

2010/11

mnr:

pnr:

Redogörelse
2010/11:JO1

Justitieombudsmännens
ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Tryck: Elanders, Vällingby 2010

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	15
Allmänna domstolar m.m.	
Brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan (3887-2007)	40
Kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse (1273-2008)	45
En rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång (2693-2008)	48
Handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på (4285-2008)	52
Uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år (4620-2008)	61
En tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning (24-2009)	65
Åklagar- och polisväsendena	
Milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray (5928-2006, 1579-2007, 2930-2007, 5220-2007, 5221-2007, 5222-2007, 126-2008, 4491-2008)	73
<i>Inledande avsnitt</i>	74
<i>Rättslig reglering m.m.</i>	77
<i>Allmänna synpunkter på polisens användning av pepparspray</i>	82
<i>Granskningen av enskilda fall – olika typsituationer</i>	89
<i>Sammanfattande och avslutande synpunkter</i>	94
Fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen (4836-2007)	96
Tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning (5228-2007)	103
Uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning (2703-2008)	114

Kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt (3534-2008)	119
Disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn (3818-2008)	126
Uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott (4981-2008).....	130
Disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll (5561-2008)	134
Uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. (5684-2008)	139
Kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott (2504-2009)	144
Kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm (2576-2009).....	146
Kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom (6157-2009)...	155
Kriminalvård	
Omhändertagande av intagens egendom i visst fall och bristfällig dokumentation vid visitation av intagens bostadsrum (4586-2008)	159
Kroppsundersökning av en person som avsett att besöka en intagen (1076-2008).....	163
Handläggningen av ett ärende rörande en intagens studier (6763-2008)	170
Avskiljande av intagna inför lämnandet av urinprov m.m. (577-2008)	174
Omständigheterna kring frisläppandet av en 15-åring ur häktet (5426-2008)	177
Hanteringen av rekommenderade försändelser till intagna m.m. (1922-2008)	181
Placering av intagna i avskildhet m.m. (2163-2008).....	187

Intagnas deltagande i eftergymnasiala studier; fråga bl.a. om utlämnande av uppgifter om intagna till Centrala studiestödsnämnden (2200-2008).....	190
Personal har kontaktat domstol för att kontrollera innehållet i brev till intagen, m.m. (2390-2009).....	201
Brister i flera avseenden i en anstalts verksamhet (196-2009)	206
Avskildhetsplacering av en intagen (488-2009 och 1830-2009) ...	225
Initiativärende angående behandlingen av en intagen (461-2009) ...	230
Tillhandahållandet av medicinsk vård åt intagen m.m. (1150-2009 och 2159-2009)	238
Begränsningar vad gäller intagnas innehav av cigaretter under promenad m.m. (5749-2008)	244
Försvarsmakten	
Kritik mot Försvarsmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt (5597-2009)	250
Förvaltningsdomstolar	
Åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål (2447-2008).....	253
Kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling (4409-2008).....	257
Initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (5976-2008)	259
Kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats (6072-2008)	262
Initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU (1081-2009 och 1082-2009)	265
Central statsförvaltning m.m.	
Fråga om myndighets kommunikering med personer med sekretessmarkerade personuppgifter (822-2009)	268

Anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende (1007-2009)	270
Tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans (1102-2009)	275
Krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig (3045-2008)	278
Vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röst-mottagningsställen (3270-2009)	284
Överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag (3777-2008)	288
Se även: En myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. (5811-2008)	525
Taxering och uppbörd samt folkbokföring	
En myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas (66-2009)	291
Sekretessmarkering i folkbokföringen (3620-2008)	296
Utlänningsärenden	
”Svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden (1046-2009)	308
Socialtjänst	
<i>Socialtjänstlagen (SoL)</i>	
Fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet (2798-2008 och 2845-2008)	318
Fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen (5683-2008)	328
Granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna (5356-2008)	333
En pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig (806-2009)	346

Fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlåtats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska (186-2009)	350
En socialnämnd erhöll från polisen uppgift om att ett barn var misstänkt för brott. Nämnden kontaktade därför barnets mor som var vårdnadshavare; fråga om socialnämnden borde ha kontaktat även barnets far som också var vårdnadshavare (1964-2008)	353
Fråga om en socialnämnd i ett ärende angående försörjningsstöd borde ha begärt att den enskilde skulle förete Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd (1231-2008)	356
Två beslut angående dröjsmål med att sammanställa en s.k. barnavårdsutredning i ett särskilt dokument (3244-2008 och 6448-2009)...	360
En socialnämnd prövade en ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt enligt 4 kap. 2 § SoL; fråga om ansökan borde ha prövats enligt 4 kap. 1 § SoL (3309-2008)	363
Fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli (7179-2009)	365

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta (1718-2008).....	368
Fråga om det förelåg tillräckligt underlag för ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU (311-2009)	384
En 18-årig yngling vårdades med stöd av LVU och var placerad på ett särskilt ungdomshem. Fråga bl.a. om socialnämnden hade, utan att ha befogenhet till det, fattat beslut om att begränsa kontakten mellan ynglingen och hans farmor (4239-2008).....	387
Fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn (4591-2009)	392

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Ett LVM-hem verkställde ett beslut om flyttning av en intagen till ett annat LVM-hem enligt 25 § tredje stycket LVM trots att tiden för att överklaga beslutet inte hade gått ut (33-2009)	398
Utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra (6383-2009).....	402

Handläggning

Handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut (2231-2008).....	403
En kommunalnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet (373-2008).....	407
På grund av skrivfel angavs i ett beslut om bistånd i form av hemtjänst att beslutet skulle gälla till den 31 maj 2009 i stället för rätteligen den 31 maj 2008. Fråga om nämnden borde ha rättat beslutet med stöd av 26 § förvaltningslagen (1986:223) (4647-2008).....	410
Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig (5230-2008).....	412

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig (3171-2008).....	417
--	-----

Hälsa- och sjukvård

Initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. (3354-2008).....	422
Initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd (5975-2008).....	426
Frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge (1898-2008).....	430

Kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. (5698-2008)	440
Fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) (2596-2009)	446
Fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut (448-2008)	448

Socialförsäkring

Kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende (3685-2008, 5031-2008)	453
Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden (4257-2007)	458
Fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga (5994-2008)	461
Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning (6592-2008)	463
Kritik mot Försäkringskassan för att den i ett beslut om sjukpenning inte angett vilken tidsperiod som prövningen omfattat (2400-2009)	465
Fråga om utformningen av ett beslut om bostadsbidrag (499-2009) ...	466
Kritik mot Försäkringskassan för hanteringen av en begäran om ett provisoriskt beslut (1053-2009)	467
Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bilstöd (2531-2009)	469
Kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition (5794-2009)	473
Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggnings- tid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning (874-2009)	474

Kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. (5564-2009, m.fl.)	476
Kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlysning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor (3987-2009)	491
Kritik mot Försäkringskassan för bristande tillämpning av 20 kap. 10 och 10 a §§ lagen om allmän försäkring (1184-2009) ..	493
Kritik mot Försäkringskassan för bristande bemötande, m.m. (3406-2009)	496

Plan- och byggnadsväsendet

Publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen (6697-2009)	501
--	-----

Utbildnings- och forskningssektorn

Kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten (2823-2008)	506
Fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp (479-2010)	509
Rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (5566-2008)	521

Kommunikationsväsendet

En myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. (5811-2008)	525
---	-----

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. (3843-2009)	531
Handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. (2195-2008)	535
Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om entledigande av god man m.m. (1432-2009)	540

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Mycket allvarlig kritik mot två kommuner för domstolströts i upphandlingsärenden (3026-2009)	547
En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning (1032-2009)	549
Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen ("provköp") (2972-2009)	552
Företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande (5386-2008)	558
Verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft	563
I. Kritik mot Kommunstyrelsen i Täby kommun, som verkställt beslut om "avknoppning" av en kommunal gymnasieskola utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att de vann laga kraft (3129-2009 och 4090-2009)	568
II. Allvarlig kritik mot Kommunstyrelsen i Övertorneå kommun, som trots rättsliga hinder verkställt ett beslut av kommunfullmäktige innan det vunnit laga kraft och underlåtit att verka för att frågan om rättelse underställdes fullmäktige efter det att beslutet upphävts (1170-2009 och 1201-2009)	574
Se även: Krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats (4935-2009)	616

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

Kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn (4405-2008)	578
Kritik mot en socialnämnd som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till Skatteverket (4142-2008)	583
En läkare ansåg sig ha behov av vissa journalhandlingar för att tillvarata sina rättigheter i ett mål om disciplinpåföljd. Kritik mot läkaren för att han inhämtade handlingarna från berörd klinik genom att be en sekreterare vid kliniken att ta fram dem. Läkaren borde i stället ha gjort en formell framställning om att få kopia av handlingarna och upplyst om skälet till att han ville få tillgång till materialet (3040-2008)	585
Kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade uppgifter som elever lämnat till henne (2333-2009)	591

Yttrande- och meddelarfrihet

Kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet (825-2009)	596
Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. (6769-2008)	600
Ingripande mot en anställds yttrandefrihet (149-2009)	605
Utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter (1843-2009)	613
Krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats (4935-2009)	616
Yttrandefrihet i kommunala lokaler	
I. Ingripande i en ungdomslokal mot en affisch föreställande en satansfigur som bajsade på Jesus (1248-2008)	619
II. Ingripanden mot opinionsbildning i ett bibliotek respektive ett museum (4432-2008)	622

Övriga områden

Kriminalvården har lämnat ut sekretessbelagda uppgifter om en intagen till socialtjänsten (1119-2009)	625
Kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen (704-2009 och 705-2009)	628
Fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden (102-2009)	635
Kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter (1136-2009)	638
Se även: Sekretessmarkering i folkbokföringen (3620-2008)	296

Övrigt

Tillämpning av språklagen	
I. Krav på att ansökningar om forskningsanslag ska vara skrivna på engelska (1811-2008)	642
II. Bruket av engelskspråkiga e-postadresser i Regeringskansliet (3913-2009 och 3932-2009)	650
III. Stockholms stads användning av benämningar som <i>Stockholm – the Capital of Scandinavia</i> m.m. (4013-2009)	654

Bilagor

Ärendestatistiken	655
Besvarande av remisser	662
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m. ...	667
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.	668
Internationellt samarbete	672
Instruktion för Riksdagens ombudsmän	676
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition.....	683
Personalorganisation.....	689
Sakregister	691
Summary in English	726

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 2009–30 juni 2010.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Riksdagen omvalde den 21 oktober 2009 *Hans Ragnemalm* att vara ställföreträdande justitieombudsman under tiden från och med den 15 november 2009 till och med den 14 november 2011.

Riksdagen nyvalde den 3 juni 2010 kammarrättslagmannen *Lilian Wiklund* att vara justitieombudsman från och med den 1 januari 2011 till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Jan Pennlöv tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 20–31 juli 2009.

Stf ombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 3–14 augusti 2009 samt den 14–18 juni 2010.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen ändrades genom SFS 2010:664 med ikraftträdande den 1 januari 2011. Ändringen avser 6 §. Såväl lydelsen före ikraftträdandet som den ändrade lydelsen framgår av texten i bilaga 6.

Arbetsordningen har ändrats genom beslut av chefsjustitieombudsmannen vid tre tillfällen under verksamhetsåret. De båda första ändringarna avsåg smärre justeringar i bilagan med indelning i ansvarsområden. Den senaste ändringen, som beslutades den 30 juni 2010, var däremot resultatet av en tämligen genomgripande översyn av arbetsordningen i dess helhet.

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

2 Verksamheten

2.1 Ärendestatistiken i sammandrag

Balansläget

Ingående balans	1 268
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	88
Klagomål och andra framställningar från enskilda	7 310
Initiativärenden med anledning av inspektioner	24
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	22
	7 444
Summa balanserade och nya ärenden	8 712
Avslutade ärenden	7 727
Utgående balans	985

Under perioden nyregistrerades 7 444 ärenden, en ökning med 526 (7,60 %) i förhållande till verksamhetsåret 2008/09. Antalet nya inspektionsärenden och andra initiativärenden var 46, en minskning med 22 jämfört med föregående verksamhetsår. 88 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet, en minskning med 33. Klagomålsärendena uppgick till 7 310, vilket innebär en uppgång med 581 (8,63 %) sedan 2008/09. Beroende på den fortsatta ökningen av antalet klagomål blev antalet nyregistrerade ärenden även denna gång det högsta någonsin i JO:s 200-åriga historia. Det tidigare rekordet noterades 2008/09.

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

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 7 727, vilket innebär en ökning med 870 (12,69 %) från föregående års nivå. Antalet under föregående verksamhetsår avslutade ärenden var då det högsta någonsin, och det överträffades således under 2009/10 med synnerligen bred marginal. Av de avslutade ärendena var 96 lagstiftningsremissärenden, 64 inspektionsärenden eller andra initiativärenden samt 7 567 klagomålsärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 985. Det innebär att balansen under året, trots den rekordhöga ärendeinströmningen, minskade med 283 ärenden (22,31 %).

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

2.2 JO:s roll som National Preventive Mechanism (NPM) enligt tilläggsprotokollet till FN:s antitortyrkonvention (OPCAT)

Sedan Sverige ratificerade tilläggsprotokollet (OPCAT) till FN:s antitortyrkonvention har regeringen med visst stöd av uttalanden av riksdagen hävdad att Sverige, genom JO:s och JK:s granskningsverksamhet, uppfyller kraven enligt protokollet på en effektiv ordning för regelbunden tillsyn och kontroll av institutioner där människor hålls frihetsberövade med lagstöd. Det har alltså inte ansetts nödvändigt att tillskapa något nytt besöksorgan (National Preventive Mechanism, NPM) för att landet ska uppfylla sitt folkrättsliga åtagande. JO har å sin sida inte utökat antalet inspektioner och besök vid kriminalvårdsanstalter, häkten, polisarrester, kliniker för psykiatrisk tvångsvård, slutna behandlingshem eller förvar med anledning av bestämmelserna i OPCAT. JO har informerat riksdagen dels om att man inte har resurser för en sådan intensiv och omfattande besöksverksamhet som förväntas av en NPM, dels om att vissa betänkligheter med hänsyn till JO:s konstitutionella oberoende kan anföras mot att ge JO ett specialuppdrag av detta slag.

Under det gångna verksamhetsåret har frågan mer och mer kommit i fokus, bl.a. genom ett ökat internationellt tryck på JO att redovisa sina aktiviteter som NPM och att delta i ett växande internationellt samarbete mellan besöksorgan i många länder. Efter samråd med KU:s presidium och med ombudsmannakolleger i bl.a. Danmark och Finland beslöt JO under våren 2010 att aktualisera frågan om ett uppdrag för JO att vara NPM enligt OPCAT i JO:s budgetunderlag för 2011–2014. I budgetunderlaget har JO föreslagit dels att verksamheten lagregleras (t.ex. i JO-instruktionen), dels att JO tillförs nödvändiga öronmärkta resurser. Budgetäskandet tillstyrktes av riksdagsstyrelsen i juni 2010. Siktet är inställt på att nödvändiga lagändringar ska beslutas under hösten 2010 och att verksamheten vid en nybildad enhet inom ombudsmannaexpeditionen ska påbörjas den 1 juli 2011.

2.3 Förslag att instruktionen ska ändras så att justitieombudsmännen ges rätt att i viss omfattning delegera beslutanderätt i tillsynsärenden

För att möta de effektivitetskrav som följer av den snabba klagomålsökningen tog ombudsmännen vid det årliga mötet med konstitutionsutskottet i november 2009 upp en diskussion om möjliga effektivitetsbefrämjande ändringar av reglerna i instruktionen om handläggningen av klagomålsärenden. I december 2009 följde chefsJO upp denna diskussion genom att i en skrivelse till riksdagen begära att regelverket ska ändras så att justitieombudsmännen ges möjlighet att delegera rätten att genom avskrivnings- eller avvisningsbeslut slutligen avgöra vissa typer av klagomålsärenden, som förekommer i stort antal.

ChefsJO:s begäran ledde till att riksdagsstyrelsen tillsatte en utredning för att penetrera och lämna förslag i frågan. Till utredningsman utsågs KU:s förre kanslichef Magnus Isberg. Utredningen lämnade sitt betänkande till riksdagsstyrelsen i början av juni 2010. Betänkandet innehåller förslag om en förhållandevis omfattande rätt att delegera beslutskompetens i avskrivnings- och avvisningsärenden. Konstitutionsutskottet beslöt i juni att skicka betänkandet på remiss till ett begränsat antal domstolar och myndigheter. Den aktuella

tidsplanen är att ärendet ska behandlas av riksdagen under hösten 2010 och att eventuella ändringar i instruktionen ska träda i kraft den 1 januari 2011.

2.4 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.

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 ChefsJO Mats Melin (Ansvarsområde 1)



Jag har under verksamhetsåret inlett förundersökning rörande misstanke om tjänstefel i fem fall. Ett fall avsåg en domare i tingsrätt. Åtal för långvarig underlåtenhet att handlägga sammanlagt tre mål väcktes i december 2009 och i maj 2010. Åtalen bifölls av Svea hovrätt den 14 juni 2010. Ytterligare en förundersökning rörande långsam handläggning i domstol som inleddes i december 2009 har lagts ned.

Tre fall har avsett åklagare. Två av dessa gällde långvarig underlåtenhet att ta ställning i en åtalsfråga, i det ena fallet i ett ungdomsärende. Dessa förundersökningar har lagts ned. Den återstående förundersökningen pågår fortfarande, men avser inte långsam handläggning.

Det kan nämnas att jag tidigare, under de senaste åren, inlett sammanlagt sju förundersökningar rörande misstanke om tjänstefel som bestått i underlåten handläggning. I samtliga dessa fall har den misstänkte varit en domare i tingsrätt. Tre av förundersökningarna har lett till åtal och fällande dom (i Hovrätten över Skåne och Blekinge den 29 oktober 2007, i Svea hovrätt den 19 december 2007 samt i Hovrätten för Västra Sverige den 20 mars 2009). JO André har likaså i ett fall väckt åtal mot en domare i länsrätt för underlåten handläggning i ett stort antal mål. Domaren fälldes till ansvar på samtliga punkter av Örebro tingsrätt i oktober 2009 (se s. 253).

Jag har tidigare avstått från att i ämbetsberättelsen referera de ärenden som resulterat i dessa brottmålsdomar, och så även i år. Jag vill emellertid på detta sätt särskilt fästa uppmärksamheten på ärenden av detta slag av främst två skäl. För det första eftersom långsam eller underlåten handläggning otvivelaktigt är ett viktigt problem, som inte bara medför att parter och andra inblandade riskerar att inte komma till sin rätt utan också kan undergräva förtroendet för rättsväsendet i stort. Jag vill, för det andra, framhäva att ansvar för tjänstefel kan drabba inte bara den som vid myndighetsutövning aktivt handlar i strid med en rättsregel, utan också den som underlåter att vidta någon åtgärd alls.

Jag vill självfallet inte påstå att de fall som lett till åtal speglar situationen mera allmänt inom domstolsväsendet eller rättsväsendet i övrigt. I dessa fall har det rört sig om mål eller ärenden som under mycket lång tid – oftast två år eller mer – helt har legat för fåfot, dvs. utan att den ansvarige befattningshavaren vidtagit någon åtgärd alls för att föra saken fram mot ett avgörande. Det är förstås mänskligt att någon gång låta en sak som förefaller vara omfattande eller besvärlig bli liggande medan man ägnar sig åt – kan man åtminstone intala sig – viktigare eller mera brådskande angelägenheter. Men det hör givetvis till de absoluta undantagen att en enskild befattningshavare under mycket lång tid låter ett ärende förbli utan åtgärd.

Likväl förefaller alltför långa handläggningstider vara ett mera allmänt förekommande problem. Jag har i en lång rad kritikbeslut, i inspektionsprotokoll och i tidigare inledningar till JO:s ämbetsberättelse framhållit de brister som främst polisen uppvisar när det gäller att med rimlig skyndsamhet bedriva brottsutredningar, främst beträffande s.k. vardags- eller mängdbrott. Ett exempel är den granskning av Stockholmspolisens utredningar av bedrägeribrott som redovisas i denna ämbetsberättelse (s. 146). Det finns visserligen tecken som tyder på att dessa problem börjat uppmärksammas av regering och polisledning, men jag får fortfarande många – alltför många – berättigade klagomål från medborgare som gör gällande att deras brottsanmälningar endast tycks ha lagts på hög. Och jag tvingas fortfarande ibland konstatera att anmälda brott preskriberats innan utredningen knappt har påbörjats.

När det gäller åklagarväsendet finns det ett antal exempel på befogade klagomål från enskilda och iakttagelser vid inspektioner som visar att arbetsläget vid vissa åklagarkammare är ansträngt och att vissa ärenden handläggs alltför långsamt. I flertalet fall av långsamt handlagda åklagarledda förundersökningar står det dock klart att långsamheten främst har berott på att polisen dröjt med att vidta de utredningsåtgärder som åklagaren gett direktiv om.

