johan Eriksson to be present. Åke Olsson therefore merits grave criticism for not permitting Johan Eriksson to be present while N.A. was being questioned.

When it comes to the way in which the initial interrogation of N.A. was carried out, Åke Olsson has confirmed the information given by Johan Eriksson that he gave oral instructions to a police officer that when questioned N.A. was merely to be informed that he was suspected of the crime and that a more thorough interrogation was to be deferred until the following day. I have no reason to doubt this information.

In spite of the instructions that had been given, a relatively long and detailed interrogation of N.A. took place on the evening in question. According to the police authority, it has not been possible to determine who received the instructions from Åke Olsson. As far as can be seen from the official response, neither of the interrogating officers had been in contact with Åke Olsson before they began to question the suspect. As, therefore, insofar as the enquiry reveals, they were unaware of Åke Olsson's instructions, I have no grounds for criticising them for the way in which the interrogation was conducted.

I do, however, find it remarkable that no police officer can remember the instructions given by Åke Olsson. As, however, I consider that the enquiry shows that Åke Olsson gave oral instructions about the conduct of the initial interrogation to a police officer, I nevertheless consider that there are grounds for criticising the police authority for the failure to forward the prosecutor's instructions to the interrogating officers so that the questioning could be restricted to comply with them. This event also demonstrates the importance of keeping records of instructions that have been given.

The disciplinary accountability of a police officer for her abuse of her official position in a private matter.

(Reg. no. 3180-2007)

The complaint

Safdar Malik submitted a complaint that Detective Sergeant Kickis Åhre Älgamo at the Söderort department of Stockholm County Police Authority had committed a serious abuse of office in expressing views about him in a discriminatory and abusive manner in the course of a dispute on custody and right of access.

In his complaint Safdar Malik provided the following detailed account. He grew up in Pakistan and came to Sweden in 1999 after having married. In September 2000 his wife gave birth to their son but in the following month the couple separated. Since then they have been involved in continual disputes on custody and right of access in various courts. His ex-wife has, for instance, attempted to “inflame the situation” with honour-related issues. In this context she sought the assistance of Kickis Åhre Älgamo, who in March 2004 and May 2007 wrote – in her capacity as a police officer – two documents on culture-related conflicts. In these documents, which were based on his ex-wife’s one-sided description of the situation, Kickis Åhre Älgamo expressed discriminatory and abusive opinions about Safdar Malik on the ground of his ethnic origin. She described honour-related problems in the Middle East and then tried to draw general conclusions and “pin them” on him. Kickis Åhre Älgamo also testified at a court hearing in November 2005. In this way she has supported and backed his ex-wife in an unprofessional manner in the ongoing disputes that have no relation to any form of criminality.

The inquiry

The judgment issued by the City Court of Göteborg on 16 December 2005 and the record of the main hearing in case T 8556-02 were procured. These together with the documents attached to the complaint revealed the following.

In a document dated 16 March 2004 with the name of the National Police Authority and its emblem in the top left-hand corner addressed to “Those concerned” and headed “For crime prevention purposes”, Kickis Åhre Älgamo claimed to shed light on problems linked to culture-related conflicts and describe the structure of society in Pakistan. The description offered is a general one but she also expressed an opinion on the case in question. She writes, for instance, that “There are therefore good grounds for [the ex-wife’s] worries that their son will be removed from Sweden and brought up/taken care of/given away to one of Malik’s relatives who does not have a son” and that there is probably “a risk that [the son] will be taken away from Sweden in order to maintain the family’s honour” as “the boy is Malik’s son and has to ensure the continuation of his line”. This document was signed Kickis Åhre Älgamo, Detective Sergeant WCU/Honour related violence. The first page

contained details about how she could be contacted, all of them linked to the position she then held at the National Criminal Investigation Department.

In November 2005 Kickis Åhre Älgamo was called by Safdar Malik's ex-wife to testify in the dispute on custody and right of access then being heard. According to the judgment, Kickis Åhre Älgamo then stated that she had been a police officer since 1988 and had ended up specialising in criminality linked to honour-related violence.