Jag får inte ett tillnärmelsevis lika stort antal klagomål rörande långsam handläggning i domstol. De fall som jag inledningsvis nämnt har samtliga avsett tvistemål eller domstolsärenden. De klagomål som gäller handläggningstid i brottmål är mycket få. Andra uppgifter tyder emellertid på att problemet är större än vad som framgår av JO:s praktik (se t.ex. en redovisning av antalet brottmål som väntar på avgörande vid landets tingsrätter i DN den 30 juli 2010 liksom de granskningar av vissa tingsrätter som Centrum för rättvisa har utfört).

Från den enskildes perspektiv är det förstås på ett sätt mindre viktigt i vilket led som ett dröjsmål uppstår. För den som utsatts för brott, eller är misstänkt för att ha begått brott, är det angeläget att tiden mellan brottet och sakens slutliga avgörande inte blir för lång. Det är också det synsätt som Europadomstolen för mänskliga rättigheter anlägger för att avgöra om rätten till rättegång inom skälig tid har kränkts. Det står visserligen klart att det viktigaste är att förstärka polisens brottsutredande kapacitet, inte minst eftersom brister där försvårar eller i värsta fall gör det omöjligt att driva saken vidare. Men lika klart är att det måste säkerställas att även åklagarnas och domstolarnas arbete kan bedrivas rättssäkert och effektivt.

När det så gäller en enskild befattningshavares ansvar för långa perioder av underlåten handläggning kan denne självfallet inte hållas personligen ansvarig om problemet kan hänföras till bristande resurser eller systemfel. Det saknades t.ex. varje anledning att inleda förundersökning rörande tjänstefel mot någon av de utredningsmän och polisiära förundersökningsledare vid Stockholmspolisen som tycktes kämpa i motvind vid den enhet för bedrägeriutredningar som jag nyss nämnt att jag granskat. Jag vill likväl framhålla att en befattningshavare måste, särskilt i ett ansträngt arbetsläge, dels bevaka att äldre ärenden inte blir "bortglömda" eller annars lämnade åt sitt öde, dels göra en korrekt prioritering av sina ärenden efter ålder och angelägenhetsgrad. Och man måste kunna kräva att en befattningshavare som finner att arbetsstrycket är sådant att det är omöjligt att handlägga ett ärende korrekt, uppmärksammar sin chef på situationen.

Jag har i något fall inlett förundersökning rörande underlåten handläggning men senare lagt ned den när det stått klart att den misstänkte ansett sig ha haft en övermäktig arbetsbörda och för sin chef redovisat de ärenden som av det skälet inte handlagts.

Anledningen till att jag hittills inlett ett straffrättsligt förfarande endast mot domare och åklagare – trots att jag nyss tillskrivit polisväsendet de största problemen – är helt enkelt att det personliga ansvaret är tydligare för sådana befattningshavare. Hos polisen vandrar inte sällan ansvaret för ett visst enskilt ärende över tid mellan olika utredare och förundersökningsledare. Jag vill emellertid ingalunda utesluta att jag kan komma att ställas inför fall där även en enskild polisman personligen kan hållas straffrättsligt ansvarig för underlåten handläggning.

Avslutningsvis vill jag fästa uppmärksamheten på ett beslut om s.k. förundersökningsbegränsning (s. 103). Två inbrottstjuvar hade lämnat dna-spår på brottsplatsen, men åklagaren valde att lägga ned förundersökningen med hänvisning till att de skulle lagföras och straffas för vissa trafikbrott och att det straff som då skulle komma att bestämmas var tillräckligt för att omfatta också inbrottet.

Möjligheten för åklagare att avstå från att utreda vissa brott – att förundersökningsbegränsa – har kommit till för att samhällets brottsbekämpande resurser ska kunna koncentreras på det som är särskilt viktigt att utreda. Enligt min mening är det viktigt att utnyttja denna möjlighet med viss återhållsamhet. En förutsättning för förundersökningsbegränsning är visserligen att, som det heter i lagen, något "väsentligt enskilt intresse ej åsidosätts". Det är emellertid oundvikligen så att i många fall då förundersökningsbegränsning sker finns det ett eller flera brottsoffer som upplever att polis och åklagare inte tar just det brott som de utsatts för på allvar. En långtgående tillämpning av reglerna om förundersökningsbegränsning kan därför riskera leda till att enskilda medborgare tappar sin tillit till de rättsvårdande myndigheterna.

3.2 JO Kerstin André (Ansvarsområde 3)



Allmänt

Tillsynen inom ansvarsområde 3 omfattar i huvudsak de allmänna förvaltningsdomstolarna (exkl. migrationsdomstolarna), hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt utbildningsväsendet. Tillsynen omfattar även flertalet myndigheter under Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet. Antalet inkomna anmälningar under verksamhetsåret uppgick till 1 773,

varav något mer än hälften avsåg myndigheter inom socialtjänsten.

Det är ingen nyhet att det stora antalet klagomålsärenden, som dessutom ökar från år till år, leder till att JO:s inspektionsverksamhet inte kan bedrivas på den nivå som vore önskvärd. För att i någon mån undvika en orimlig ärendebalans har det under verksamhetsåret förekommit endast en inspektion inom ansvarsområdet. Jag ser denna utveckling som mycket olycklig, även om jag är medveten om den uppfattning som tidigare har uttalats av riksdagen, nämligen att JO i första hand ska ägna sin tid åt klagomålsärenden. Numera måste emellertid också beaktas JO:s roll som s.k. nationellt besöksorgan (National Preventive Mechanism, NPM) enligt det fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT) som Sverige anslutit sig till. Det kommer därmed att ställas stora krav på en kontinuerlig, och även till sakligt innehåll utvidgad, inspektionsverksamhet när det gäller institutioner där det finns personer som är frihetsberövade.

Inom mitt ansvarsområde förekommer frihetsberövanden enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, och lagen om rättspsykiatrisk vård, LRV, samt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Vid de s.k. särskilda ungdomshemmen som drivs av Statens institutionsstyrelse sker också verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU. Det är ett stort antal vårdinrättningar som JO, för att uppfylla de krav som ställs på ett nationellt besöksorgan, måste besöka återkommande och närmast rutinmässigt under en förhållandevis begränsad tid. Detsamma gäller naturligtvis institutioner inom andra ansvarsområden, bl.a. Kriminalvården. Hur saken ska lösas i praktiken återstår att se.

De allmänna förvaltningsdomstolarna

Flertalet anmälningar mot de allmänna förvaltningsdomstolarna rör lång handläggningstid. Jag har i de senaste årens ämbetsberättelser utvecklat min syn på de problem som dröjsmålen i handläggningen av mål och ärenden medför. Jag har bl.a. pekat på den risk som finns att Sverige faller i Europadomstolen för brott mot artikel 6 i Europakonventionen. Jag har också understrukt att problemet med långa handläggningstider inte endast rör de enskilda

parter som har berättigade krav på att få ett domstolsavgörande inom skäligen tid. Långa handläggningstider är till men också för rättstillämpningen genom att prejudikat inte kommer fram i tillräckligt snabb takt och klargör rättsläget för de beslutsfattande myndigheterna.

Omorganisationen på förvaltningsdomstolsområdet, 23 länsrätter har i februari 2010 ombildats till 12 förvaltningsrätter, torde på sikt leda till den effektivisering som eftersträvas som ett led i en bibehållen hög rättssäkerhet inom domstolarna. Ett intryck, av inkomna klagomål att döma, är emellertid att handläggningen av vissa mål har kommit att ytterligare fördröjas i övergångsskedet. Det kan också utläsas av årsredovisningen för Sveriges domstolar för år 2009 att målbalserna hos länsrätterna utvecklades ogynnsamt under det året. Det berodde till stor del på att resurser fick avsättas för planering och förberedelse för sammanslagningen och att detta hade en negativ inverkan på målavverkningen. I sammanhanget ska nämnas att det, utöver de reformer som redan genomförts inom det förvaltningsprocessrättsliga området, finns ytterligare frågor som bereds eller utreds i syfte bl.a. att göra handläggningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna mer ändamålsenlig och effektiv.

Många av de anmälningar som gäller långsam handläggning föranleder inte någon åtgärd från min sida. Jag har ansett det nödvändigt att prioritera sådana fall där det rör sig om anmärkningsvärt långa handläggningstider. I årets ämbetsberättelse finns ett referat av ett fall som ledde till att jag väckte åtal mot en domare för påfallande långa dröjsmål med handläggningen av ett stort antal mål, främst skattemål. Domaren dömdes för tjänstefel, och domen har vunnit laga kraft (s. 253).

Vad gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna finns i ämbetsberättelsen också ett beslut som rör den grundläggande principen om förhandlingsoffentlighet i domstolarna (s. 430). Enligt lag ska som huvudregel förhandlingar i mål om psykiatrisk tvångsvård hållas på vårdinrättningen. I det aktuella fallet kom principen om offentlighet vid förhandlingar att inskränkas på ett otillåtet sätt genom framför allt vårdinrättningens tillämpning av sina säkerhetsrutiner. Domstolen, som inte hade beslutat om säkerhetskontroll, var inte medveten om att dessa rutiner tillämpades även vad gällde personer som avsåg att närvara vid den aktuella förhandlingen. Den allvarligaste kritiken riktades följaktligen mot vårdinrättningen. Domstolen kritiserades dock för att generellt ha accepterat att besökare till de lokaler där domstolsförhandlingarna brukar hållas tvingades passera s.k. larmbåge, dvs. även i sådana fall när domstolen inte beslutat om säkerhetskontroll.

Hälsö- och sjukvården

I det föregående avsnittet har jag redan nämnt ett beslut i ämbetsberättelsen som rör tillämpningen av säkerhetsrutinerna vid de psykiatriska vårdinrättningarna i samband med att det hålls domstolsförhandlingar där. Det är naturligtvis av största vikt att säkerhetsskyddet håller god kvalitet och är anpassat efter vad som är nödvändigt för vårdinrättningen i fråga. Det är samtidigt angeläget att säkerhetsskyddet är utformat så att de grundläggande principerna för domstolarnas verksamhet inte blir åsidosatta.

JO prövar inte klagomål som rör rent medicinska bedömningar, utan tillsynen på hälso- och sjukvårdens område är, liksom i övrigt, inriktad i första hand på en kontroll av den formella ärendehandläggningen. Det innebär i praktiken att ett stort antal ärenden som rör myndigheterna inom denna del av den offentliga sektorn handlar om tillämpningen av förvaltningsrättsliga regler och det regelsystem som gäller för offentlighet och sekretess. Anmälningarna om bristande tillämpning av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen leder oftast till utredningar som utmynnar i beslut med kritiska uttalanden. Detta återspeglas inte i ämbetsberättelsen som, om så skedde, skulle bli alltför omfattande. Det är endast beslut som får anses vara av särskilt intresse som återges där. Även frågor som rör yttrandefrihet och meddelarfrihet är förhållandevis vanligt förekommande inom hälso- och sjukvårdsområdet.

En korrekt tillämpning av bestämmelserna om psykiatrisk tvångsvård är av särskilt stor vikt från rättssäkerhetssynpunkt. Lagstiftningen, som för närvarande är föremål för en genomgripande översyn, är komplicerad och ställer stora krav på goda handläggningsrutiner. Anmälningarna mot de psykiatriska vårdinrättningarna är emellertid förhållandevis få. Detta innebär att den parlamentariska kontrollen av att lagarna efterlevs får fullgöras i allt väsentligt genom inspektionsverksamhet. Som jag har pekat på tidigare är det ett problem att det inte finns möjlighet att avsätta tid och resurser till sådan verksamhet. Det förtjänar att understrykas att det inte i första hand är den tid som åtgår till själva inspektionerna som lägger hinder i vägen. Det är snarare det förarbete och framför allt det oftast mycket omfattande efterarbete som en inspektion regelmässigt föranleder som är resurskrävande.

Socialtjänsten

Antalet anmälningar mot myndigheter inom socialtjänsten uppgick under verksamhetsåret till 964. Socialtjänsten är därmed ett av JO:s största tillsynsområden. Det bör redan här framhållas att tillsynen huvudsakligen är inriktad på en granskning av ärendehandläggningen. Det är således inte en uppgift för JO att i sak överpröva de beslut som fattas inom socialtjänsten. Besluten kan i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Däremot kan det förekomma att jag riktar kritik mot socialnämnder för att t.ex. beslut om omedelbart omhändertagande av barn har fattats på bristfälligt underlag. Exempel på ett sådant beslut finns i ämbetsberättelsen (s. 384).

En betydande del av anmälningarna på socialtjänstens område rör tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Anmälningar som rör tillämpningen av den andra tvångslagen på socialtjänstens område, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, förekommer däremot inte så ofta. Genom de nämnda lagarna ges myndigheterna mycket vidsträckta maktbefogenheter, och kraven på en rättssäker handläggning måste ställas högt. Formella brister i handläggningen av ärenden som rör tvångsvård kan få långtgående konsekvenser för den enskilde. Ytterst kan det röra sig om olaga frihetsberövande. Genom åren har jag i mina inledande redovisningar uppehållit mig en hel del vid tillämpningen av framför allt LVU (se särskilt

ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2007/08). I nära nog varje ämbetsberättelse under senare år har också särskilt allvarliga fall redovisats vilka har föranlett att förundersökning angående misstänkt tjänstefel har inletts. Även i denna ämbetsberättelse återfinns ett sådant beslut (s. 368). Det kan här också nämnas att det under våren 2010 inleddes en förundersökning i anledning av iakttagelser vid en inspektion. Det ärendet, som fortfarande pågår, rör att en person under en längre tidsperiod varit intagen för tvångsvård enligt LVM utan att det fanns formella förutsättningar för det.

Ett ganska stort antal klagomål gäller dröjsmål med handläggningen av s.k. barnavårdsutredningar. En sådan utredning ska enligt socialtjänstlagen bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Ett skäl till att denna tidsfrist har föreskrivits i lagen är naturligtvis att enskilda personer som berörs av en utredning, som kan vara nog så ingripande i den enskildes liv, inte onödigt länge ska behöva leva under den press som en utredning innebär. Det handlar också om att snabbt få fram ett underlag för socialtjänstens beslut om nödvändiga stöd- och hjälpinsatser som ofta måste sättas in mer eller mindre omgående. Det synes dock många gånger vara svårt för myndigheterna att iaktta den lagstadgade tidsfristen. Att arbetssituationen är pressad inom socialtjänsten är allmänt känt och är uppenbart en bidragande orsak till att tidsfristen inte alltid hålls. Det är inte heller ovanligt att bestämmelsen tillämpas på det felaktiga sättet att själva utredningsarbetet visserligen hinner avslutas inom tidsfristen, men att det därefter dröjer avsevärd tid innan utredningsdokumentet har färdigställts och beslut har fattats om vilka åtgärder som eventuellt ska vidtas. Utredningstiden får visserligen förlängas genom beslut av socialnämnden, om det finns särskilda skäl för det. Denna möjlighet får dock inte, som sker ibland, utnyttjas slentrianmässigt utan är tänkt för sådana speciella situationer när det t.ex. är nödvändigt att avvakta en barnpsykiatrisk utredning för att socialnämnden ska få ett tillräckligt beslutsunderlag.

Också de utredningar som görs av familjerätterna inom socialtjänsten på uppdrag av domstol, i t.ex. mål om vårdnad om barn, drar inte sällan ut på tiden och fördröjer därmed handläggningen i domstolen på ett sätt som inte är acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt. Inte så få anmälningar rör dröjsmål med färdigställandet av sådana utredningar. Ytterligare exempel på klagomål som är förhållandevis frekventa rör dröjsmål med översändande av överklagande av socialtjänstens biståndsbeslut till förvaltningsrätten. Det är inte ovanligt att överklaganden blir ”liggande” alltför länge innan de kommer in till domstolen. Den enskilde berövas därmed rätten till domstolsprövning inom rimlig tid.

Utbildningsväsendet

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 iaktta saklighet och opartiskhet. Denna objektivitetsprincip är av fundamental betydelse i ett demokratiskt samhälle, och i 1 kap. 2 § skollagen stadgas att verksamheten i skolan ska utformas i enlighet med grundläggande demokratiska värderingar. Under åren

har det emellertid förekommit ett stort antal fall där skolor har kritiserats för att bestämmelsen i regeringsformen har åsidosatts. Det gäller de situationer som inträffar framför allt under valår när vissa politiska partier nekas tillträde till skolan för att på samma villkor som andra partier informera om sin verksamhet. För att nämna bara några exempel på beslut av intresse i sammanhanget kan hänvisas till ämbetsberättelsen 2008/09 s. 396, s. 400 och s. 405. Besluten finns också på JO:s webbplats, www.jo.se.

Inför valet 2010 utarbetade Statens skolverk på uppdrag av regeringen ett informationsmaterial för skolorna och deras huvudmän vad gäller förutsättningarna för opinionsbildande verksamhet i skolorna. Denna vägledning, som till stor del bygger på uttalanden av JO och JK, har förhoppningsvis underlättat för de skolledningarna som kan ställas inför svårigheter när det gäller att hantera det som av många uppfattas som motstridiga intressen. De anmälningar som kom in under våren 2010 föranledde därför, med något undantag, inte att utredning inleddes. I stället hänvisades till ovannämnda JO-uttalanden och till Skolverkets vägledning.

Objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen har aktualiserats inte bara i fråga om skolmyndigheternas förhållningssätt vad gäller tillåtande av politisk opinionsbildning i skolan. I årets ämbetsberättelse (s. 000) finns ett beslut som belyser principens tillämpning även vad gäller vissa andra aktörer, i det fallet ett fristående gymnasium som vägrades att, på samma villkor som de kommunala gymnasierna, informera om sin verksamhet för eleverna i grundskolans årskurs 9.

En annan bestämmelse i regeringsformen som, vad avser mitt ansvarsområde, aktualiseras i första hand inom tvångsvården enligt LVU och LVM eller inom tvångspsykiatri är bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt angrepp. Detta skydd får, enligt 12 § första stycket samma kapitel, under vissa förutsättningar begränsas genom lag. Skyddet mot kroppsligt ingrepp gäller endast ingrepp som är påtvingade. I ett beslut som refereras i ämbetsberättelsen på s. 509 uppkom fråga om slumpvisa drogtestar av elever vid ett gymnasium innebar en otillåten inskränkning av skyddet enligt grundlagen. Vad saken närmare bestämt gällde var om drogtesterna kunde anses vara frivilliga i egentlig mening eller om det var fråga om påtvingade kroppsliga ingrepp med hänsyn bl.a. till den beroendeställning som elever befinner sig i. Jag kom fram till att drogtesterna i just detta fall, mot bakgrund av de rutiner som tillämpades, inte kunde generellt anses stå i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen.

I det avsnitt som gällde hälso- och sjukvården pekade jag på att en stor del av anmälningarna vad gäller bristande tillämpning av regelsystemet för offentlighet och sekretess riktas mot myndigheterna inom mitt tillsynsområde. Klagomålen riktas inte minst mot myndigheterna inom utbildningsväsendet. Jag har också tidigare konstaterat att flertalet av de beslut i vilka kritik uttalas inte refereras i ämbetsberättelsen. Ett av undantagen är ett beslut som rör Forsvarshögskolans hantering av källmaterial till en utredning som bedrevs på uppdrag av regeringen (s. 628). Jag ansåg att hanteringen stod i strid med de grundläggande principer som bär upp de i sammanhanget relevanta bestäm-

melserna i tryckfrihetsförordningen, och jag var kritisk till att källmaterialet hade förstörts och att en korrekt tillämpning av bestämmelserna om gallring av allmänna handlingar därmed hade omöjliggjorts. Vidare hade regelsystemet för offentlighet och sekretess, innefattande möjlighet till överprövning av domstol om materialet helt eller delvis var allmänt och offentligt, satts ur spel.

3.3 JO Cecilia Nordenfelt (Ansvarsområde 2)



Ärendeutvecklingen

Inom ansvarsområde 2 återfinns frågor som rör kriminalvården, socialförsäkringen, överförmyndarna och försvaret samt frågor som rör bl.a. offentlig upphandling, Diskrimineringsombudsmannen och Allmänna reklamationsnämnden. Under verksamhetsåret 2009/10 kom det in 2 252 klagomålsärenden, en ökning med 8 %. Som en följd av ytterligare effektiviseringar av arbetssättet har dock också antalet avgjorda ärenden ökat och den utgående balansen därmed minskat.

Det har under verksamhetsåret inte skett några större förändringar i ärendestrukturen. Det innebär att ärenden som rör kriminalvården alljämt utgör över 50 % av avdelningens arbete medan socialförsäkringen svarar för omkring 40 %. Övriga ärenden uppgår sammanlagt till knappt 10 %.

Avslutningsvis bör nämnas att hanteringen av den allmänna pensionen från den 1 januari 2010 inte längre sker hos Försäkringskassan utan hos den nybildade Pensionsmyndigheten. Detta påverkar inte JO:s statistik beträffande Försäkringskassan i nämnvärd grad då de klagomål mot kassan som rörde den allmänna pensionen var få.

Kriminalvården

Jag har under året behandlat omkring 1 200 klagomål mot Kriminalvården. Anmälningarna rör i många fall frågor som i grunden handlar om levnadsvillkoren i anstalter och häkten.

Återkommande frågor är sådana som rör telefon- och besökstillstånd. Särskilt orsakar telefontillstånd en hel del problem. Många klagomål rör möjligheten att få tillstånd att ringa till mobiltelefoner och telefoner som är anslutna till s.k. IP-telefoni, där Kriminalvården på grund av risken för vidarekoppling har en mycket restriktiv hållning. En annan fråga som återkommer är att varje anstalt och häkte gör en egen prövning av tillståndsfrågan avseende både telefon- och besökstillstånd då besluten, enligt min mening helt korrekt, begränsas till att gälla enbart i den beslutsfattande institutionen. Detta innebär att en intagen efter en förflyttning på nytt måste ansöka om – och vänta på – nya tillstånd. Problemet borde, mot bakgrund av att Kriminalvården numera är en myndighet, ofta kunna lösas genom en övergångsregel av innebörden att gamla tillstånd gäller till dess att den nya anstalten hunnit göra sin prövning.

Ett annat återkommande klagomål är bevakningen vid sjukhus- och läkarbesök. Jag har haft åtskilliga klagomål där den intagne trots att han är i permissionsgång och har obehövade permissioner ändå förs till läkarbesök med såväl midje- som handfängsel som inte avlägsnas ens under själva läkarbesöket. Möjligheten till samtal i enrum med läkaren blir därmed obefintlig. Det ankommer i och för sig inte på JO att ta ställning till de säkerhetsbedömningar som görs av Kriminalvården. Jag kan dock inte undgå att ibland förvånas över tillämpningen av berörda bestämmelser. Jag vill särskilt peka på att Kriminalvården i andra sammanhang har stor respekt för och goda rutiner som skyddar den intagnes medicinska integritet. Inom anstalterna finns en tydlig sekretessgräns mellan anstaltens sjukvårdande personal och övriga vårdare.

Rökning är också ett återkommande ämne. Sedan flera år är all rökning förbjuden inomhus i anstalterna. Detta gäller såväl personal som intagna. De sistnämnda har dock tillåtits att röka utomhus. Rökförbudet genererade till att börja med en rad klagomål till JO. Jag fann dock inte anledning att kritisera det, och numera synes en allmän acceptans ha nåtts när det gäller förbudet att röka inomhus i gemensamma utrymmen. Däremot framförs i klagomål och i samband med inspektioner ofta synpunkten att det borde vara tillåtet att röka i sitt bostadsrum. Anstalten borde enligt de intagna inte heller försöka reglera hur många cigaretter den intagne får röka under den dagliga timplånga promenaden, ofta den enda tid på dygnet då den intagne vistas utomhus. Regeringsrätten behandlade dessa frågor i ett beslut under våren. Ärendet skrevs visserligen av då den intagne frigivits, men Regeringsrätten uttalade att det i viss mån är nödvändigt för Kriminalvården att reglera i vilken utsträckning rökning kan tillåtas i verkets lokaler utan att säkerheten i verksamheten äventyras. Regeringsrätten uttalade också att ett generellt rökförbud enligt Regeringsrättens mening kräver en lagreglering. Jag har ingen annan uppfattning. Jag kan dessutom konstatera att frågor om rökning, t.ex. begränsningen och kontrollen av innehav av cigaretter och elldon, orsakar många konflikter både mellan intagna och mellan intagna och personal. Jag kan ha förståelse för detta. Många intagna är rökare i frihet, och nikotinberoendet är, som är allmänt bekant, svårt att bryta. Det är inte omöjligt att det skulle vara lättare, också för intagna, att hantera ett totalt rökförbud.

Försäkringskassan

Under senhösten 2009 inledde jag en förnyad granskning av Försäkringskassans situation (dnr 5564-2009). Syftet var att studera utvecklingen inom Försäkringskassan efter den skarpa kritik jag riktade mot kassan i januari 2009 för att ha åsidosatt förvaltningslagens krav på bl.a. handläggningstid och tillgänglighet i samband med omorganisationen. I beslutet den 22 mars 2010 konstaterade jag att situationen i vissa avseenden förbättrats. Svårigheterna att komma i kontakt med kassans personal hade minskat märkbart, och handläggningstiderna hade i viss utsträckning blivit kortare. Problem med de långa handläggningstiderna kvarstod dock, och ett stort antal försäkrade fick fortfarande vänta orimligt länge på beslut i sina ärenden. Av utredningen i ärendet framgick att Försäkringskassan vidtagit en rad åtgärder för att förkorta hand-

läggningstiderna och förbättra sin service. Detta ser jag naturligtvis positivt på.

Resultatet har bekräftats under våren genom att ökningen av antalet anmälningar mot Försäkringskassan har upphört. Antalet anmälningar har dock stabiliserats på en hög nivå. Ett övergående problem har varit de långa handläggningstiderna på omprövningsenheterna. Här har Försäkringskassan gjort en stor satsning, och det ser nu ut som om flertalet försäkrade får ett överklagningsbart beslut inom rimlig tid. Ett annat problemområde är verksamheten vid de internationella kontoren. Här handläggs bl.a. ärenden med EU-anknytning, t.ex. om familjeförmåner och sjukvård inom EU. En iakttagelse jag gjort är att Försäkringskassans handläggare, särskilt när det gäller familjeförmåner, ofta sent upptäcker ärendets EU-anknytning. Detta medför att ärendet, måhända efter flera månader och åtskilliga handläggningsåtgärder, överlämnas till ett internationellt kontor, där ärendet ofta verkar hamna nederst i högen. Kötiden är ofta påfallande lång. Resultatet blir orimliga väntetider för de försäkrade.

Behovet av reguljär tillsyn

Varken Kriminalvården eller Försäkringskassan har reguljära tillsynsorgan dit enskilda kan vända sig.

Verksamheten inom Försäkringskassan styrs av ett omfattande och detaljerat regelsystem, och den materiella rätten är inte heller helt lättillgänglig. I sak överprövas dock Försäkringskassans beslut av förvaltningsdomstolarna, varför jag inte går in på den frågan här. Försäkringskassans verksamhet har synnerligen stor betydelse för enskildas ekonomi och berör på det ena eller andra sättet en mycket stor del av befolkningen. Det är mot den bakgrunden närmast häpnadsväckande att det fortfarande saknas ett ordinärt tillsynsorgan dit enskilda kan vända sig med klagomål på Försäkringskassans sätt att sköta deras ärenden. I sammanhanget bör anmärkas att såväl Försäkringskassan som Inspektionen för socialförsäkringen uppmanar enskilda att vända sig till JO med sina klagomål. Detta innebär att JO trots sin ställning som extraordinärt tillsynsorgan kommit att alltmer ersätta en reguljär tillsyn på detta område.

Beträffande Kriminalvården föreligger en liknande situation. Också här saknas ett oberoende tillsynsorgan trots att det inom kriminalvården vistas ett mycket stort antal personer varje år som har omhändertagits med tvång för kortare eller längre tid. Många av de frågor jag utreder är inte i egentlig mening rättsliga frågor utan handlar om bemötande och levnadsvillkor. Sådana frågor skulle bättre behandlas i ett annat sammanhang än hos JO. Det finns dock ingen annanstans att vända sig, och därför ger jag 9 § kriminalvårdslagen en extensiv tolkning; där föreskrivs bl.a. att en intagen ska behandlas med aktning för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med en anstaltsvistelse.

I betänkandet Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80 s. 97 f.) anför att den tillsyn som bl.a. JO utövar är tänkt som ett komplement till den ordinarie tillsynen. Den fristående tillsynen över Kriminalvården bedrivs dock i praktiken, konstaterar utredningen, till stor del av JO. – Utred-

ningen anser att starka skäl talar för att inrätta en tillsynsmyndighet för kriminalvården. Det tyngst vägande skälet för en extern tillsynsfunktion är, enligt utredningen, värnandet om de intagnas rättssäkerhet. JO har inte beretts tillfälle att yttra sig över utredningens förslag. Jag tolkar det dock så att förslaget innebär en tillsynsmyndighet som ska ha både system- och verksamhetstillsyn och som även ska ta sig an klagomål från enskilda intagna m.fl. Jag välkomnar förslaget.

Utredningen föreslår också att gränsdragningen mot bl.a. JO:s tillsyn bör preciseras.

JO:s tillsyn är extraordinär. Den är inte avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ. JO:s uppdrag preciseras i 12 kap. 6 § regeringsformen till att, i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar, utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Enligt instruktionen (1986:765) för Riksdagens ombudsmän utövar JO tillsyn över bl.a. statliga och kommunala myndigheter. Tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade. Det sagda innebär att JO beslutar om vilka utredningar som ska företas och att JO i enlighet med nu angivna regler utövar tillsyn också över tillsynsorganen. Några gränsdragningsproblem mellan JO:s tillsyn och den reguljära tillsynsmyndighetens verksamhet behöver alltså inte uppstå.

I sammanhanget vill jag erinra om att Utredningen om totalförsvarsplikten i sitt betänkande Totalförsvarsplikt och frivillighet (SOU 2009:63 s. 276 f.) föreslår att en försvarsgranskningsnämnd inrättas med uppdrag att utöva en central, kontinuerlig tillsyn av rekryters rättssäkerhet och medinflytandemöjligheter. I betänkandet uttalas att nämnden, om den i sitt arbete påträffar tillvägagångssätt som faller in under JO:s tillsynsområde, bör överlämna dessa dit. I mitt remissyttrande över utredningens förslag underströk jag att justitieombudsmännen utses av riksdagen och att tillsynsverksamheten bedrivs på riksdagens uppdrag. En ordning där en myndighet under regeringen lämnar över ärenden till JO framstår mot den bakgrunden som direkt olämplig. – En annan sak är att JO givetvis kan, och ibland bör, överlämna ärenden till ett reguljärt tillsynsorgan.

Sammanfattningsvis visar sig här enligt min mening två oroande tendenser. Den ena är att JO:s tillsyn får ersätta en välbehövlig, reguljär tillsyn. Den andra är att JO:s särskilda uppdrag från riksdagen inte i tillräcklig grad förstås och respekteras.

Ett nationellt besöksorgan

En fråga som har visst samband med frågan om reguljär tillsyn är den övervakning som aktualiseras av Sveriges tillträde till FN:s fakultativa protokoll till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT).

Riksdagen beslutade våren 2005 om Sveriges tillträde till OPCAT. Tillträdet innebär bl.a. en förpliktelse för Sverige att företa regelbundna inspektioner av de platser där personer hålls frihetsberövade. Härför krävs ett nationellt

besöksorgan eller i protokollets ordalag en National Preventive Mechanism (NPM). För Sveriges del anfördes det i propositionen att den tillsyn JO och JK utövar innebär att Sverige uppfyller de krav protokollet ställer. Regeringen var emellertid öppen för nya överväganden om det skulle visa sig att den tillsyn JO och JK bedriver inte är tillräcklig för att Sverige ska anses uppfylla sina åtaganden. Under ärendets beredning uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att JO inte ålagts något särskilt ansvar att fungera som NPM och att utskottet inte förutsåg något behov av en förändring av JO:s verksamhet. Riksdagen biföll propositionen (prop. 2004/05:107, bet. 2004/05:UU13, ytr. 2004/05:KU5y).

För att illustrera inspektionsbehovet enligt OPCAT kan nämnas att det i Sverige finns över 200 institutioner där tvångsvis omhändertagna personer vistas. Detta gäller inte bara polisarrester, häkten och fängelser. Tvångsvis omhändertagna finns också, om än i mindre utsträckning, i förvar enligt utlänningslagen, inom psykiatrin och inom den slutna ungdoms- och missbrukarvården.

Sedan ärendet om Sveriges tillträde till OPCAT behandlades i riksdagen har utvecklingen varit snabb. Under det senaste året har det blivit mycket påtagligt att JO, inom ramen för tillgängliga resurser och med oförändrat arbetssätt, inte har möjlighet att göra de inspektioner som krävs och inte heller att delta i det internationella samarbete som nu håller på att byggas upp.

Riksdagsstyrelsen har mot den bakgrunden nyligen beslutat föreslå riksdagen att JO ska tillföras medel för NPM-verksamheten. Målet för verksamheten ska enligt förslaget vara att genomföra regelbundna inspektioner och besök vid institutioner där människor hålls frihetsberövade samt att rapportera till internationella kontroll- och samarbetsorgan, allt i en sådan omfattning att Sveriges åtaganden enligt OPCAT uppfylls.

Det är naturligtvis ännu inte klart hur NPM-verksamheten ska integreras i JO:s verksamhet; detta kräver en hel del eftertanke och får bli en fråga för det kommande verksamhetsåret. Det är dock uppenbart att inspektionsverksamheten, inte minst av kriminalvården, skulle få en avsevärd förstärkning. Om detta i sin tur kommer att minska tillflödet av skriftliga klagomål på Kriminalvården och medföra att behovet av reguljär tillsyn minskar är dock mer osäkert.

Övrigt

Jag har under året genomfört elva inspektioner, och tre inspektioner har företagits av byråchefer på mitt uppdrag. Tyngdpunkten i inspektionsverksamheten har legat på kriminalvårdsanstalter och delar av Försäkringskassans verksamhet, men inspektioner har också gjorts av några överförmyndare och ett regemente. Jag kan konstatera att inspektionsverksamheten åter är av normal omfattning.

3.4 JO Hans-Gunnar Axberger (Ansvarsområde 4)



Allmänt

Inom ansvarsområde 4 handläggs ärenden som inte hör till något av de andra, ämnesmässigt mer sammanhållna, ansvarsområdena. Det är därmed till sitt innehåll mera svårbeskrivet än dessa. Större myndighetsverksamheter som ligger inom området är skatte- och exekutionsväsendena, plan- och byggsektorn samt utlänningsärendena. En väsentlig del av ansvarsområdet gäller kommunal förvaltning. Allmänna frågor rörande Regeringskansliet hör också hit.

1 818 ärenden avgjordes under året, att jämföra med 1 469 förra året och 1 263 året dessförinnan. Arbetsläget har tidigare år varit ansträngt. Det har nu normaliserats. Ärendebalansen är under kontroll.

Arbetet med de anmälningar som enskilda gör till JO har genomgående prioriterats. Det har bl.a. satts före inspektionsverksamheten. Som ett led i försök att likväl tillgodose de behov som JO:s inspektioner fyller har ett projektarbete om frihetsberövanden enligt utlänningslagen inletts. Inom dess ram har fem inspektioner av Migrationsverkets s.k. förvar genomförts. Syftet är att åstadkomma en något bredare genomlysning än vad som kan uppnås genom punktvisa inspektioner.

I ämbetsberättelsen redovisas 23 beslut. Urvalet är inriktat på frågeställningar som kan tänkas tilldra sig särskilt juridiskt eller rättspolitiskt intresse. I det följande kommenteras de frågeställningar som dessa beslut aktualiserar. Eftersom ansvarsområdet inte är enhetligt har jag delat upp kommentarerna i underrubriker, för att göra framställningen mer överskådlig. Till sist redogör jag för några ärenden som inte refereras i ämbetsberättelsen.

Regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet

JO ska särskilt se till att myndigheterna efterlever sin skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). En relativt stor del av besluten i ämbetsberättelsen förenas av att de aktualiserat denna skyldighet.

Ett av dessa beslut avsåg röstningen vid EU-valet 2009. I en anmälan gjordes gällande att *valsedlar i en av Lunds vallokaler lades ut på ett sätt som missgynnade mindre, inte etablerade partier*. Det visade sig att valnämnden i Lund ansåg att valsedlarna faktiskt skulle läggas ut på olika sätt, beroende på om de distribuerades av det allmänna eller partiet självt. Alla valsedlar ska dock tillhandahållas likformigt, på en och samma plats. Jag riktade därför kritik mot valnämnden och framhöll i beslutet att bestämmelserna om hur val ska förrättas utgör demokratins grundläggande spelregler. Varje regelbrott som riskerar att störa de röstandes fria val måste tas på allvar (s. 284, 3270-2009).

Bestämmelsen om opartiskhet innebär att myndigheter måste vara uppmärksamma på risken för jävsförhållanden. Enligt min erfarenhet finns det i Sverige en tendens att ta för lätt på sådant. Naturvårdsverket anmälades för att man *i ärenden som gällde godkännande av vapen för jakt använde en konsult som själv var aktiv vapenhandlare*. Förvaltningslagens jävsregler omfattar i och för sig inte fristående konsulter, men grundlagens objektivitetskrav gäller likafullt, och Naturvårdsverket kritiserades. Att den anlitade konsulten måhända uppfyllde högt ställda krav på integritet och vederhäftighet spelade ingen roll, eftersom tilltron till förfarandets objektivitet påverkades negativt redan av arrangemanget som sådant (s. 278, 3045-08).

Kravet på saklighet medför att myndigheter inte får göra uttalanden i oträngt mål. I ett ärende där en mor begärt sekretessmarkering (den enklaste formen av ”skyddad identitet”) med hänvisning till att hon skulle ha hotats av fadern avlog Skatteverket moderns begäran samtidigt som verket i beslutet anförde att det inte fanns skäl att betvivla moderns uppgifter om övergrepp från faderns sida. Något stöd för det senare ställningstagandet fanns inte. Skatteverket kritiserades för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet (s. 296, 3620-2008; beslutet kommenteras vidare nedan).

I en anmälan påtalades att *Vetlanda kommun i ett pressmeddelande på sin webbplats felaktigt uppgav att en enskild person polisanmälts för brott*. I beslutet konstateras att kraven på opartiskhet och saklighet även gäller en myndighets webbplats. Kommunstyrelsen kritiserades för att inte ha levt upp till dessa krav (s. 616, 4935-2009).

Kritik mot kravet på opartiskhet drabbade en kommunal tjänsteman, som i ett ärende där kommunen hade intresse av utgången *sökte förmå en part att återkalla ett överklagande* (s. 558, 5386-2008).

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen berörs slutligen i ett ärende där jag bl.a. med hänvisning till *en myndighets skyldighet att behandla alla ärenden likformigt* och sakligt avstod från kritik mot en ambassad för att den inte, på det sätt anmälaren hade önskat, anpassat sin handläggning till dennes önskemål. Jag noterade även att anmälaren i sina kontakter med ambassaden omtalat sin samhällsställning på ett sätt som kunde uppfattas som att han ansåg att denna borde beaktas i ärendet, något som gav ambassaden särskild anledning att följa gällande rutiner (s. 270, 1007-2009).

Kommunerna och lagen

I ärenden som gäller kommunerna framskymtar ibland en inställning, som synes innebära att kommunala organ – närmast i namn av det kommunala självbestämmandet – skulle kunna inta ett litet friare förhållningssätt i rättsliga frågor än statliga myndigheter. Det framgick inte om det var föreställningar av det slaget som vägledde Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun. Nämnden agerade i alla händelser rättsligt egenmäktigt när den, uppenbart mot bättre vetande och *i strid med kommunallagens entydiga reglering, behandlade ärenden gällande myndighetsutövning offentligt* utan annan motivering än att nämndens majoritet ansåg att öppenhet borde råda och, som det fick förstås, att lagens reglering var felaktig (s. 549, 1032-2009).

Frågor om *lag- eller domstolstrots* från kommunalt håll har diskuterats under de senaste decennierna. Två beslut med anknytning till den diskussionen finns med i ämbetsberättelsen (de redovisas i ett gemensamt referat, se s. 568). De gäller kommunstyrelser som verkställt kontroversiella beslut innan dessa vunnit laga kraft; det ena avsåg privatisering av en kommunal skola, det andra överlåtelse av en simhall. Ärendena föranledde en relativt utförlig utredning kring de rättsliga förutsättningarna för att verkställa kommunala beslut som inte vunnit laga kraft och kring hur man ska förfara när ett beslut som redan har verkställts blir upphävt i domstol. Den rättsliga regleringen är långtifrån glasklar, vilket har att göra med att det på detta område finns en grundläggande och svårlost motsättning mellan – förenklat uttryckt – juridik och politik. Lagen innehåller strävanden som i praktiken är svåra att förena. Å ena sidan ges kommunmedlemmarna rätt att få vissa kommunala beslut prövade i domstol. Å andra sidan får kommunerna genomföra sådana beslut utan att invänta en eventuell domstolsprövning (laga kraft). Två skyddsvärda intressen kolliderar: kommunmedlemmarnas rätt till demokratisk kontroll via överklagande till domstol och de folkvaldas ansvar för kommunens angelägenheter. De ärenden som återges i ämbetsberättelsen illustrerar den spänning som finns mellan dessa intressen, och de utgör enligt min mening en god utgångspunkt för diskussion om huruvida den balanspunkt som finns i den nuvarande regleringen är den rätta. Från JO:s synpunkt skulle det kanske te sig naturligast att prioritera rätten till rättslig prövning. Jag vill dock betona att jag har väl så god förståelse för vikten av att de styrande i en kommun måste kunna genomföra angelägna beslut utan att först få dem godkända av domstol.

Yttrandefrihet

Innebörden av att yttrande- och åsiktsfrihet råder är bl.a. att *det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet*. En offentlig arbetsgivare kan därmed inte av sina anställda kräva att de bekänner sig till en viss värdegrund eller att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Förtroendet för myndigheterna upprätthålls inte genom tillsyn över de anställdas åsikter utan genom att verksamheten utövas under lagarna och kontrolleras rättsligt. Så länge den anställda sköter sitt arbete på ett korrekt sätt är hans eller hennes åsikter en privatsak. Det får också, såsom varande ovidkommande, anses strida mot kravet på saklighet att grunda arbetsrättsliga åtgärder mot en anställd på vederbörandes personliga uppfattningar. Av dessa skäl kritiserade jag Migrationsverket för ett ingripande mot en av dess enhetschefer. Åtgärden – som i praktiken innebar uppsägning – var enligt min bedömning föranledd av att den anställda publicerat ställningstaganden i politiska frågor på Internet och därmed var den också grundlagsvidrig (s. 605, 149-2009). Det kan tilläggas att Migrationsverket efter beslutet träffade en uppgörelse med den person som varit föremål för ingripandet. Han hade under det att JO:s granskning pågick fått lov att sluta sin anställning. Uppgörelsen innebar bl.a. att han återanställdes.