In a document drawn up on 15 May 2007 with the name of Söderort Police District and the emblem of the police authorities in the top left-hand corner, subject "re [ex-wife's name]" and headline "Opinion on culture related problem complex", Kickis Åhre Älgamo began by stating that in her role as a police officer specialising in culture-related conflicts she had come into contact with Safdar Malik's ex-wife. Kickis Åhre Älgamo went on to say that her previous statement was still valid and that, in her view, an honour conflict still existed and had not been finally resolved and also that in the long run she "could see an impending risk for the [ex-wife's] physical and mental health and of their joint child being taken on 'holiday' to his former country and remaining there with his father's kinfolk". This document was signed Kickis Åhre Älgamo, Detective Sergeant, specialist in culture-related conflicts. The telephone number given was to the Stockholm Police Authority.

The case was referred to the police authority for information and an official response to the allegation in the complaint to the Parliamentary Ombudsmen.

The police authority (Deputy Chief Commissioner Lennart Enocsson) submitted a response and stated among other things that in the opinion of the police authority there were grounds for reviewing Kickis Åhre Älgamo's actions in the light of labour market legislation. Safdar Malik submitted a rejoinder.

In his adjudication dated 11 April 2008 the Chief Parliamentary Ombudsman *Mr. Melin* included the following.

Adjudication

I would like to begin by pointing out that the Parliamentary Ombudsmen should not launch any enquiry into circumstances that are more than two years old unless there are special grounds for doing so. At the time of Safdar Malik's complaint, three years had already elapsed since Kickis Åhre Älgamo submitted her opinion in March 2004. In view of this and taking into account that disciplinary penalties may only be issued to employees who have been notified in writing of the complaints against them within two years of the offence (Section 17 of the Act on Public Employees 1994:260), I have not found adequate grounds for going into more detail about the circumstances surrounding the document written in March 2004. This must not, however, be taken to mean that I consider Kickis Åhre Älgamo's actions in this context unobjectionable but merely as a statement that I have not found sufficient grounds for reviewing them.

I shall now turn to an appraisal of the opinion submitted by Kickis Åhre Älgamo dated 15 May 2007.

The enquiry shows that the document in question was drawn up with the name of the police authority and its emblem in the top left-hand corner: according to Söderort Police District its letter template was used. The subject of the document was “re [ex-wife’s name]” and it was headed “Opinion on culture related problem complex”. In addition the document was signed by Kickis Åhre Älgamo, with her official title. The document also gave the number of her desk telephone at the Stockholm Police Authority.

It goes without saying that there is nothing to prohibit public officials from using the knowledge and expertise gained in the course of their duties for private concerns. On the other hand, there are good grounds for discussing how appropriate it is to use their official titles in situations of this kind. The Parliamentary Ombudsman has, for instance, previously expressed the opinion that judges should be cautious about using their official titles when acting as private individuals in a legal context and it is not permissible for judges to use their titles in a way that could be seen to exert pressure (see the Parliamentary Ombudsmen’s Annual Report for 2004/05, p. 54). Similar arguments can of course be applied to police officers.

Furthermore, it is of fundamental importance for confidence in the police that a document written by a police officer in a private legal context is not given a form that could lead readers to feel that it is an official document and perhaps even that it expresses the views of the police authority on the issue. It is obvious that a document, for instance, that is perceived as having been drawn up by a police officer in the course of her or his duty is ascribed particular significance. Letter formats with the name and emblem of a police authority must not therefore be used to produce documents that lack any connection with the performance of official duties. If police officers become involved in private concerns, it must therefore be made entirely clear that they are not acting in their official capacity or expressing opinions on behalf of the police authority.

In my view, the form taken by Kickis Åhre Älgamo’s document of 15 May 2007 makes the distinct impression that it has been produced in her capacity as a police officer at the Söderort police district. Nor can its contents make it clear for the reader that, in spite of everything, it is Kickis Åhre Älgamo’s private view of the matter that is being presented. Like the police authority itself, I consider that an action of this kind – creating a private document in a way that makes it look as if it is an official production – is highly inappropriate. In using her position as a police officer in a private concern Kickis Åhre Älgamo has, in my opinion, disregarded the obligations incumbent on her in her position in a way that constitutes the kind of abuse of office that according to Section 14 of the Act on Public Employees should result in disciplinary responsibility. My decision is, therefore, to forward this case to the National Police Board’s Staff Disciplinary Board for its appraisal of this matter.