En ofta återkommande fråga i offentliga verksamheter är hur *tjänstemännen ska förhålla sig till massmedia*. Stockholms stad delade till sina anställda ut ett litet kort, som innehöll råd om mediekontakter. Offentliganställda är som bekant garanterade yttrande- och meddelarfrihet. Myndigheter får inte inskränka dessa rättigheter och inte heller ge ”råd” som framstår som sådana inskränkningar. Samtidigt har en myndighet och dess befattningshavare rätt att ge personalen stöd vid mediekontakter. Mediernas betydelse i samhällslivet är stor. De utgör den dominerande kommunikationskanalen mellan myndigheter och medborgare. Myndigheter har i det sammanhanget en skyldighet att på ett professionellt sätt föra ut korrekt och relevant information. För detta kan det behövas såväl interna instruktioner som utbildning. Jag framhöll i beslutet att uppgiften att svara på frågor från journalister inte sällan upplevs som svår och avskräckande för den enskilde tjänstemannen. Stöd i form av instruktioner och utbildning kan då underlätta sådana kontakter och därmed främja samma slags intressen som grundlagens skydd för yttrandefriheten syftar till att värna. Texten på det aktuella kortet var i någon del olyckligt formulerad. Men som helhet fanns det ingen grund för kritik mot Stockholms stad (s. 613, 1843-2009).

Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten hindrar i och för sig inte att det allmänna företräddare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas. Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Två fall i ämbetsberättelsen illustrerar detta. I det ena fallet en affisch, som ansågs kunna väcka anstöt, bort i en lokal för ungdomar. Några regler för vad slags material som fick sättas upp fanns inte. Särbehandlingen av just denna affisch, vars innehåll inte var brottsligt, framstod därmed som godtycklig. I det andra fallet avlägsnade kommuntjänstemän opinionsbildande material som lagts ut av privatpersoner i dels ett bibliotek, dels ett museum. Av utredningen hos JO framgick att ingripandena i och för sig hade godtagbart stöd men att kommunen agerat på ett otydligt sätt både i instruktioner till berörda tjänstemän och i förhållande till allmänheten (s. 619, 1248-2008 och 4432-2008).

Avslutningsvis vill jag under denna rubrik påminna om det ovan kommenterade beslutet om att *regeringsformens objektivitetskrav även gäller myndigheters webbplatser*. En myndighet kan inte som enskilda åberopa att den har yttrandefrihet. Bland annat är den alltså bunden av kravet på saktighet (s. 616, 4935-2009).

Språklagen

Under året kom det in ett antal anmälningar som gällde den nya språklagen. Tre av dessa beslut redovisas i ämbetsberättelsen (s. 642).

Det första fallet gällde en forskningsmyndighet, som påbjöd att *ansökningar om forskningsanslag skulle skrivas på engelska*. Det befanns utgöra ett klart brott mot språklagen; samma bedömning har tidigare gjorts i ett liknande ärende, men då med stöd i förvaltningslagen.

De övriga ärendena gällde myndigheter som använde engelska ord i stället för svenska, bl.a. vid benämningen av offentliga platser samt vid utformningen av logotyper och liknande.

I merparten av dessa fall fanns det inte tillräcklig grund för kritik. Språklagen innefattar inget allmänt förbud mot att använda engelska uttryckssätt. Många gånger rör det sig om lämplighetsfrågor, som lagstiftaren inte haft ambitionen att reglera rättsligt. Enligt språklagen har dock alla myndigheter ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Samtliga anmälda myndigheter tillställdes därför JO:s beslut och erinrades om sitt ansvar. Ett av dessa beslut har tagits med i ämbetsberättelsen.

Regeringskansliets bruk av engelska e-postadresser föranledde dock kritik. Utformningen av myndigheters e-postadresser ligger i och för sig utanför det kärnområde där språklagen kräver att endast svenska får användas. Men språklagen ålägger alltså det allmänna ett särskilt ansvar för det svenska språkets användning och utveckling. Ansvarets räckvidd måste bl.a. vara beroende av vilken roll och ställning en myndighet har. Regeringskansliet är därvid unikt. Just dess bruk av enbart engelskspråkiga e-postadresser rimmar enligt min mening illa med det särskilda språkvårdsansvar som från statens sida ställs på myndigheterna. I lagens förarbeten har regeringen uttalat sig om vikten av att det allmänna i sin verksamhet ger en tydlig signal om att svenskan är samhällets gemensamma språk. Regeringens eget kansli bör då självfallet leva upp till detta. Av det yttrande som därifrån ingivits i anledning av JO:s utredning framgick att ett arbete med att se över e-postadresserna hade inletts.

Övriga beslut i ämbetsberättelsen

”Provköp” – dold myndighetsutövning. JO inspekterade våren 2009 Socialnämnden i Karlskrona kommun. Det framkom då att nämnden – i enlighet med rekommendationer från Statens folkhälsoinstitut och i likhet med många andra kommunala nämnder runtom i landet – använde sig av s.k. provköp vid tillsyn över folkölsförsäljningen. Metoden innebar att personer som var 18 år gamla och alltså hade rätt att köpa folköl fick i uppgift att genomföra sådana köp. Syftet var att granska om butikernas personal gjorde en legitimationskontroll, vilket man enligt rekommendationer från Folkhälsoinstitutet bör göra om den som vill handla folköl är under 25 år. Det finns dock inget rättsligt krav på en kontroll av det slaget; det lagen kräver är att försäljning inte sker till dem som är under 18 år. I beslutet konstaterade jag att tillsynsmetoden därmed inte fyllde någon rättslig funktion. Den integritetskränkning som provköpen av folköl innefattar är kanske inte så mycket att uppröras över, men den strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma. Jag ansåg mot den bakgrunden att denna tillsynsmetod inte borde användas utan stöd i lag. – Ett starkt bidragande skäl till att jag tog upp den här saken till prövning är den tendens till ökad kreativitet i vissa tillsynsverksamheter som jag tyckt mig kunna iaktta. Frågan om hur man ska se på att myndigheter så att säga ”wallraffar” utan att ha något rättsligt ramverk att hålla sig till och inom är av principiellt slag. Polisens utrymme för att använ-

da sådana metoder har traditionellt sett varit starkt begränsat. Om ett mer tillåtande synsätt ska tillämpas när andra myndigheter agerar bör det åtminstone inte ske utan att lagstiftaren tydligt tar ställning för detta (s. 552, 2972-2009).

Omrövning av överklagade beslut (27 § förvaltningslagen). I ett JO-ärende gällande Skatteverket uppmärksammades att verket lade överklaganden av folkbokföringsbeslut på hög; det dröjde enligt verkets egna uppgifter uppemot fyra månader innan de vidarebefordrades till domstol. Eftersom detta syntes vara i uppenbar strid med förvaltningslagens regler tog jag initiativ till en granskning, som resulterade i kritik mot Skatteverket (s. 291, 66-2009). Av utredningen framgick att verket granskade överklagandena tämligen ingående innan de sändes vidare. I beslutet diskuteras omrövningsregelns funktion. Det framhålls att den är tillkommen i den enskildes, inte i myndighetens, intresse. Det är bara uppenbara och lätt korrigerade fel som ska rättas. Syftet är inte att ge en myndighet tillfälle att på nytt överväga ärendet, eftersom det skulle uppmuntra till ”preliminära” beslut som kontrolleras noggrannare först om de överklagas. Det är inte heller meningen att myndigheten själv ska utöva tillsyn över sitt eget beslutsfattande. Det är en uppgift för domstolarna. Från rättssäkerhetssynpunkt vore det äventyrligt om rätten att överklaga beslut – en rätt som förutom att möjliggöra korrigeringar av felaktiga avgöranden också fyller en självständig funktion genom den kontroll över myndighetsutövningen som den allmänt sett innebär – skulle kunna uppfattas som ersatt av ett system där tillsynen över fattade beslut i första ledet utövas av beslutsfattaren själv. (Se numera även vad Förvaltningsrättsutredningen, SOU 2010:29, uttalat, särskilt s. 568, 581 och 594.)

Sekretessmarkering – skyddad identitet. Handläggningen av s.k. sekretessmarkeringar ifrågasätts då och då i anmälningar till JO. Jag tog därför upp ett sådant ärende till närmare granskning. I beslutet finns en jämförelsevis ingående redovisning av den praxis som Skatteverket arbetat fram i egenskap av folkbokföringsmyndighet. Analysen visar att sekretessmarkeringarna kommit att leva ett eget liv, ganska långt från de fragmentariska lagregler som utgör deras enda rättsliga grund. Trots att den bara är en informell varningssignal till den som ska ta ställning till om en identitetsuppgift ska lämnas ut eller inte uppfattas sekretessmarkeringen av såväl tjänstemän som den saken gäller som att vederbörande har ”skyddad identitet”. Det är enligt min mening angeläget att förfarandet kring sekretessmarkeringarna – som fyller en viktig funktion – stagas upp rättsligt. Folkbokföringsutredningen har lagt fram vissa ändringsförslag, som enligt min mening dock inte är tillfredsställande, se SOU 2009:75 och JO:s remissvar, återgivet på www.jo.se, dnr 7125-2009.

Skyldighet att följa beslut från en överinstans. Det är en självklarhet att myndigheterna i en rättsstat som Sverige måste vara helt lojala med de beslut som fattas av instanser som är överordnade dem själva. Likafullt finns det exempel på att så inte sker. Ett uppseendeväckande fall gällde Länsstyrelsen i Stockholms län, som fortsatte att hävda sin egen uppfattning om innebörden i en trafikföreskrift, trots att denna efter överklagande underkänts av Vägverket. Agerandet skapade rättsosäkerhet, bl.a. bland de åkeriföretag som berördes av regleringen, och var även på andra sätt anmärkningsvärt (s. 525, 5811-

2008). I ett annat ärende kritiserades Migrationsverket för att i två tjänstetillsättningsärenden inte på ett korrekt sätt ha beaktat beslut som fattats av Statens överklagandenämnd. Migrationsverket vidtog vissa åtgärder i anledning av besluten, men de fel verket sammantaget begick i handläggningen av tjänstetillsättningarna bedömdes som allvarliga (s. 275, 1102-2009).

”Outsourcing” är en term som används i det privata näringslivet när delar av en verksamhet läggs ut på en fristående aktör i syfte att uppnå ökad effektivitet. Motsvarande strävanden förekommer då och då inom det allmänna. Särskilda problem kan dock uppstå om ”entreprenören” är ett privat företag, som inte är underkastat samma skyldigheter som myndigheter. Som illustration till detta har jag i ämbetsberättelsen redovisat ett ärende angående en svensk ambassad, som hade ”outsourcat” vissa moment i handläggningen av viseringsärenden. Förfarandet bedömdes vara rättsstridigt. Ärendet visade tydligt att den enskildes rättssäkerhet satts ur spel genom arrangemanget (s. 288, 3777-2008).

”Svartlistning” av en advokat. Migrationsverket beslutar om offentliga biträden i utlänningsärenden. En del av dem som förordnas sköter inte sina uppdrag korrekt. Det finns därför ett behov av att se till att dessa inte utan vidare får nya uppdrag. Eftersom verksamheten är mycket omfattande – det rör sig om trettiotusen förordnanden årligen – finns det gränser för hur ingående överväganden som kan göras vid varje enskilt beslut. Även de berörda ombudens rättigheter måste dock beaktas. En advokat fick ett i och för sig motiverat besked om att han tills vidare inte skulle förordnas. Beskedet var inte tänkt att kunna överklagas. Det var därmed att betrakta som en formlös obehörighetsförklaring, och jag riktade allvarlig kritik mot Migrationsverket för detta. Av beslutet framgår emellertid också att Migrationsverket bör kunna besluta att vissa personer tills vidare inte ska förordnas som offentligt biträde, men att det måste ske på sådant sätt att den berörde kan få saken prövad i domstol (s. 308, 1046-2009)

Vissa i ämbetsberättelsen inte refererade beslut i strandskyddsärenden

Frågor som gäller tillämpningen av miljöbalkens regler om strandskydd förekommer då och då i anmälningar till JO. Området karakteriseras av att enskilda personer ofta är mycket starkt berörda både ekonomiskt och emotionellt. Regleringen är samtidigt otydlig och tånjbar. Beslutsfattandet är decentraliserat och möjligheterna till överprövning, som skulle kunna ge praxis och stadga, begränsade. Typiskt sett måste man mot den bakgrunden vara vaksam mot tendenser till korruption och oegentligheter av annat slag.

I ett par ärenden under förra året inkom anmälningar där det gjordes gällande att strandskyddsärenden handlagts på ett tvivelaktigt sätt.

Ett gällde den dåvarande landshövdingen i Gotlands län. Med stöd av uppgifter från massmedia hävdades det att hon i ett strandskyddsärende tagit ovidkommande hänsyn till förmån för en privatperson, med motiveringen att denne var betydelsefull för regionen. Saken hade redan föranlett omfattande uppmärksamhet, och efter ingripande från regeringens sida lämnade landshövdingen sitt uppdrag. För JO:s del konstaterade jag bl.a. att det beslut saken

gällde hade granskats av Naturvårdsverket, som beslutade om att överklaga vissa delar av beslutet men inte andra. Eftersom JO:s granskning inte är avsedd att ersätta den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning fanns det enligt min bedömning inte utrymme att inleda en egen utredning. Jag lämnade dock öppet för att saken skulle kunna tas upp igen, beroende på utgången av prövningen i miljödomstolen. Miljödomstolen avslag senare Naturvårdsverkets överklagande. Även om ovidkommande hänsynstaganden skulle ha förekommit i något skede av ärendet ledde det alltså inte till något beslut som efter granskning i ordinarie ordning har befunnits felaktigt. Kvar stod frågan om en särskild utredning om vad som förekom under ärendets handläggning hos länsstyrelsen borde inledas. Men med tanke på den debatt som saken föranledde, på regeringens ingripande och på att landshövdingen som en konsekvens av det inträffade lämnade sin post har jag inte ansett att det funnits skäl för JO som extraordinär instans att ta upp detta igen.

I ett annat ärende inkom en anmälan med följande uppgifter. En bysamfällighet i nordvästra Skåne ansökte om dispens från strandskyddet för att få uppföra en nybyggnation på sin mark. Som skäl anfördes att ett gammalt torp skulle kunna restaureras och göras tillgängligt för allmänheten, om ”en intressent” fick uppföra en egen byggnad på fastigheten. Intressenten i fråga var en välkänd företagsledare och hennes make. Enligt uppgift skulle paret ha ett avtal med bysamfälligheten där de åtog sig att rusta upp det gamla torpet och stå för dess skötsel 20 år framåt. Som motprestation skulle de få tillstånd att bygga ett fritidshus på strandskyddat område. Jag granskade beslutet i ärendet. Det framstod som svårt att förena med regeringsformens bud om att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Länsstyrelsen ombads yttra sig över de överväganden av detta slag – redovisade i en särskild promemoria – som dess beslut gav upphov till. Sedan detta skett inträffade det att Samhällsbyggnadsnämnden i Båstads kommun avslag samfällighetens ansökan om bygglov. Den prövning nämnden därvid gjort avsåg till stora delar samma omständigheter som länsstyrelsen tagit ställning till i sitt ärende, varvid nämnden hade en helt annan uppfattning än länsstyrelsen. Nämndens beslut överklagades av samfälligheten till länsstyrelsen. Ärendet var därmed tillbaka hos den till JO anmälda instansen. Jag ansåg det olämpligt att JO skulle fortsätta med granskningen av ärendet medan detta pågick, eftersom det skulle innebära att samma förhållanden samtidigt prövades av JO och av länsstyrelsen. JO-ärendet avskrevs därför (beslutet finns på www.jo.se, dnr 4370-2009).

Även om inget av dessa ärenden lett till någon full utredning hos JO visar de något som framskymtar även i andra anmälningsärenden, nämligen de risker för oegentligheter i rättstillämpningen som finns på detta område. Jag ser det som en uppgift för JO att ägna fortsatt vaksamhet åt strandskyddsärenden, bl.a. genom att följa upp det senast beskrivna ärendet sedan handläggningen av det så småningom avslutats.

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 2010

Mats Melin

Kerstin André

Cecilia Nordenfelt

Hans-Gunnar Axberger

Hans Ragnemalm

/Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

Brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan

(Dnr 3887-2007)

Anmälan

Carl Persson framförde i en anmälan, som ombud för U.E., klagomål mot Ystads tingsrätts handläggning av en konkursansökan. Han uppgav bl.a. att ansökan var bristfällig och att tingsrätten därför inte borde ha kallat till en konkursförhandling utan i stället ha förelagt sökanden att komplettera ansökan. Tingsrättens handläggning orsakade U.E. stor skada i dennes näringsverksamhet.

Utredning

Handlingar i tingsrättens ärende K 1732-07 inforrades. Av dessa framkom följande.

Den 25 juli 2007 inkom till Ystads tingsrätt en ansökan från N.L. om försättande av U.E. i konkurs. I ansökan uppgavs bl.a. följande.

Vi har ett problem som jag hoppas att ni kan hjälpa oss med. Sedan November 06 har vi försökt att få betalt av vår FD kund som vi hade, men efter ett antal misslyckade försök dels själv att driva in pengarna samt via inkasso och kronofogdemyndigheten och ett ekonomiskt ombud att få in våra pengar har vi ej lyckats. Istället så har vi fått en massa obehag istället från denna kund där han och deras ombud har anmält oss för olika hot och anklagelser i samband med att vi försökt att driva in våra skulder som dom har hos oss. Kommer att skicka med kopior på lite bakgrund och anmälningar som ni kan ha till underlag. Så det vi vill ha hjälp med från er sida är att sätta följande person i konkurs så att vi kan eventuellt få ut våra pengar och vi kan avsluta detta kapitel som kostar oss en massa pengar i avgifter och dylikt.

Vidare uppgavs skulden uppgå till totalt 140 500 kr exklusive moms jämte viss ränta. Fordran avsåg dels utfört arbete med 125 000 kr, dels avgifter till norska vägverket med 15 500 norska kronor.

Till ansökan var fogad en polisanmälan avseende U.E. för bl.a. bedrägeri beträffande samma belopp som angetts i konkursansökan. Där framgick att N.L. och U.E. haft ett avtal enligt vilket N.L. skulle utföra transporter med U.E:s lastbil och att U.E. senare sagt upp avtalet med motiveringen att N.L. misskött sig i olika avseenden. I polisanmälan angavs också att "N.L:s fack" av U.E:s advokat fått uppgiften att U.E. var på obestånd men undersökt saken och inte funnit stöd för påståendet. Vidare uppgavs att från Vägverket hade inhämtats att U.E. hade köpt en ny lastbil i februari 2007 och var registrerad på tio lastbilar samt att alla avgifter och skatter var betalda för år 2007. I ett till polisanmälan fogat brev från U.E:s ombud Carl Persson framfördes bl.a. att U.E. ansåg sig ha fordringar på N.L. avseende skadestånd.

Sedan ansökningsavgift inkommit satte tingsrätten ut ärendet till förhandling, vilken hölls den 27 augusti 2007. N.L. inställde sig inte vid sammanträdet, varför tingsrätten skrev av konkursärendet.

Ärendet remitterades till Ystads tingsrätt för upplysningar och yttrande över handläggningen av konkursansökan.

Tingsrätten (dåvarande lagmannen Ralf G Larsson) kom in med ett remissvar, till vilket var fogat ett yttrande av tf rådmannen Marianne Forsström.

Marianne Forsström uppgav följande.

Den 25 juli 2007 inkom konkursansökan från N.L. mot U.E. Ansökan innehöll ett yrkande om att U.E. skulle försättas i konkurs och ett påstående om att det fanns en fordran. Det påstods också i ansökan att det utan framgång gjorts försök att via inkasso, kronofogdemyndighet och genom ett ekonomiskt ombud driva in betalning för fordringen, vilket tingsrätten – med beaktande av att det ur de bilagda handlingarna framgick att sökanden menade att gäldenärens ombud uppgett att sökanden var insolvent – ansåg måste uppfattas som ett påstående om insolvens. Tingsrätten bedömde att ansökan inte var så bristfällig att den skulle avvisas utan att sökanden istället skulle få tillfälle att förtydliga och styrka sina påståenden vid en förhandling.

Det som krävs enligt 2 kap. 4 § konkurslagen är att sökanden lämnar uppgift om sin fordran och de omständigheter i övrigt på vilka han grundar yrkandet. Det hade alltså sökanden gjort. Enligt samma bestämmelse skall sökanden även i original eller kopia bifoga de handlingar som han vill åberopa.

Enligt tingsrättens uppfattning har en borgenär möjlighet att styrka sin behörighet att begära gäldenären i konkurs inte bara genom skriftlig dokumentation utan också genom muntlig bevisning. Samma bevisregler gäller i konkursmål som i vanligt fordringsmål. Det finns alltså i och för sig inte något formellt hinder mot att en borgenär som inte kan förebringa tillräcklig skriftlig dokumentation om sin fordran i ett konkursmål i stället söker styrka denna genom muntlig bevisning.

Eftersom ansökan alltså enligt tingsrättens bedömning inte kunde avvisas i det skick den inkom skulle det alltså krävas en prövning i sak av ansökan. En sådan prövning skall enligt 2 kap. 16 § konkurslagen ske efter förhandling. Även om sökanden skulle föreläggas att förtydliga vilka grunder och omständigheter som åberopades skulle ärendet ändå behöva sättas ut till förhandling för en prövning i sak. Av processekonomiska skäl valde tingsrätten i det läget att direkt sätta ut ärendet till förhandling.

Det har inte förekommit några felaktigheter i tingsrättens handläggning av ärendet.

Ralf G Larsson anförde att det i konkursansökan fanns ett påstående från borgenärens sida om att denne hade en fordran på gäldenären samtidigt som grunden för fordringen angavs och att detta torde vara tillräckligt för att sätta ut målet till sammanträde.

Carl Persson kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. att det av ansökningshandlingarna i konkursärendet framgick att N.L. själv ansåg att ett eventuellt påstående om att U.E. skulle ha varit på obestånd var felaktigt. Det angavs inte i konkursansökan på vilket vis sökanden avsåg att styrka sin behörighet, varken muntligen eller skriftligen. Ansökan innehöll enbart ett allmänt påstående om att sökanden hade en fordran. Höga krav har ställts i rättspraxis på behörigheten. Det torde ha varit mer processekonomiskt att först begära en komplettering.

I ett beslut den 9 september 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

En gäldenär som är på obestånd ska efter egen eller en borgenärs ansökan försättas i konkurs, om inte annat är föreskrivet (1 kap. 2 § första stycket konkurslagen [1987:672]). Med obestånd (insolvens) avses enligt bestämmelsens andra stycke att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig.

En ansökan om konkurs görs skriftligen. Om ansökningen görs av en borgenär ska enligt 2 kap. 4 § konkurslagen borgenären vid ansökning lämna uppgift om sin fordran och de omständigheter i övrigt på vilka han grundar yrkandet. Han ska även i original eller kopia bifoga de handlingar som han vill åberopa. Enligt 2 kap. 5 § konkurslagen ska en ansökan avvisas, om den i de avseenden som avses i bl.a. 4 § eller i övrigt är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och sökanden inte följer ett föreläggande att avhjälpa bristen.

Av 2 kap. 6 § första och andra styckena konkurslagen följer att en borgenärs fordran som fastställts av domstol, Kronofogdemyndigheten eller genom skiljedom som huvudregel ska godtas som stöd för behörighet att begära gäldenären i konkurs. Enligt tredje stycket ska borgenären i andra fall styrka sin behörighet att begära gäldenären i konkurs.

När det sedan gäller vilka krav som ställs på bevisning om att gäldenären är på obestånd följer av 2 kap. 7 § konkurslagen att en uppgift av gäldenären att han är insolvent ska godtas, om det inte finns särskilda skäl att inte göra det. Detta gäller även om en borgenär gjort konkursansökan. Bestämmelsen är emellertid bara tillämplig om gäldenärens uppgift lämnats i konkursärendet (Welamson-Mellqvist, Konkurs, 10:e uppl., s. 33 med hänvisningar).

Därutöver finns i 2 kap. 8 och 9 §§ konkurslagen beskrivningar av förhållanden som utgör presumtioner för att gäldenären är på obestånd. Enligt 8 § anses gäldenären, om inte annat visas, vara insolvent när det vid verkställighet enligt 4 kap. utsködningsbalken inom de senaste sex månaderna före konkursansökningen har framgått att han saknat tillgångar till full betalning av utmättningsfordringen, liksom om han förklarat sig ställa in sina betalningar. En gäldenär, som är eller senare än ett år före konkursansökningen har varit bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078), anses vidare enligt 9 §, om inte annat visas, vara på obestånd om han uppmanats av en borgenär att betala en klar och förfallen skuld men underlåtit att göra detta inom en vecka och borgenären begär honom i konkurs inom tre veckor därefter och skulden då ännu inte är betald.

Uptas en borgenärs konkursansökan ska rätten, enligt 2 kap. 16 § konkurslagen, sätta ut en förhandling för prövning av ansökan. Förhandlingen ska, som huvudregel, hållas inom två veckor från det att ansökningen kom in till rätten. Till förhandlingen ska parterna kallas. Uteblir borgenären från förhandlingen ska ärendet avskrivas, om inte gäldenären medger ansökningen (2 kap. 19 § första stycket konkurslagen).

Bedömning

Av utredningen framgår att N.L. ansökte om att U.E. skulle försättas i konkurs. N.L. uppgav i sin ansökan att U.E. hade skulder till honom på sammanlagt drygt 140 000 kr, vilka avsåg dels krav på utfört arbete som N.L. inte fått betalt för, dels en betalning via N.L. till norska vägverket som inte var erlagd. Någon dokumentation rörande fordringarna bifogades dock inte. Därutöver angavs att N.L. både själv och via inkasso samt Kronofogdemyndigheten försökt att driva in pengarna utan framgång. Inte heller i denna del bifogades någon dokumentation i saken. Av till anmälan fogade handlingar framgick dock att parterna polisanmält varandra för bl.a. olaga hot och bedrägeri. Vidare angavs i en polisanmälan att U.E:s advokat skulle ha uppgett att U.E. var på obestånd och på väg att gå i konkurs, att en "utredning" verkställts avseende U.E. samt att när dessa uppgifter kontrollerades av N.L:s fackförbund, bl.a. genom kontakter med myndigheter, framkom dock inget som gav stöd för påståendena. Dessutom uppgavs bl.a. att U.E. relativt nyligen köpt en ny lastbil.

Frågan i ärendet är om den ansökan som gavs in uppfyllde de krav som bör ställas på en borgenärs ansökan.

I en konkursansökan ska borgenären, som angetts ovan, lämna uppgift om sin fordran och de omständigheter i övrigt på vilka han grundar yrkandet. En konkursansökan måste liksom en stämningsansökan vara klar och tydlig. Är fordran eller konkursgrunden inte konkretiserad kan det vara svårt för gäldenären att bemöta ansökningen (Heuman, Specialprocess, 6:e uppl., s. 179).

Vad först gäller prövningen av borgenärens behörighet att begära gäldenären i konkurs, dvs. att han har en fordran mot gäldenären, ska samma bevisregler tillämpas som i ett vanligt fordringsmål (NJA 1999 s. 97). Svea hovrätt fann i ett avgörande att det i och för sig inte finns något formellt hinder mot att en borgenär som inte kan förebringa tillräcklig skriftlig dokumentation om sin fordran i ett konkursmål i stället söker styrka denna genom muntlig bevisning. Hovrätten angav vidare att det, mot bakgrund av att rättegångsbalken – till skillnad från konkurslagen – tillhandahåller ett förfarande som särskilt syftar till att lösa exempelvis fordringstvister, och då en bifallande dom i ett sådant tvistemål enligt 2 kap. 6 § första stycket konkurslagen ska godtas som stöd för behörigheten i konkursmålet, ur ett ändamålsperspektiv kan ifrågasättas om det är lämpligt att ansöka om någons försättande i konkurs på grund av en fordran som inte är fastställd på ett sätt som anges i 2 kap. 6 § konkurslagen eller som är tvistig (RH 2003:25).

Carl Persson har bl.a. anfört att sökanden varken presenterat något underlag för den påstådda fordran eller angett på vilket sätt han avsåg att styrka sin behörighet. N.L. hade emellertid i konkursansökan framfört ett påstående om en till beloppet bestämd fordran och i någon mån redogjort för vad denna grundades på. Jag kan därför instämma i tingsrättens uppfattning att uppgifterna om N.L:s ställning som borgenär inte hade sådana brister att ansökan på den grunden inte skulle kunna tas upp till prövning. Som Marianne Forsström har anfört och som nyss nämnts kunde N.L., om gäldenären bestred betal-

ningsansvar, vid sammanträdet åberopa ytterligare bevisning till stöd för sin fordran.

Förutom en uppgift om fordran ska ansökan innehålla uppgift om de omständigheter i övrigt på vilka borgenären grundar yrkandet. Eftersom ett beslut om konkurs förutsätter att gäldenären är på obestånd, och borgenären har bevisbördan för att så är fallet, måste en ansökan innehålla vad som i vart fall rimligen kan uppfattas som ett påstående om att gäldenären är insolvent (jfr 1 kap. 2 § konkurslagen). Det torde vara vanligt att borgenären anger någon av obeståndspresumptionerna i 2 kap. 8 eller 9 § konkurslagen som stöd för detta påstående men det är inte något krav (jfr Welamson-Mellqvist, a.a. s. 32 f. och JO 1990/91 s. 127).

I den aktuella ansökan hade N.L. uppgett att han försökt att få betalt av U.E., men att han trots försök via bl.a. inkasso och Kronofogdemyndigheten inte lyckats med detta. Dessa uppgifter skulle möjligen kunna ge intryck av att obeståndspresumptionen i 2 kap. 8 § konkurslagen åberopades. Sökanden angav emellertid inte i ansökan att det rört sig om utmätningsförsök och inte heller anledningen till att försöken att driva in skulden misslyckats eller när dessa försök skulle ha ägt rum.

Marianne Forsström har anfört att uppgifterna i ansökan om att man utan framgång gjort försök att driva in skulden tillsammans med uppgiften att gäldenärens ombud uppgett att sökanden var på obestånd måste uppfattas som ett påstående om insolvens.

Enbart en uppgift om att försök gjorts att driva in en fordran utan att det samtidigt lämnas någon upplysning om anledningen till att dessa försök misslyckats kan, enligt min uppfattning, inte uppfattas som ett påstående om obestånd. När det sedan gäller uppgiften om att gäldenärens ombud skulle ha uppgett att sökanden var på obestånd är följande att beakta. Uppgiften fanns inte i konkursansökan utan i en polisanmälan som gavs in tillsammans med ansökan som ”underlag” till denna. N.L. hade dessutom i polisanmälan angett att uppgiften kontrollerades med flera myndigheter och att inget framkom som gav stöd åt påståendet att U.E. var på obestånd. Den företagna kontrollen skulle i stället, enligt N.L., ha visat att U.E. hade tillgångar i form av ett tiotal lastbilar, att han några månader tidigare köpt en ny lastbil och att alla avgifter och skatter för år 2007 var betalda. Av de övriga handlingar som N.L. gav in som underlag för ansökan framgick vidare att det pågick en tvist mellan U.E. och N.L. i vilken det framställdes olika krav och invändningar från respektive sida.

Den sammantagna bild som N.L:s konkursansökan ger mig är närmast den att de aktuella fordringarna var tvistiga och att N.L:s uppfattning var att U.E. kunde, men inte ville, betala. Däremot kan man inte, som jag ser det, i det sammantagna materialet läsa in något påstående från N.L:s sida om att U.E. var på obestånd. Konkursansökan synes således snarast uteslutande ge uttryck för att borgenären önskade hjälp med att driva in den fordran denne ansåg sig ha på U.E.

Ett konkursförfarande är inte avsett att tjäna som ett hjälpmedel för att driva in en tvistig fordran eller för att förmå en motsträvig men solvent gäldenär att betala en skuld. Det kan i sammanhanget erinras om att en sökande som

inger en konkursansökan trots att han saknar skälig anledning att anta att gäldenären är på obestånd kan bli skyldig att ersätta gäldenären den skada som orsakats av ansökan (17 kap. 3 § första stycket konkurslagen).

I ett fall då en konkursansökan inte innefattar ett påstående om att gäldenären är på obestånd anser jag att den bör anses vara så bristfällig såvitt avser grunderna för yrkandet att en tingsrätt, i enlighet med 2 kap. 5 § konkurslagen, bör förelägga sökanden att avhjälpa bristen vid äventyr av avvisning av ansökan.

Mot denna bakgrund kan tingsrätten inte undgå viss kritik för sin åtgärd att kalla till förhandling i stället för att förelägga sökanden att avhjälpa bristen i konkursansökan.

Kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse

(Dnr 1273-2008)

Anmälan

Josef Perez framförde i en anmälan klagomål mot Värmlands tingsrätts beslut att försätta ett bolag i konkurs. Han uppgav att ansökan getts in av en icke fulltalig styrelse som således inte var beslutför och att tingsrätten därför inte borde ha bifallit ansökan.

Utredning

Dagboksblad i Värmlands tingsrätts mål K 5174-07, Hovrättens för Västra Sverige mål Ö 1030-08 och Högsta domstolens mål Ö 491-08 samt ansökningshandlingar i målet hämtades in.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över vilka överväganden tingsrätten gjorde i fråga om sökandens behörighet att ansöka om konkurs.

Tingsrätten (lagmannen Johan Kvart) kom in med ett remissvar till vilket fogades upplysningar från rådmannen Jan Lindblad.

Jan Lindblad uppgav följande.

Konkursansökan för ScanMining Aktiebolag (Scan Mining) den 6 december 2007, vilken inkom till tingsrätten den 6 december 2007 per telefax och i original fem dagar senare, var underskriven av Lars Thuesen. Enligt det då ingivna registreringsbeviset, daterat 6 december 2007, för bolaget var Lars Thuesen styrelseledamot tillsammans med Henning Skovlund Pedersen, ordförande, och Björn Jonsson. Enligt registreringsbeviset tecknades firman av styrelsen. Då styrelsen skulle bestå av fyra ledamöter och noll suppleanter var styrelsen inte fulltalig. Av protokoll från styrelsemöte den 5 december 2007, vilket ingavs i bestyrkt kopia i samband med ansökningen, framgick att deltagande styrelseledamöter vid styrelsemötet var Lars Thuesen och Björn Jonsson. Av försättsblad till registreringsbeviset framgick att det hos Bolagsverket fanns en ineliggande anmälan, vilken ännu inte hade lett till registrering. Anmälan hade ett angivet diarienummer och avsåg företrädare/firmateckning. Enligt bolagsregistret, en tjänst som tingsrätten har tillgång till per Internet

(från leverantören InfoTorg) avsåg den aktuella anmälan, som inkom till Bolagsverket den 26 oktober 2007 och var ingiven av Henning Skovlund Pedersen, eget uttråde för företrädare. Efter den registrering som senare gjordes kvarstod, enligt bolagsregistret, Björn Jonsson och Lars Thuesen som firmatecknare.

När konkursärendet anhängiggjordes konstaterade jag att det var fråga om en konkursansökan gjord av gäldenären enligt 2 kap. 3 § konkurslagen (1987:672). En sådan ansökan ska, om den upptas, genast prövas av rätten. Detta framgår av 2 kap. 14 § samma lag. Om det kunde bedömas att Lars Thuesen hade behörighet att göra ansökan skulle det således utan dröjsmål beslutas om försättande i konkurs, såvida de materiella förutsättningarna för sådant beslut var uppfyllda.

Jag fann att den omständigheten att styrelsen inte var fulltalig saknade betydelse vid den vidare prövningen av behörigheten för Lars Thuesen (jfr RH 2004:33 och NJA 2005 s. 729).

Som framgått av den redovisade bakgrunden var Lars Thuesen enligt registreringsbeviset inte behörig att ensam teckna firman.

Protokollet från styrelsemötet den 5 december 2007 ingavs i två likalydande exemplar, varvid det ena var undertecknat av Lars Thuesen och det andra av Björn Jonsson. Eftersom styrelsesammanträden kan hållas per capsulam, vilket innebär att något möte inte behöver hållas utan ett beslut i stället kan bekräftas genom att samtliga styrelseledamöter undertecknar ett styrelseprotokoll (jfr Andersson, Johansson, Skog, Aktiebolagslagen, en kommentar, 8 kap. 18 §), fann jag inget anmärkningsvärt i att protokollet undertecknats på det nyss redovisade sättet. Att protokollet inte var numrerat, vilket föreskrivs i 8 kap. 26 § aktiebolagslagen (2005:551), var inget som hade någon betydelse för rättens prövning.

Något uttråde för Henning Skovlund Pedersen hade ännu inte registrerats i bolagsregistret. I anledning av det uttråde som hade anmälts hade jag emellertid att utgå från det aktuella förhållandet att styrelsen bestod av endast två ledamöter, dvs. Lars Thuesen och Björn Jonsson (jfr NJA 1979 s. 655 och 1997 s. 762).

Enligt styrelsemötesprotokollet deltog två personer: Lars Thuesen och Björn Jonsson. Jag fann, bl.a. mot bakgrund av den till Bolagsverket ingivna anmälan om uttråde för företrädare, ingen anledning att ifrågasätta styrelsens beslutsförmåga enligt 8 kap. 21 § aktiebolagslagen eller huruvida majoritetskrav för styrelsebeslut var uppfyllda enligt 8 kap. 22 § samma lag.

Av protokollet från styrelsemötet framgår att styrelsen var enig om att bolaget skulle försättas i konkurs och det beslutades att en sådan ansökan skulle göras. Styrelsen uppdrog åt ledamoten Lars Thuesen att skriva under konkursansökan och Lars Thuesen skrev samma dag under ansökningen, som sedan inkom till tingsrätten. Jag fann således att Lars Thuesen hade behörighet att för bolaget göra den aktuella konkursansökningen.

Det kan slutligen tilläggas att jag inte hade någon anledning att ifrågasätta att styrelseledamöterna iakttog sin lojalitetsplikt gentemot bolaget vilken följer av 8 kap. 4 § aktiebolagslagen.

Johan Kvart hänvisade till Jan Lindblads yttrande och anslöt sig till vad som där sägs och bedömde att ärendet handlagts korrekt och i enlighet med lag.

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

Bedömning

Värmlands tingsrätt försatte den 11 december 2007 Scan Mining AB i konkurs sedan en konkursansökan inkommit från bolaget. Ansökan var undertecknad av styrelseledamoten Lars T. och till ansökan var fogat ett protokoll

från ett styrelsemöte den 5 december vid vilket Lars T. och ytterligare en styrelseledamot beslutat att en konkursansökan skulle ges in. Av registreringsbeviset för bolaget framgick att firman tecknades av styrelsen som skulle bestå av fyra ledamöter men att endast tre ledamöter var registrerade. Tingsrätten kände också till att ytterligare en styrelseledamot hade utträtt ur bolaget före styrelsemötet och anmält detta till Bolagsverket, som dock ännu inte registrerat anmälan. De vid tiden för konkursansökan återstående två styrelseledamöterna i bolaget var de som vid styrelsemötet beslutat att ansöka om att bolaget skulle försättas i konkurs.

Enligt 2 kap. 1 § konkurslagen (1987:672) ska en konkursansökan vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller dennes ombud. När sökanden är en juridisk person innebär det att behörig ställföreträdare ska underteckna ansökan. Om gäldenären ansöker om konkurs ska denna som huvudregel prövas genast, se 2 kap. 14 § konkurslagen.

Aktiebolagslagen (2005:551, ABL) bygger på att det bestämmande inflytandet över ett aktiebolag ligger hos aktieägarna och att bolagsstämman är det högsta beslutande organet. Förvaltningen ankommer emellertid på styrelsen och verkställande direktören och inte på bolagsstämman.

Reglerna om ett aktiebolags ledning finns i 8 kap. ABL. Av 35 § följer att det är styrelsen som företräder ett aktiebolag och tecknar dess firma. För att styrelsen ska vara beslutförför krävs enligt 21 § att mer än hälften av hela antalet styrelseledamöter eller det högre antal som föreskrivs i bolagsordningen är närvarande. Med hela antalet styrelseledamöter avses det antal som ska finnas enligt bolagsordningen eller, om där endast anges lägsta och högsta antal, det antal som ska finnas enligt bolagsordningen och bolagsstämmans beslut (prop. 1975:103 s. 379). För publika aktiebolag är vidare föreskrivet i 46 § att styrelsen ska ha minst tre ledamöter. Uppdraget som styrelseledamot upphör i förtid om ledamoten eller den som har utsett henne eller honom anmäler att det ska upphöra (14 §). Av 13 § framgår att en sådan ändring har verkan först från den tidpunkt då anmälan om ändringen kom in till Bolagsverket, eller från den senare tidpunkt som anges i det beslut som anmälan grundar sig på. Om en ledamots uppdrag upphör i förtid ska kvarvarande ledamöter enligt 15 § vidta åtgärder för att en ny ledamot utses för den återstående mandattiden. Om styrelsen är beslutförför med kvarstående ledamöter får dock frågan anstå till nästa årsstämma. Styrelsen kan enligt 37 § bemyndiga en styrelseledamot, den verkställande direktören eller någon annan att företräda bolaget och teckna dess firma. Det kan emellertid föreskrivas i bolagsordningen att ett sådant bemyndigande inte får lämnas eller endast får lämnas på vissa villkor.

Som huvudregel är det alltså styrelsen som företräder bolaget och är behörig att ansöka om bolagets försättande i konkurs. Om en borgenär ansöker om konkurs beträffande ett aktiebolag följer emellertid av 9 § delgivningslagen (1970:428) att ansökan ska lämnas till någon som har rätt att företräda bolaget eller, om fler är gemensamt behöriga, till någon av dem. I sådana fall räcker det att en styrelseledamot delges ansökan för att bolaget ska anses delgivet.