The judgement of the National Police Board's Staff Disciplinary Board

In a decision dated 18 June 2008, the National Police Board's Staff Disciplinary Board imposed a disciplinary penalty on Kickis Åhre Älgamo that took the form of the deduction of five days' salary.

In the grounds given for its decision the staff disciplinary board first stated that Kickis Åhre Älgamo's actions were, even if they did not form part of her duties, linked to her position as a police officer in such a way that they could make them the subject of disciplinary review. The board then included the following.

It is of fundamental importance for the general public and other authorities to be able to trust that documents which appear to have been issued by the police really have been produced by the police authorities. Particular significance is ascribed to a document from a police authority. This trust must not be abused.

Kickis Åhre Älgamo's actions are likely to shake the trust of the general public and other authorities in the police. In using the name and emblem of the police authority and her official title in an ongoing legal dispute on the custody of a child she has disregarded the duties incumbent on her in her official position. This offence is so grave that it calls for a more serious penalty than a reprimand. She is therefore to be penalised by the deduction of five days' salary.

Question of the restriction of the right of prisoners to worship

(Reg. no. 3799-2008)

The complaint

In a complaint submitted to the Parliamentary Ombudsmen on 15 July 2008 against the National Prison and Probation Service facility at Kumla, detainees held in the facility's unit for prisoners who are to be deported after serving their sentences criticised the staff of the unit. Their grievances included the following. There were eight Muslims who were trying to practise their religion in the unit. Three warders had made racist comments about them on a number of occasions. They had also stopped their Friday prayers, reported detainees who participated in them and in this context made comments such as "this is a Christian country" and "we are Christians in Sweden". Their imam had been placed in isolation for one month on the grounds that he was a "negative leader".

The enquiry

The National Prison and Probation Service submitted an official response on this case.

In her adjudication of 17 April 2009 the Parliamentary Ombudsman *Ms. Nordenfelt* included the following.

Legal regulations

Among other things, Section 1 of Chapter 2 of the Instrument of Government guarantees all citizens in their relations with the public administration freedom of worship. Freedom of worship means the freedom to practise their own religion either alone or together with others. And, unlike the regulations that apply to other freedoms and rights in the Instrument of Government, no restriction of the freedom to worship is permitted.

Section 15 of the Act on Correctional Treatment in Institutions (1974:203) stipulates that an inmate in a correctional institution who wishes to worship is, as far as possible, to be provided with the opportunity to do so.

Section 12 of the same act lays down that an inmate is obliged to take part in activities and to occupy himself or herself as directed to. Section 9 makes it clear that inmates are to comply with the regulations in force in the institution and the instructions they are given by its staff.

Adjudication

In this case the complainants, who according to their own statements are practising Muslims, have objected to attempts made by the institution on some occasion to interrupt their Friday prayers. The National Prison and Probation Service has admitted that this has occurred. According to the National Prison and Probation Service the reason for doing so was that the time for prayer coincided with their working hours. Some of the inmates were also

given written warnings because they did not comply with instructions from the staff to stop the prayers.

The guarantee of freedom to worship means that regulations, measures or routines that are directed against any specific religious practise or obviously intended to obstruct a specific religious persuasion are prohibited. On the other hand this guarantee does not, in principle, entitle the practitioner of any faith to refuse to fulfil his or her obligations or require a public authority to adapt its operations to the needs of these practitioners in different ways. Where the inmates of a correctional institution are concerned, the deprivation of their liberty in itself and the routines that apply in the institution for the sake of order and security constitute in fact restrictions on the scope open to the inmates to practise their religion. Practical consequences of this kind cannot, in my opinion, be regarded as restrictions of the freedom to worship in the meaning of the Instrument of Government.

Consequently inmates in a correctional institution do not enjoy any constitutional right to refuse to take part in the activities stipulated for them so that they can pray instead. Nor do the provisions of Section 15 of the Act on Correctional Treatment in Institutions confer any such entitlement. There are therefore no grounds for criticising the institution.