Tingsrätten har uppgett att om det bedömdes att Lars T. hade behörighet att göra ansökan skulle domstolen utan dröjsmål besluta om försättande i konkurs, såvida de materiella förutsättningarna för ett sådant beslut var upp-

fyllda. Enligt tingsrätten saknade den omständigheten att styrelsen inte var fulltalig betydelse vid den vidare prövningen av behörigheten. Vid sin prövning har tingsrätten sedan funnit att Lars T. var behörig att på bolagets vägnar ansöka om konkurs.

Att avgöra om en sökande är behörig att företräda ett aktiebolag som begär att bli försatt i konkurs, eller som önskar överklaga ett konkursbeslut, kan stundom fordra mera ingående överväganden (se t.ex. NJA 2005 s. 729 samt RH 1993:142 och 2004:33, som samtliga gäller frågan om ett aktiebolags styrelses behörighet att företräda bolaget i ett konkursärende).

Den prövning som sker av en persons eller ett bolags egen ansökan om konkurs är i vissa avseenden summarisk. Ett konkursbeslut medför emellertid långtgående rättsverkningar, och det är dessutom så att ett beslut att försätta ett bolag i konkurs på ansökan av en icke behörig styrelse i princip endast kan överklagas av behörig ställföreträdare för bolaget (NJA 1997 s. 168). Det kan därför sägas vara av särskild vikt att tingsrätten noggrant prövar behörighetsfrågan.

Det förhållandet att styrelsen i Scan Mining AB skulle bestå av fyra ledamöter innebar att det enligt 8 kap. 21 § ABL krävdes att minst tre ledamöter närvarade för att styrelsen skulle vara beslutför. Eftersom styrelsen vid den aktuella tidpunkten bestod av endast två ledamöter saknade styrelsen möjlighet att företräda bolaget. Det torde därför ha ålegat de två kvarvarande ledamöterna att enligt 8 kap. 15 § ABL kalla till extra bolagsstämma för att utse i vart fall ytterligare en styrelseledamot och därigenom åstadkomma att styrelsen åter skulle bli beslutför.

Jag konstaterar att styrelsen i dess dåvarande sammansättning således inte var behörig att begära bolagets försättande i konkurs. Tingsrätten borde därför inte ha bifallit ansökan och förtjänar kritik för att så likväl kom att ske.

En rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång

(Dnr 2693-2008)

Anmälan

John Wallengren framförde i en anmälan klagomål mot Hässleholms tingsrätt och framförde följande. Han är medlem i den ideella föreningen Brödraskapet. Han och några andra medlemmar i föreningen hade för avsikt att vara åhörare vid en huvudförhandling vid tingsrätten. De bar västar och tröjor med föreningens märken och färger men blev tillsagda av rättens ordförande att ta av sig dem.

Utredning

Handlingar i tingsrättens mål B 588-08 fordrades in och granskades.

Muntliga upplysningar hämtades in från rådmannen Khennet Tallinger, varvid i huvudsak följande framkom. Det var känt för tingsrätten att den tilltalade i målet var medlem i Brödraskapet, och såväl målsäganden som ett vittne hade uttryckt stor rädsla inför huvudförhandlingen. Tingsrätten hade därför beslutat att polis skulle närvara vid förhandlingen. Innan målet ropades på noterade han att det satt fem, sex personer i väntsalen iförda västar med Brödraskapets klubbemblem. När målet ropades på gick de nyssnämnda in i salen, vilket Khennet Tallinger uppfattade som ett förtäckt hot mot såväl förhörspersoner som rätten. Han sa därför till dem att de inte var välkomna i rättssalen om de inte tog av sig västarna. Detta åtlöddes. Målsäganden hade begärt att få höras utan att den tilltalade var närvarande, s.k. medhörning, vilket tingsrätten beviljade. I samband med att den tilltalade fördes till medhörningsrummet kom en till person iförd väst med Brödraskapets klubbemblem in i rättssalen. Personen ställde sig först intill målsäganden och satte sig därefter på den bänk som var närmast denne. Khennet Tallinger sa till även denna person att han måste ta av sig västen om han ville närvara vid förhandlingen. Även denna tillsägelse åtlöddes.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande angående vad som förevar vid huvudförhandlingen i aktuellt avseende. Av upplysningarna skulle särskilt framgå vilka rättsliga överväganden som föregick beslutet att förbjuda åhörarna att bära vissa kläder.

Tingsrätten (lagmannen Jörn Jacobsson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från Khennet Tallinger.

Khennet Tallinger uppgav i huvudsak följande.

Huvudförhandlingen föregicks av att stor möda fick läggas ner på att förmå vittnet och målsäganden att delta i förhandlingen. Båda uttryckte rädsla och obehag inför att uppträda i rättssalen eftersom den tilltalade var medlem i Brödraskapet, och att man också kunde förvänta sig att kamrater till honom skulle komma att närvara vid förhandlingen. När målet påropades kom ett antal personer iförda tröjor med stora och tydliga emblem på bröstet, utvisande tillhörigheten till Brödraskapet, in i rättssalen. De ställde sig i ”samlad tropp” framför åhörarbänkarna, svängde på sig så att emblemen tydligt syntes för alla närvarande. Jag uppfattade deras beteende såsom en klar hotdemonstration mot tingsrättens ledamöter och mot övriga närvarande och därigenom som ett otillbörligt beteende i rättssalen. Med anledning härav ansåg jag det vara min skyldighet såsom ordförande i rätten att meddela den föreskriften att de skulle avlägsna demonstrationsobjekten, varefter de fick närvara vid huvudförhandlingen. Så skedde också. Ingen förvägrades rätten att närvara i rättssalen.

När förhöret med målsäganden just skulle inledas inträdde ytterligare en person, iförd samma typ av tröja som nämnts ovan, i rättssalen. Han gick bort till den del av åhörarbänkarna som vetter närmast mot åklagar-/målsägandebänken. Där ställde han sig med bröstet vänt mot nämnda bänk, stod stilla i några sekunder och tittade skarpt på målsäganden, varefter han satte sig ner på bänken. Även detta beteende uppfattade jag som en klar hotdemonstration, riktad mot målsäganden, varför jag även för den här personen meddelade föreskriften att han skulle ta av sig tröjan. Så skedde och han var närvarande vid återstoden av huvudförhandlingen.

Det vittnesförhör som åklagaren påkallat kunde inte genomföras eftersom vittnet av rädsla för Brödraskapet inte vågade delta i huvudförhandlingen. Avsikten var att han skulle höras på telefon.

Enligt 5 kap. 9 § rättegångsbalken ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid huvudförhandlingen och att meddela de föreskrifter som behövs härför. De närvarande medlemmarnas i Brödraskapet uppträdande i rättssalen uppfattade jag som en uppenbar demonstrationshandling, riktad såväl mot rättens ledamöter som mot övriga deltagare i huvudförhandlingen, inte minst mot målsäganden, och därigenom som ett otillbörligt beteende. Med beaktande av rättssäkerhetsaspekten är det av väsentlig betydelse att det i rättssalen inte förekommer ovidkommande eller störande moment under en huvudförhandling. Det är viktigt att deltagarna får lämna sina berättelser utan att otillbörligt påverkas, t.ex. av en demonstration. På grund härav var det min skyldighet som rättens ordförande att meddela en föreskrift för att undanröja detta inslag. Föreskriften var tillräcklig för att uppnå syftet och dessutom med bibehållandet av offentligheten – ingen nödgades avvisas från rättssalen.

Eftersom den som skulle höras inledningsvis var målsägande och inte ett vittne, var 36 kap. 18 § rättegångsbalken inte tillämplig. Om det återopade vittnet inställt sig eller varit hörbart per telefon är det emellertid möjligt att detta lagrum kunnat komma i tillämpning.

Avslutningsvis kan jag bara konstatera att min föreskrift inte hade sin grund i att beröva berörda personer rätten att välja klädsel eller att genom sin klädsel visa sin tillhörighet till visst sällskap utan fastmer att deras beteende var att bedöma som en hotdemonstration och därigenom framstod som uppenbart otillbörligt i rättssalen.

Jörn Jacobsson

I yttrandet anför Khennet Tallinger att han nödgades meddela några av åhörarna den föreskriften att de inte fick bära klädesplagg, på vilka fanns *Brödraskapets* klubbemblem. Han redovisar i yttrandet sina skäl för åtgärden. Av yttrandet framgår också att han stödde sig på stadgandet i 5 kap. 9 § rättegångsbalken.

Tingsrätten finner att Khennet Tallinger synes ha haft mycket goda skäl för att vidta de aktuella åtgärderna.

I ett beslut den 21 oktober 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

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

Frågor om upprätthållande av ordningen vid förhandlingar i allmän domstol regleras i 5 kap. 9 § rättegångsbalken (RB). Enligt bestämmelsen ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt.

Rätten får besluta att en part eller en åhörare inte får vara närvarande vid ett vittnesförhör om det finns anledning att anta att vittnet av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av partens eller åhörarens närvaro, 36 kap. 18 § första stycket 1 RB. Bestämmelsen ska tillämpas även vid förhör i bevissyfte med part eller med målsägande som inte för talan, 37 kap. 3 § första stycket RB.

Bedömning

Av utredningen har framgått att Khennet Tallinger vid en huvudförhandling beslutade att inte tillåta åhörare att bära västar eller tröjor med föreningen Brödraskapets emblem på, att beslutet grundade sig på reglerna i 5 kap. 9 § RB och slutligen att syftet med åtgärderna var att undanröja ett beteende som enligt Khennet Tallingers uppfattning var att bedöma som en ”hotdemonstration” och därmed otillbörligt.

Min företrädare, chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, har i ett tidigare beslut (JO 1998/99 s. 53) angående tillämpningen av 5 kap. 9 § RB i en liknande situation som den förevarande uttalat bl.a. följande.

Att en förhandling är offentlig innebär att allmänheten har fritt tillträde till den lokal där förhandlingen hålls. Häri ligger att envar har rätt att övervara förhandlingen utan att behöva undergå identitetskontroll eller förklara varför han önskar närvara. Åhörarna kan vidare självfallet i princip vara klädda som de själva önskar.

Som har sagts i det föregående ankommer det enligt 5 kap. 9 § RB på ordföranden att upprätthålla ordningen vid en domstolsförhandling. Med stöd av denna bestämmelse har ordföranden möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för att rättegången ska kunna genomföras utan störande inslag. [— —]

[B]estämmelsen bör kunna tillämpas även i sådana fall där en åhörare är klädd – eller oklädd – på sådant sätt att det med fog kan göras gällande att han därigenom stör ordningen i rättssalen. Det bör emellertid framhållas att det här inte kan vara fråga om annat än fall av ren undantagskaraktär. Det kan exempelvis bli aktuellt att visa ut en åhörare ur rättssalen om hans klädsel är av sådant slag att den skulle kunna medföra ansvar för förargelseväckande beteende eller hets mot folkgrupp (jfr NJA 1996 s. 577). Det finns däremot enligt min mening inte rättsligt stöd för att vid en offentlig domstolsförhandling i andra fall visa ut eller förbjuda en åhörare att komma in i rättssalen endast på den grunden att han genom sin klädsel visar att han tillhör en viss förening eller annan sammanslutning, även om denna skulle förknippas med värderingar som står i strid med vad som är gängse i samhället.

Jag delar denna uppfattning. Det är således, med de undantag som nämns ovan, inte möjligt att med stöd av 5 kap. 9 § RB förbjuda en åhörare att bära en väst eller annan klädsel som visar tillhörighet till en viss förening.

I förevarande fall har emellertid Khennet Tallinger uppgett att hans beslut inte grundade sig enbart på åhörarnas klädsel utan att han uppfattade deras klädsel och beteende i övrigt som en hotdemonstration och att denna framstod som uppenbart otillbörlig i rättssalen. Enligt Khennet Tallingers uppfattning var den av honom meddelade föreskriften, dvs. att åhörarna skulle ta av sig västarna, tillräcklig för att uppnå syftet, dvs. att undanröja hotdemonstrationen.

Att i en rättssal uppträda på ett sätt som kan uppfattas som en hotelse mot rätten eller övriga närvarande i rättssalen måste naturligtvis anses utgöra ett otillbörligt beteende och därmed föranleda rättens ordförande att vidta åtgärder med stöd av 5 kap. 9 § RB. Det förtjänar att anmärkas att ett sådant beteende självfallet också kan utgöra ett brott, närmast övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § brottsbalken).

De senaste årtiondena har det, inte minst i brottsutredningar med kopplingar till den organiserade brottsligheten, blivit allt vanligare att målsägande och

vittnen inte vill medverka i det rättsliga förfarandet. Detta beror sannolikt både på att det blivit vanligare med hot – öppna eller förtäckta – om repressalier av olika slag och på att allmänhetens medvetande om vissa gruppers våldsbenägenhet generellt torde ha ökat. Det är därför av stor vikt att bl.a. domstolarna har en beredskap för att hot kan förekomma och att väl genomtänkta åtgärder vidtas när så sker.

Jag har således inget att invända mot att Khennet Tallinger ansåg sig för-anlåten att vidta åtgärder med anledning av vad han upplevde som en hotdemonstration. Emellertid har jag för egen del svårt att se att den åtgärd som han beslutade om var ändamålsenlig. Det förefaller osannolikt att det obehag som en förhörsperson känner inför att yttra sig minskas av att personer som anses ha uppträtt hotfullt, och kan tänkas ogilla innehållet i förhörspersonens utsaga, tvingas ta av sig särskilda kännetecken men ges tillfälle att stanna kvar i rättssalen.

Eftersom jag själv inte var närvarande vid huvudförhandlingen är det svårt för mig att ha synpunkter på vilken eller vilka åtgärder som i stället borde ha vidtagits. Jag vill dock framhålla att 5 kap. 9 § RB ger rättens ordförande en möjlighet att visa ut personer från rättssalen. Enligt min uppfattning torde det ofta vara befogat att vidta en sådan åtgärd mot den som uppträder hotfullt i rättssalen. Vidare har rätten, om det finns anledning att anta att en målsägande av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av t.ex. en åhörarens närvaro, möjlighet att förordna om att åhöraren inte får vara närvarande i rättssalen under förhöret, 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB.

Sammanfattningsvis är det således min uppfattning att Khennet Tallinger i den uppkomna situationen, mot bakgrund av hur han själv beskrivit den, i stället för att förbjuda de personer som genomförde hotdemonstrationen att bära vissa kläder, borde ha övervägt att vidta någon av de nyss nämnda åtgärderna.

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

Handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot en annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på

(Dnr 4285-2008)

Anmälan m.m.

James W. framförde i en anmälan klagomål mot tf. rådmannen Bo Lövéen vid Attunda tingsrätt med anledning av handläggningen av ett vårdnadsmål och uppgav bl.a. följande. Han var part i ett vårdnadsmål vid tingsrätten, som rörde vårdnad m.m. om parternas nioårige son C. Efter huvudförhandlingen men innan domen meddelades var Bo Lövéen vid flera tillfällen i kontakt med befattningshavare vid socialförvaltningen i Botkyrka kommun. Bo Lövéen inhämtade vid dessa kontakter information av betydelse för målet, men han

gjorde inte någon notering om dessa kontakter på dagboksbladet i tingsrättens akt.

James W. kom under JO:s handläggning av ärendet, vilket också framgår nedan under rubriken utredning, in med en skrivelse i vilken han uppgav bl.a. att rättens ordförande vid ett sammanträde för muntlig förberedelse i juni 2007 bad om parternas tillstånd att prata med parternas son per telefon.

Utredning

Vissa handlingar i tingsrättens mål T 2573-07 införades och granskades (bl.a. protokoll från huvudförhandlingen, domen och handlingar som kommit in till tingsrätten efter huvudförhandlingen). Av dessa och handlingar som James W. bifogat sin anmälan framgick i huvudsak följande.

Målet gällde vårdnad, boende och umgänge beträffande parternas gemensamma son som var född år 1998. Vårnaden om pojken var i enlighet med en tidigare dom gemensam, och såväl James W. som pojkens mor yrkade nu i första hand ensam vårdnad om honom. Huvudförhandlingen i målet avslutades den 23 januari 2008 och parterna underättades om att dom skulle meddelas den 12 februari.

Den 8 februari kom moderns ombud in med en skrift till vilken fogades kopior av journalanteckningar från socialförvaltningen i Botkyrka kommun. Skriften samt journalanteckningarna översändes av tingsrätten till James W:s ombud samma dag. Av journalanteckningarna framgick följande anteckningar, upprättade av en befattningshavare vid socialförvaltningen den 28 januari respektive den 4 februari.

2008-01-28 Handl i samtal med Bo Lerin (*Bo Lövéén som avses – JO:s anm*)
Handl ringer upp Bo Lerin på tel [...] då Bo har lämnat telefonnummer på handl telefon i fredags. Bo berättar att han ringer handl i ärendet C. och att han är rättens ordförande/domare i målet. Bo berättar att man ska meddela beslut till föräldrarna den 12/2 men att nämnden ska träffas den 7/2 för att ta ett beslut i ärendet. Bo undrar hur handl ligger till i ärendet. [...] Bo berättar att han tagit del av journalanteckningarna i huvudförhandlingen och undrar över vilka insatser socialtjänsten har om domstolen beslutar att boende/vårdnad går över till modern eftersom det kan vara traumatiskt för C. Handl berättar att oavsett domstolens beslut så far C illa i processen och att föräldrarna har svårt att fokusera på vad som är bäst för C. Handl säger att handl måste prata med kollegor + chef för att veta vad socialtjänsten tänker i det här läget. Ök att handl ringer Bo före den 7/2 efter samtal med kollega och chef.

2008-02-04 Handl ringer upp Bo efter ök i tidigare samtal. Bo frågar var vi är i utredningsarbetet och om vi gjort någon bedömning. Handl säger att någon bedömning inte är gjord och att det är svårt att göra innan tingsrätten har lämnat sin dom och innan utredningen är klar. Bo frågar igen om socialtjänstens resurser vid eventuell överflyttning av vårnaden till modern. Handl info om vi idag inte kan ta ställning till vilka insatser som kan behövas men att det troligtvis kommer att behövas. Om modern får vårnaden så kommer ärendet att överföras till Danderyd då pojken skrivs där och då är det Danderyd som får bedöma behovet av insatser. Bo frågar handl angående byte av skolan. Handl säger att det är vårdnadshavaren som bestämmer om skolan och är det så att det blir svårigheter så då får vårdnadshavaren ta kontakt med socialtjänsten. Bo frågar om hur det går för C. i skolan. Handl hänvisar till journalanteckningar och skolmöte. Bo säger att han tagit del av dem. Handl info om

att skolan fungerar för C. men att det varit umgänget som inte har fungerat och att vid umgänge har C. varit utåtagerande och mått dåligt. Handl info om att vi har utifrån C:s mående stoppat umgänge på skolan. Bo frågar om utredningsförfarandet. Handl informerar om att vi inte har träffat C. något mer och att det gör oss oroliga att det drar ut på vår utredning. Bo berättar om att den kommande domen kan se ut på olika sätt. Den kan ge laga kraft omedelbart, det kan också bli ett interimistiskt beslut. Samtalet avslutas med att både handl och Bo har förståelse för hur svårt ärendet är.

Av tingsrättens dom i målet, som meddelades den 12 februari 2008, framgick att socialtjänsten i Botkyrka kommun i november 2007 inledde en utredning angående C., men att utredningen ännu inte var slutförd.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över vad som i James W:s anmälan framförts om tingsrättens handläggning.

Attunda tingsrätt (lagmannen Erik Ternert) kom in med ett remissvar till vilket fogades upplysningar från Bo Lövéen.

Bo Lövéen upplyste i huvudsak följande.

Efter pensionering och bildandet av Attunda tingsrätt fortsatte jag att tjänstgöra som tf. rådman på enhet 6 vid tingsrätten. Jag tilldelades uppgiften att vara ordförande vid huvudförhandling i målet de aktuella dagarna i mitten av januari i år utan föregående kontakt med målet, som gällde vårdnaden om den då snart tioåriga pojken C. När målet började bodde C. hos modern i Danderyds kommun, men denne ”rymde” hemifrån på sensvåren 2007 till James W., som bor i ett radhus i Alby i Botkyrka kommun. En vårdnads- och umgängesutredning verkställdes av socialnämnden i Danderyds kommun. Före huvudförhandlingen gav modern in och åberopade journalanteckningar från en av socialnämnden i Botkyrka kommun i november 2007 påbörjad utredning begärd av henne. Den var inte slutförd när huvudförhandlingen avslutades. Det framkom under huvudförhandlingen att C. mådde dåligt av föräldrarnas konflikt och att socialutredarna vid socialförvaltningen i Botkyrka kommun kände stark oro för honom. Vittnesförhör hölls endast med socialsekreterare från Danderyds kommun på parts begäran.

Vid den efter huvudförhandlingen påbörjade överläggningen väcktes frågan vad utredningen i Botkyrka kommun kunde leda till för åtgärder och om dessa möjligen kunde ha betydelse för vårdnadsfrågan. För att efterfråga ett besked om beslut i denna utredning kunde förväntas före tingsrättsdomen tog jag telefonkontakt med socialförvaltningen i Botkyrka kommun. Om ett jakande svar hade erhållits, hade det fått övervägas om det varit nödvändigt att komplettera utredningen efter huvudförhandlingens avslutande och sedan parternas hörande inhämtats. Beskedet blev i stället att utredningen inte skulle hinna avslutas före domen.

Det är riktigt att jag blev uppringd av en socialsekreterare och vid tiden för samtalet var överläggningen inte avslutad och domslutet inte känt. Diskussionen om vad som skulle hända med C. var helt abstrakt. Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen skall socialnämnden i sin omsorg om barn och ungdom tillgoda se det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om bl.a. vårdnad har avgjorts. Mot denna bakgrund efterhördes om socialförvaltningen hade resurser att hjälpa C. för det fall en vårdnadsändring skulle bli traumatisk för C.

Sammanfattningsvis skall yttras att telefonkontakten med socialförvaltningen i Botkyrka kommun inte har inneburit något inhämtande av ytterligare utredningsmaterial eller någon komplettering av utredningen eller att tingsrätten fått kännedom om några för parterna obekanta uppgifter. Telefonsamtalen framgår därför inte av dagboken. Parterna själva har haft kontakt med och full insyn i utredningen. Tingsrätten kan inte vägra att ta emot partsinlagor in-

komna efter huvudförhandlingen och det är rutin att dessa översänds för kännedom till motparten och ingår inte i bedömningen.

— — —

Det är tveklöst så att tingsrätten inte har erhållit någon för domslutet avgörande och betydelsefull information efter huvudförhandlingen. Jag har inte avslöjat domslutet i diskussion med socialtjänstpersonalen, eftersom överläggningen då ännu inte var avslutad, även om journalanteckningarna, som personalen utformat, möjligen skulle ge sken av detta.

C:s bästa har varit helt avgörande för tingsrättens domslut, som endast grundar sig på vad som framkommit vid huvudförhandlingen, och tingsrätten har inte tagit några ovidkommande hänsyn. Det bör tilläggas att James W. har överklagat domen men senare återkallat sitt överklagande, i följd varav tingsrättens dom står fast.

Erik Ternert hänvisade till de upplysningar som lämnats av Bo Lövéen och anförde därutöver bl.a. följande.

Frågan hos JO gäller huruvida Bo Lövéen, parterna ovetande, genom kontakter med socialförvaltningen i Botkyrka kommun har fått upplysningar som medvetet eller omedvetet kan ha påverkat honom i den dömande rollen.

Jag hyser största förtroende för Bo Lövéen och har ingen anledning att ifrågasätta hans försäkran att kontakterna efter huvudförhandlingen inte har tillfört uppgifter som på något processuellt otillbörligt sätt har påverkat utgången i målet.

Det ifrågavarande målet är ett nedslående exempel på en vårdnadstvist där föräldrarna haft anmärkningsvärda svårigheter att samarbeta med varandra, se t.ex. domen den 12 februari 2008 sista stycket på s. 20. För mig ter det sig som rimligt att Bo Lövéen efter den långa huvudförhandlingen med parter med vitt skilda ståndpunkter och sakuppgifter, ville informera sig om den andra vårdnadsutredningen möjligen kunde tillföra målet ytterligare bedömningsunderlag. Telefonsamtalet ser jag närmast som en praktisk och verklighetsanknuten handläggningsåtgärd.

Det motsatta hade inneburit risk för att den kommande domen inte blivit underbyggd med alla tillgängliga uppgifter. Att det sedan vid telefonsamtalet med den handläggande tjänstemannen på kommunen även berörts några andra frågor, kan ha varit ofrånkomligt och enligt Bo Lövéen berördes inte några för rättens slutsatser avgörande omständigheter, vilket enligt min mening också styrks av de omsorgsfullt utvecklade domskälen som inte hänvisar till andra uppgifter än de som lagts fram vid huvudförhandlingen.

Sammanfattningsvis finns det enligt min mening inte anledning att klandra Bo Lövéens handläggning.

James W. bereddes tillfälle att yttra sig över tingsrättens remissvar och uppgav då bl.a. att en domare i juni 2007 vid en domstolsförhandling bad föräldrarna om tillstånd att prata med parternas nioårige son per telefon.

Protokollet från den muntliga förberedelsen, som ägde rum den 20 juni 2007, hämtades in. Av detta framgick att tf. rådmannen Urban Loinder var ordförande vid sammanträdet. I protokollet fanns följande anteckning.

Ordföranden diskuterar olika samförståndslösningar med parterna och kontakter – i parternas frånvaro och med deras gillande – C. (*den nioårige sonen* – JO:s *anm.*) per telefon för att efterhöra hans inställning. C. uppger att han helst vill träffa sin mamma och pappa tillsammans och att han bestämt inte vill lämna sin pappa.

Efter den muntliga förberedelsen meddelade tingsrätten ett interimistiskt beslut. I beslutet förordnade tingsrätten bl.a. att vårdnaden om C. även fortsättningsvis skulle vara gemensam och att C. – med ändring av vad som tidigare gällt – skulle vara bosatt hos James W.

Med anledning av vad som kommit fram remitterades ärendet på nytt till tingsrätten, som anmodades att lämna upplysningar och yttra sig över telefonsamtalet med barnet, vilka överväganden som föregick detta samt vilka överväganden som gjordes i frågan om barnet kunde ta skada.

Tingsrätten (lagmannen Erik Ternert) kom in med ett remissvar till vilket fogades upplysningar från Urban Loinder.

Urban Loinder uppgav följande.

I egenskap av ordförande vid sammanträdet får jag meddela följande. Som framgår av protokollet från detta rådde starka motsättningar mellan parterna beträffande vårdnaden om deras son C. och om hans boende m.m. James W:s begäran att under sammanträdet få lägga fram sin videoupptagning av vad sonen haft att säga om sina preferenser i boendefrågan fann tingsrätten olämplig och tog inte del av videon. Diskussionsvis godtog parterna därefter en ordning där jag såsom ordförande skulle tala med C. om saken i telefon. Samtalet pågick några minuter på engelska i ett mycket lugnt och, vågar jag säga, barnanpassat tonläge utan tecken på att C. var orolig över att behöva yttra sig. Vad som kom fram kan jag givetvis inte minnas annat än i huvudsak: C:s mening var den som är återgiven överst på s. 5 i protokollet från sammanträdet ("C. per telefon ... lämna sin pappa").

Om de överväganden som föregick samtalet är att säga att "tilltrofrågan" var svårbedömd, att C:s mening i några grundfrågor (var han kidnappad/hade han rymt?) kunde tänkas vara av stor betydelse, att videoupptagningen hade tillkommit bortom moderns kontroll, att C. skulle få säga sin mening utan att känna trycket av någon av sina föräldrar (han fick besked om att ingen av föräldrarna kunde lyssna), att parterna genast skulle få besked om vad C. sagt och att samtalet skulle inledas i medvetande om möjligheten att hans ålder (9 år) och mognad skulle visa fortsatt samtal olämpligt (FB 6:2 b §).

Erik Ternert uppgav att Urban Loinder tidigare varit rådman vid Handens tingsrätt och att denne nu som pensionär tillfälligt tjänstgör som förstärkningsdomare vid bl.a. Attunda tingsrätt. Han hänvisade beträffande handläggningen vid den aktuella förberedelsen till de upplysningar som lämnats av Urban Loinder och anförde därutöver i huvudsak följande.

James W:s mål kom in till dåvarande Södra Roslags tingsrätt den 11 april 2006. Dom meddelades först den 12 februari 2008. Däremellan har parterna agerat på ett sätt som medfört att domstolen varit tvungen att skjuta upp det slutliga avgörandet i flera år. Det kan nämnas att beslut under rättegången har prövats av hovrätten i fyra fall. Det är viktigt att se handläggningen i tingsrätten mot denna bakgrund.

Både Urban Loinder och Bo Löven har varit yrkesverksamma domare under alla sina aktiva arbetsår. Satta inför uppgiften att hantera det ifrågavarande målet har de med erfarenhet och kunnande använt telefonsamtalen i syfte att driva processen framåt.

Det bästa för barnet var i detta fall att tingsrätten försökte få föräldrarnas mångåriga tvister om vårdnaden till ett rimligt slut. Jag ser Loinders telefonsamtal med den nioårige pojken som en åtgärd med det syftet. Loinder är en omdömesgill domare och jag är övertygad om att han inte skulle ha genom-

fört samtalet om han inte känt att pojken var tillräckligt mogen för att uttrycka en egen åsikt.

Sammanfattningsvis finns det enligt min mening inte anledning att kritisera Urban Loinders handläggning.

James W. yttrade sig över remissvaret, varvid han bl.a. ifrågasatte varför han inte fick bemöta de uppgifter som kom tingsrätten till del vid kontakterna med socialtjänsten efter tingsrättens huvudförhandling men innan domen meddelades. Enligt James W:s uppfattning var förfarandet vid den muntliga förberedelsen i juni 2007 riktigt.

I ett beslut den 4 december 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge finns i 6 kap. föräldrabalken (FB). För alla beslut om vårdnad, boende och umgänge ska barnets bästa vara avgörande (2 a § första stycket). Av samma bestämmelse framgår också att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Rätten ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda (19 § första stycket).

I 19 § sjätte stycket föreskrivs att barnet får höras inför rätten, om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras.

I förarbetena till bestämmelsen uttalas att det kan finnas undantagssituationer då det ter sig rimligt och lämpligt att ett barn hörs inför domstol. Det måste emellertid under alla förhållanden vara ett krav att barnet går med på att höras. Även barnets ålder och mognad måste beaktas. Barn som är yngre än omkring 12 år torde endast sällan ha uppnått en sådan mognad att de bör medverka i en rättegång. Ett barn bör således kunna höras inför domstol om barnet självt begärt det eller särskilda skäl annars talar för detta och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av det. Det är inte meningen att barn mera regelmässigt ska medverka i rättegången. Det normala bör alltså vara att barnet hörs endast av vårdnadsutredaren (prop. 1981/82:168 s. 56 f.).

Frågor om vårdnad, boende och umgänge i bl.a. de fall där barnet står under vårdnad av båda föräldrarna och någon av dem vill få ändring av detta ska enligt 17 § andra stycket handläggas i den ordning som är föreskriven för tvistemål, dvs. enligt rättegångsbalkens regler för sådana mål.

Enligt 35 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) ska, när huvudförhandling hålls, bevis tas upp vid denna om inte bevisningen får upptas utom huvudförhandling. Av 36 kap. 19 § RB (i nu gällande lydelse) framgår att förhör med ett vittne får äga rum utom huvudförhandling om vittnet inte kan infinna sig vid huvudförhandlingen, om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen eller om det kan antas att målet kommer att avgöras utan huvudförhandling.

I mål om vårdnad, boende eller umgänge får rätten enligt 6 kap. 20 § första stycket FB, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet

har godkänts av socialnämnden (ett s.k. interimistiskt beslut). Av andra stycket i nämnda bestämmelse framgår att ett interimistiskt beslut får fattas först sedan motparten fått tillfälle att yttra sig i frågan samt att rätten inför ett sådant beslut kan inhämta upplysningar från socialnämnden. Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 2006, har det införts en bestämmelse som anger att socialnämnden, innan den lämnar upplysningar, om det är lämpligt ska höra föräldrarna och barnet. Bestämmelsen är avsedd att säkerställa att domstolen får ett så bra underlag som möjligt för ett interimistiskt beslut (prop. 2005/06:99 s. 93).

I övrigt finns det inte några bestämmelser som anger vilka utredningsåtgärder rätten ska eller kan vidta inför ett interimistiskt beslut. Svea hovrätt har emellertid, med hänvisning bl.a. till regeln i 36 kap. 19 § RB (i då gällande lydelse), konstaterat att det i princip inte är tillåtet att ta upp vittnesbevisning som underlag för ett interimistiskt beslut i en vårdnadsfråga och därför avvisat ett vittnesförhör som begärts av klaganden inför hovrättens prövning av ett överklagat beslut om umgängesrätt (RH 1994:11).

Jag har i ett tidigare beslut uttalat mig angående en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnads mål (JO 2005/06 s. 27). För en utförlig redogörelse för den rättsliga regleringen m.m. när det gäller förhör med barn hänvisas till beslutet.

I beslutet uttryckte jag som min uppfattning att vanliga regler beträffande handläggningen av vårdnads mål gäller för barns hörande. När ett barn hörs inför rätten är det således fråga om muntlig bevisning som ska tas upp i enlighet med rättegångsbalkens regler. Ett barn är inte part i målet och dess hörande blir därför att se som ett vittnesförhör. Förhör med vittnen ska enligt huvudregeln i 35 kap. 8 § äga rum vid huvudförhandlingen i målet. I det aktuella fallet konstaterade jag att inget av de undantag från huvudregeln som angetts i då gällande 36 kap. 19 § RB var för handen och att rådmannens åtgärd att höra två barn vid en muntlig förberedelse därför enligt min mening inte hade haft stöd i lag. Jag fann dock, med hänvisning bl.a. till att frågan om formerna för barns hörande knappast var entydigt reglerad, inte skäl att rikta någon kritik mot rådmannen för att han beslutade att låta höra barnen vid förberedelsen. Jag fann emellertid anledning att vara kritisk till flera åtgärder som rådmannen vidtog respektive underlät att vidta inför förhören med barnen, exempelvis att denne inte på ett bättre sätt utredde om det var uppenbart att barnen inte skulle ta skada av förhören. Jag var också mycket kritisk mot hur förhören med ett av barnen genomfördes (JO 2005/06 s. 32 f.).

Som framgått ovan har det, sedan jag meddelade mitt beslut, tillkommit en bestämmelse i 6 kap. 20 § andra stycket FB som föreskriver att socialnämnden – innan den lämnar s.k. snabbupplysningar inför ett interimistiskt beslut – ska, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet.

Av 17 kap. 2 § första stycket RB följer att om huvudförhandling har hållits i ett mål ska domen grundas på vad som förekommit vid förhandlingen. Om rätten sedan en huvudförhandling avslutats finner att det är nödvändigt att komplettera utredningen innan målet avgörs får, enligt 43 kap. 14 § RB, fortsatt eller ny huvudförhandling hållas enligt reglerna i RB. Är kompletteringen av enkel beskaffenhet, får rätten dock efter samråd med parterna i stället be-

sluta att utredningen ska inhämtas på annat lämpligt sätt. Av 17 kap. 2 § första stycket sista meningen RB framgår att i fall som avses i 43 kap. 14 § andra meningen får domen grundas även på vad som har inhämtats efter huvudförhandlingen.

Bedömning

Av utredningen framgår att James W. och hans f.d. hustru var parter i ett mål vid Attunda tingsrätt angående vårdnad m.m. rörande deras gemensamma son som är född år 1998. Min granskning av målet har kommit att gälla dels Urban Loinders åtgärd att ringa upp pojken vid ett sammanträde för muntlig förberedelse för att ta reda på hans inställning, dels Bo Lövens åtgärd att efter huvudförhandlingen men innan dom meddelades kontakta socialtjänsten i Botkyrka.

Åtgärden att vid den muntliga förberedelsen ringa upp nioårige C.

Vid en muntlig förberedelse i juni 2007 ringde Urban Loinder upp parternas barn C., som då nyligen fyllt nio år, ”för att efterhöra hans inställning.” Kontakten togs i anslutning till att han diskuterat olika samförståndslösningar med parterna och, enligt anteckningarna i protokollet, i parternas frånvaro och med deras gillande. I protokollet är vidare antecknat att C. vid telefonsamtalet uppgett att han ”helst vill träffa sin mamma och sin pappa tillsammans och att han bestämt inte vill lämna sin pappa”.

Jag vill först framhålla att ett barns egen vilja eller åsikt naturligtvis är en viktig faktor att väga in i den helhetsbedömning som ska ske inför rättens slutliga avgörande i ett vårdnadsmål, men också inför ett interimistiskt beslut. Som framgått ovan saknas emellertid lagligt stöd för att hålla förhör med ett barn vid en muntlig förberedelse inför ett interimistiskt beslut (se ovan nämnda JO 2005/06 s. 27, särskilt s. 34, se också RH 1994:11 och prop. 1986/87:89 s. 180). Jag konstaterar att den lagändring som tillkommit i 6 kap. 20 § FB understryker att barnets inställning i dessa situationer bör utredas genom att socialnämnden, om den finner det lämpligt, hör barnet innan den lämnar upplysningar till domstolen (för ett vidare resonemang i frågan se prop. 2005/06:99 s. 46 f. och 93). Redan mot denna bakgrund är jag kritisk mot Urban Loinders åtgärd.

Urban Loinder har uppgett att kontakten med C., som var nyss fyllda nio år och föremål för en mycket infekterad vårdnadstvist, togs i syfte bl.a. att denne skulle ”få säga sin mening utan att känna trycket av någon av sina föräldrar”. Han har inte på annat sätt än genom att höra sig för med föräldrarna om deras inställning i saken utrett om pojken kunde ta skada av att höras. Enligt min mening saknas det inte bara lagstöd för en sådan åtgärd utan det framstår dessutom som synnerligen olämpligt att rätten i ett mål om vårdnad m.m. håller förhör med ett barn per telefon på det sätt som skedde. I likhet med vad som konstateras i doktrinen anser jag att ett barn inte under några omständigheter ska behöva ta direkt ställning i en vårdnadskonflikt mellan föräldrarna (se Walin, m.fl., Föräldrabalken En kommentar, del 1, 1–13 kap., s. 6:97, Ewerlöf m.fl. Barnets bästa, 5:e uppl., s. 78 f. och Sjösten, Vårdnad, boende

och umgänge 3:e uppl., s. 175). Det är anmärkningsvärt att Urban Loinder, utan att närmare utreda om blott nioårige C. kunde ta skada av att höras, tog kontakt med C. för att få svar på vissa frågor vilka, som jag uppfattar Urban Loinder, skulle ha betydelse för rättsens bedömning inför ett interimistiskt beslut. Det förhållandet att föräldrarna synes ha gett sitt samtycke till åtgärden förändrar självfallet inte denna bedömning.

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk mot Urban Loinders handläggning och Urban Loinder förtjänar enligt min mening allvarlig kritik för sin åtgärd att ta kontakt med C. vid den muntliga förberedelsen.

Kontakterna med socialtjänsten efter huvudförhandlingen men före domen

Det har också framkommit att det i målet förekom vissa kontakter mellan Bo Löven och socialförvaltningen efter det att huvudförhandlingen i målet avslutats men innan domen meddelades. Enligt Bo Löven väcktes vid överläggningen frågan om vilka åtgärder utredningen i Botkyrka kommun kunde leda till och med anledning av detta kontaktade han socialförvaltningen för att fråga om beslut i denna utredning kunde förväntas före tingsrättsdomen. Av de journalanteckningar som gjordes i anslutning till telefonsamtalen av en befattningshavare vid socialförvaltningen framgår emellertid att även andra frågor diskuterades. Enligt journalanteckningarna frågade Bo Löven dels om socialtjänstens resurser vid eventuell överflyttning av vårdnaden till modern, dels om C:s byte av skola och hur det gick för C. i skolan. Enligt Bo Löven var diskussionen om vad som skulle hända med C. "helt abstrakt".

Någon anteckning på dagboksbladet eller annars i tingsrättens akt om kontakterna med socialförvaltningen gjordes inte. De aktuella journalanteckningarna har, sedan de skickats in till tingsrätten av moderns ombud, av tingsrätten översänts för kännedom till James W:s ombud. Detta skedde innan tingsrätten meddelade dom i målet.

Enligt vad som framgår av tingsrättens dom var uppgiften att socialtjänsten i Botkyrka inlett en utredning känd redan vid tingsrättens huvudförhandling. Om tingsrätten ansåg att frågan om vilka åtgärder utredningen eventuellt skulle komma att leda till kunde vara av betydelse för tingsrättens bedömning i målet borde tingsrätten därför i första hand ha tagit upp frågan om när utredningen kunde tänkas vara färdigställd direkt vid huvudförhandlingen. Tingsrätten hade då också haft möjlighet att föranstalta om den eventuella komplettering av utredningen i målet som ansågs nödvändig. Jag har emellertid förståelse för att det kan förekomma att rätten först i samband med överläggningen uppmärksammar att det finns oklarheter eller ofullständigheter i det framlagda processmaterialet och att utredningen därför kan behöva kompletteras. Det är också med hänsyn till dessa situationer som bestämmelsen i 43 kap. 14 § RB tillkommit (se NJA II 1987 s. 256).

Jag kan också i och för sig ha förståelse för Bo Lövens uppfattning att resultatet av socialtjänstens utredning kunde ha betydelse för tingsrättens ställningstagande och att det därför var av intresse att få veta om utredningen kunde slutföras innan domen meddelades. I enlighet med nyss nämnda bestämmelse borde Bo Löven i den aktuella situationen emellertid ha kontaktat

parternas ombud och hört efter om de kände till när utredningen skulle vara klar och om så inte var fallet, efter samråd med dem, beslutat hur uppgiften skulle hämtas in. Sådana kontakter skulle också ha dokumenterats.

Beträffande de diskussioner som trots allt förekom har Bo Lövéen uppgett att de var ”helt abstrakta” och inte innebar att ytterligare utredningsmaterial hämtades in eller någon komplettering av utredningen eller att tingsrätten fick kännedom om några för parterna obekanta uppgifter. Jag kan emellertid konstatera att Bo Lövéen inte enbart frågade när utredningen kunde beräknas vara färdig utan att kontakterna också – delvis på Bo Lövéens initiativ – rört andra frågor med anknytning till målet, t.ex. om socialtjänstens resurser vid en eventuell överflyttning av vårdnaden och hur det gick för barnet i skolan. Jag har i och för sig inte någon anledning att anta att domen grundat sig på annat än vad som framkommit vid huvudförhandlingen. Jag har likväl förståelse för att en part, som i efterhand får kännedom om att kontakter ägt rum på sätt som skett i detta fall, kan ifrågasätta om dessa påverkat utgången i målet.

För sin bristande handläggning i nu berört avseende förtjänar Bo Lövéen kritik.

Uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år

(Dnr 4620-2008)

Anmälan

Camilla P. framförde i en anmälan klagomål mot Östersunds tingsrätt och Hovrätten för Nedre Norrland. Hon anmärkte bl.a. på att det tagit lång tid från det att anmälan till socialtjänsten gjordes i februari 2005 till dess att hovrätten prövade frågan i juni 2008.

Utredning

Handlingar i bl.a. Östersunds tingsrätts mål B 647-06, Hovrätten för Nedre Norrlands mål B 632-07 fordrades in och granskades.

Av den infortrade utredningen framgick i korthet följande. En anmälan om misstänkt misshandel av barn kom in till polismyndigheten från socialförvaltningen i Östersund i början av maj 2005. Kammaråklagaren Åse Schoultz beslutade att inleda förundersökning angående misshandel och antecknade barnets pappa som misstänkt. Sedan ett antal utredningsåtgärder vidtagits beslutade Åse Schoultz i början av november 2006 att väcka åtal. Åtalet omfattade även en anmälan om misshandel från en vuxen målsägande. Tingsrätten meddelade dom i målet omkring ett halvt år senare. Domen överklagades till hovrätten, vars prövning ägde rum ytterligare ett år senare, dvs. i mitten av juni 2008.

Ärendet remitterades till bl.a. tingsrätten och hovrätten för upplysningar och yttrande över handläggningstiden i respektive mål.

Östersunds tingsrätt (lagmannen Göran Ingebrand) och Hovrätten för Nedre Norrland (hovrättspresidenten Sten Andersson) kom in med nedanstående yttranden.

Tingsrätten

Inledningsvis vill jag uttrycka förståelse för att Camilla P. upplever den totala handläggningstiden om 3½ år som alltför lång.

När det gäller handläggningstiden i tingsrätten kan konstateras att målet inleddes genom att tingsrätten förordnade offentlig försvarare i mars 2006. Stämning inkom dock först den 7 november 2006. Kallelse till huvudförhandling skedde den 20 mars 2007 till huvudförhandling den 24 april 2007. Dom meddelades sedan den 11 maj 2007. Det har alltså gått 5 ½ månad från det att stämning inkom till dess huvudförhandling ägde rum.

Till skillnad från när tilltalad är under 18 år finns inga regler om handläggningstid när målsäganden är ung. Det ligger dock i sakens natur att mål med unga personer inblandade sätts ut till förhandling snabbare än vissa andra mål. Det gäller dock i första hand mål där de unga själva skall komma och uppträda i rättegången. I detta fall åberopades endast videoförhör av de unga personernas förhör – målsäganden och ett vittne som var 10 år och ett vittne som var 8 år.

När stämningsansökan i målet kom in var handläggningstiderna för brottmål alltför långa vid tingsrätten. En stor balans hade, bl a på grund av en domares långa sjukskrivning, uppstått under 2004 och 2005 och hade inte helt arbetats bort under 2006. Medianhandläggningstiden (från stämning till dom) för sista kvartalet 2006 var 5,6 månader och den s k 75 %-percentilen, dvs den tid inom vilken 75 % av målen är avgjorda, uppgick till 10,7 månader. Under 2007 sjönk dessa tider något – medianen till 4,0 respektive 5,1 månader under de två första kvartalen – men var fortfarande högre än de verksamhetsmål som gällde vid denna tid. Det nu aktuella målet har alltså legat mycket nära den mediantid som gällde vid tiden när det inkom. Eftersom det inte gällde några särskilda tidsgränser har målet satts ut enligt de rutiner som gäller vid tingsrätten. Dessa rutiner innebär att rotelinnehavaren först ser på målet när det kommer in, men att det sedan är beredningsorganisationen i form av domstolssekreterarna som sätter ut målen så snart det finns möjlighet och med iakttagande av att målen sätts ut i ungefärlig åldersordning om det inte föreligger några skäl för förtur.

Avslutningsvis kan jag nämna att handläggningstiderna avseende brottmål idag är betydligt kortare än 2006, median är 2,4 månader och 75 %-percentilen 3,9 månader.

Hovrätten

Den tilltalade var i målet åtalad för två fall av misshandel. Den ena åtalpunkten avsåg misshandel mot en minderårig son till den tilltalade. Sonen, som även yrkade skadestånd i målet, hördes inte personligen under rättegången utan hans uppgifter lades fram i form av en videoinspelning från ett polisförhör. Tingsrätten ogillade åtalet i denna del och lämnade sonens skadeståndsyrkande utan bifall.

Tingsrättens dom överklagades såväl av den tilltalade som av åklagaren och den särskilde företrädaren för den tilltalades son. Överklagandeskrifterna kom in till hovrätten den 12 juni 2007. Skrifterna översändes på sedvanligt sätt till motparterna för yttrande. Det sista av dessa yttranden kom in till hovrätten den 27 juni 2007. Kallelserna till hovrättens huvudförhandling utfärdades

des den 10 april 2008, huvudförhandlingen ägde sedan rum den 3 juni 2008 och dom i målet meddelades den 17 juni 2008.

Vad som var anledningen till att det dröjde så pass länge innan kallelse till huvudförhandling utfärdades har inte kunnat klarläggas. Inom hovrättens kansli förs i och för sig normalt anteckningar om vilka försök som görs att sätta ut ett mål till huvudförhandling men dessa anteckningar sparas inte utan slängs när målet har avgjorts. Det är därför i dag inte möjligt att med någon säkerhet säga vilka kontakter som har tagits med åklagaren och de båda advokater som var involverade i målet innan kallelserna utfärdades. Det går inte heller att säga om hovrätten hade försökt att sätta ut målet tidigare än som skedde och om i så fall – såsom ofta är fallet – försöket eller försöken stupade på att någon av åklagaren eller advokaterna inte hade möjlighet att delta.

Det bör i sammanhanget framhållas att hovrätten, likt många andra domstolar, har överbalanser och att detta kan få till följd att ett färdigberett mål inte omedelbart kan sättas ut till huvudförhandling. Vilken betydelse detta har haft i förevarande fall går dock inte längre att bedöma.

Det ska tilläggas att hovrätten inte har några riktlinjer eller rutiner som innebär att mål ska behandlas med särskild skyndsamhet därför att en målsägande i målet är underårig.

Hovrätten gör för egen del följande bedömning.

Det aktuella målet har inte varit ett sådant mål som enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska behandlas med förtur. Det utgör inte heller ett förtursmål enligt de kriterier som finns i hovrättens egen arbetsordning. Enbart det förhållandet att en underårig är part i ett mål utgör knappast skäl att behandla målet med förtur. Däremot kan det givetvis finnas goda skäl att ge viss prioritet åt mål där underåriga personer ska höras i hovrätten. I förevarande fall var det dock inte fråga om detta, eftersom den underåriges berättelse såväl vid tingsrätten som i hovrätten förebragtes genom uppspelning av en videoupptagning från förundersökningen. Hovrättens bedömning är därför, sammantaget, att det inte fanns anledning att ge målet förtur framför andra brottmål.

Med beaktande bl.a. av de balanser och den arbetsbörda som hovrätten har är det oundvikligt att handläggningstiden för enstaka brottmål kan, såsom i förevarande fall, vara cirka ett år. Det hindrar givetvis inte att handläggningstiden varit längre än vad som i och för sig hade varit önskvärt. Vad som varit skälet till att kallelse sänts ut så förhållandevis sent går dock – som ovan har konstaterats – i dag inte att bedöma säkert. Det kan sammanhånga med svårigheter att finna en tid som passar berörda åklagare och advokater. Det kan också sammanhånga med hovrättens ambition att vid avarbetningen av överbalanserna avgöra de äldre målen först, något som givetvis kan medföra att nya mål inte kan sättas ut till huvudförhandling omedelbart.

I ett beslut den 2 oktober 2009 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Av 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) framgår att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned.

En förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte har fyllt 18 år ska enligt 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK, bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Förundersökningen ska vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får överskridas endast om det är

motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Det särskilda skyndsamhetskravet och den tidsfrist för att fatta beslut i åtalsfrågan som gäller enligt 2 a § FUK har sitt ursprung i ett förslag från Kommittén mot barnmisshandel som i sitt delbetänkande Barnmisshandel (SOU 2000:42) föreslog att det skulle införas en sådan bestämmelse i rättegångsbalken. Den efterföljande beredningen i Justitiedepartementet ledde emellertid till att regeln i stället togs in i förundersökningskungörelsen. I det nämnda betänkandet redovisades skälen för att införa tidsfristen, och som exempel på när denna fick överskridas anfördes att utredningen är omfattande eller att många barnförhör behöver hållas; särskilt när mindre barn ska förhöras kan det ta lång tid och krävas många förhör innan barnet känner sig tillräckligt tryggt för att börja berätta. Personalbrist eller förekomsten av ett stort antal ärenden av förturskaraktär utgör inte skäl för att överskrida tidsfristen (se s. 85 f. och s. 91).

Bedömning

Min granskning av Camilla P:s anmälan har begränsats till handläggningstiden hos bl.a. domstolarna.

Beträffande domstolarnas handläggning bör inledningsvis anmärkas att det för barnets och alla andra inblandades bästa givetvis är lika angeläget att även denna handläggning sker med skyndsamhet. Den press som det innebär att vara målsägande eller misstänkt eller anhörig till någon av dem och den påverkan på familjeförhållandena som utredningen kan innebära blir ju inte mindre bara för att åtal har väckts. I det ovan nämnda delbetänkandet betonas också vikten av skyndsamhet i hela rättskedjan, alltså även vid den fortsatta processen i domstol (SOU 2000:42, s. 86). Man kan enligt min uppfattning inte heller bortse från att det finns en risk att polis och åklagare – med vetskap om att målen inte med nödvändighet prioriteras om de hamnar i domstol – väljer att ge ärendena en lägre prioritet än de skulle ha fått om skyndsamhetskravet gällde hela rättskedjan.

Jag menar därför att det är en brist att det saknas ett lagstadgat skyndsamhetskrav eller en lagstadgad tidsfrist beträffande domstols handläggning i mål av detta slag och finner därför anledning att översända en kopia av detta beslut till justitieutskottet och Justitiedepartementet.

Jag kan således inte instämma i vad tingsrätten angett om att i första hand mål där barnet ska höras personligen inför rätten ska prioriteras och än mindre i hovrättens uppfattning om att enbart det förhållandet att en underårig är part i ett mål knappast utgör skäl att behandla målet med förtur. Jag anser tvärtom att alla de mål i vilka 2 a § FUK har varit tillämplig under förundersökningen bör behandlas med förtur i såväl tingsrätt som hovrätt och detta oavsett om den underåriges personliga inställelse vid domstolarna är nödvändig eller inte.

Vad närmare gäller tingsrättens handläggning har huvudförhandling hållits omkring fem och en halv månad efter det att stämningsansökan kom in till tingsrätten. Med tanke på den uppfattning jag ovan redovisat beträffande vilken prioritet mål av det förevarande slaget bör ha hos domstolarna, hade

det naturligtvis varit önskvärt om målet hade kunnat avgöras i ett tidigare skede. Jag anser mig dock, i avsaknad av föreskrifter om handläggningstiden, inte kunna kritisera tingsrättens handläggning.

I hovrätten, slutligen, har målet efter viss skriftväxling varit klart för huvudförhandling den 27 juni 2007. Huvudförhandling kom emellertid inte att hållas förrän nästan ett år senare, den 3 juni 2008. En så lång handläggnings-tid i ett mål av förevarande slag kan, även om hovrätten inte haft någon lagstadgad frist att rätta sig efter, inte anses godtagbar. Hovrätten förtjänar således kritik för sin handläggning. Vad hovrätten anfört om att orsaken till dröjsmålet eventuellt kan bero på svårigheter att hitta tider som passade inblandade advokater och åklagare förändrar inte min bedömning.

Sammanfattningsvis har jag således tvingats konstatera att det dröjt mer än tre år från det att en anmälan från socialtjänsten om misstänkt misshandel av ett barn kom in till polisen till dess att målet slutligen prövades av hovrätten. En så lång handläggningstid i ett ärende av detta slag är givetvis allmänt sett fullständigt oacceptabel. Det har inte heller framkommit någon omständighet som motiverar den långa handläggningstiden. [– – –] [J]ag anser också att handläggningen i hovrätten borde ha skett med större skyndsamhet.

En tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och materiell processledning

(Dnr 24-2009)

Anmälan

Mikael P. framförde i en anmälan klagomål mot Helsingborgs tingsrätts handläggning av ett tvistemål om bättre rätt avseende en bil i vilket han var kärke. Han uppgav att tingsrätten meddelat dom i målet utan att hans kvarstadsyrkande hade prövats.

Utredning

Handlingar i tingsrättens mål nr T 3266-08 infordrades. Av dessa och Mikael P:s anmälan framkom följande.

Den 13 juni 2008 gav Mikael P. vid ett personligt besök på tingsrätten in en stämningsansökan. Mikael P. uppgav i anmälan till JO att han vid besöket pratade med en kvinnlig jurist/notarie under cirka en halvtimme. Hon tog emot ansökan och sa att ”hon tar hand om detta nu”. Ansökningsavgiften betalades kontant.

I stämningsansökan yrkade Mikael P. att tingsrätten skulle fastställa att han hade bättre rätt än svaranden, ett bilföretag, till en viss bil. På stämningsansökan var också antecknat för hand att han önskade att få kvarstad på bilen. Mikael P. uppgav i ansökan att han köpte en ny bil i december 2005 men i september 2007 under en utlandsvistelse fick kännedom om att bilen var försvunnen och att en ny ägare hade registrerats.

Till stämningsansökan hade fogats en underrättelse från åklagarkammaren i Helsingborg daterad den 23 maj 2008. Av denna framgick att bilen var tagen i beslag, men att åklagaren hade beslutat att inte väcka åtal och att beslaget av bilen skulle hävas. Mikael P. informerades också i underrättelsen om att han, eftersom han gjort anspråk på bilen, kunde väcka talan om bättre rätt till egendomen och även ansöka om kvarstad. För att Mikael P. skulle få tillfälle att bestämma om han avsåg att göra en sådan ansökan och eventuellt rådgöra med en advokat angavs att egendomen skulle "ligga kvar" i beslag till den 13 juni och att bilen därefter, om inte något beslut om kvarstad verkställts före det datumet, skulle lämnas ut till den person hos vilken beslaget gjorts.

Tingsrätten utfärdade stämning i målet den 17 juni 2008 och samma dag inkom från åklagarkammaren ett beslut den 16 juni genom vilket beslaget av bilen hade hävts. Den 23 juni skickade tingsrätten beslutet till Mikael P. för kännedom.

Därefter finns en anteckning på dagboksbladet den 14 augusti 2008 om att Mikael P. per telefon meddelade att han yrkade ersättning för rättegångskostnader med 450 kr. Dagen därpå meddelade tingsrätten treds-kodom i målet. Yrkandet om kvarstad behandlades inte i domen.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över handläggningen av kvarstadsyrkandet.

Tingsrätten (dåvarande lagmannen Lennart Svensäter) kom in med ett yttrande till vilket fogats upplysningar från rådmannen Hugo Melander.

Hugo Melander uppgav följande.

Ärendet rör tingsrättens handläggning av ett kvarstadsyrkande i mål T 3266-08, enhet 1.

Enhetens beredningsjurist August Borssén har lämnat nedanstående redogörelse för handläggningen.

En stämningsansökan angående bättre rätt till en i beslag tagen bil inkom till tingsrätten den 13 juni 2008. På ansökningen hade käranden, Mikael P., tillagt med handskriven text att han önskade kvarstad. Vid granskningen upptäcktes följande brister. Det framgick inte av handlingarna om kvarstad yrkades interimistiskt. Vidare saknades uppgift om vilka grunder som Mikael P. åberopade för kvarstadsyrkandet. Han hade inte heller ställt säkerhet. Tingsrätten försökte förgäves få kontakt med Mikael P. genom den advokatbyrå som han uppgivit på stämningsansökningen. Ett formellt kompletteringsföreläggande utfärdades inte. Den 17 juni 2008 fick tingsrätten ett beslut från Åklagarkammaren i Helsingborg. I beslutet, daterat dagen före, hävdades beslaget av bilen. Tingsrätten utfärdade härefter stämning på svaranden. Svaranden hörde inte av sig inom förelagd tid. När tingsrätten genom mig den 14 augusti 2008 fick telefonkontakt med Mikael P. informerades han om att treds-kodom kunde meddelas i princip direkt, men att för det fall han vidhöll sitt kvarstadsyrkande skulle komplettering krävas. Enligt vad jag kan erinra mig, med reservation för att det förflutit lite mer än sju månader sedan detta samtal, ville Mikael P. ha dom direkt. Detta tolkade jag då som att han frånföll sitt kvarstadsyrkande och jag tecknade ner hans rättegångskostnadsanspråk. Av förbiseende antecknade jag inte att han frånföll sitt kvarstadsyrkande. Treds-kodom mot svaranden meddelades dagen därpå. Frågan om kvarstad prövades således aldrig.

Undertecknad funktionsansvarig rådman har följande kommentarer till det inträffade.

I mål om bättre rätt till egendom förekommer det ibland som i förevarande fall att egendomen är tagen i beslag av polisen. Det är då av betydelse för

sökanden att han/hon erhåller kvarstad på egendomen före beslagets hävande. Mikael P. lämnade in sin ansökan till tingsrätten fredagen den 13 juni 2008. Enligt åklagarens besked till honom, daterat den 23 maj, skulle bilen vara i beslag till och med den 13 juni. Mikael P. var således i tidsnöd. Tingsrätten lyckades inte få kontakt med honom för de nödvändiga kompletteringarna. Åklagaren beslutade måndagen den 16 juni att häva beslaget. Bilen hämtades då av svaranden. Mikael P. visade efter besöket på tingsrätten den 13 juni inget intresse för sin ansökan genom att höra av sig till tingsrätten. Först i samband med att det var aktuellt att meddela en tredskodom mot svaranden fick tingsrätten kontakt med Mikael P. Frågan om kvarstad togs då upp med honom men som August Borssén uppgivit är hans minnesbild att Mikael P. inte längre var intresserad av kvarstad utan var angelägen om att få en dom så fort som möjligt.

Det kan noteras att om August Borssén missuppfattat Mikael P. i fråga om återkallelse av yrkandet om kvarstad så skulle begäran därom ha avslagits i tredskodomen. I efterhand kan också konstateras att med anledning av att Mikael P. inte kunde nås via telefon skulle tingsrätten fredagen den 13 juni 2008 ha utfärdat ett skriftligt föreläggande för Mikael P. att komplettera kvarstadsyrkandet. Beslaget av bilen hävdes den därpå följande arbetsdagen måndagen den 16 juni. Ett ställningstagande till det interimistiska kvarstadsyrkandet hade därför inte kunnat göras före beslagets hävande.

Lennart Svensäter hänvisade till Hugo Melanders yttrande och anförde att tingsrätten ställer sig bakom de synpunkter som framförts av honom.

Mikael P. yttrade sig över remissvaret och angav att han givetvis önskade kvarstad på bilen eftersom han ansökt om det. Han uppgav också att ingen på tingsrätten ställt några ”frågor om annat”. Vidare framhöll han att han vid sitt personliga besök på tingsrätten den 13 juni 2008 informerades av en kvinnlig jurist att han inte behövde ställa säkerhet om han begärde kvarstad på sin bil. Efter det beskedet skrev han kvarstadsyrkandet för hand på sin stämningsansökan. Han förutsatte att kvarstadsansökan skulle behandlas direkt eftersom det var bråttom. Ingen informerade honom om motsatsen och den kvinnliga juristen sa att ”hon skulle ta hand om det”. Han påpekade också att han hörde av sig till tingsrätten per telefon flera gånger, men fick till svar att han skulle få besked per brev, samt att han inte fått något meddelande på sitt mobilsvar från tingsrätten.

I ett beslut den 23 juni 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Inledning

Av utredningen framgår att Mikael P:s bil blev stulen. Under en förundersökning rörande misstanke om stöld m.m. togs bilen i beslag. Mikael P. gjorde anspråk på bilen. Förundersökningen lades dock ned av åklagare. Beslaget skulle således hävas.

Bestämmelser om vad som gäller beträffande utlämnande av egendom i en sådan situation finns i 27 kap. rättegångsbalken, RB. I 4 a § RB föreskrivs att om en målsägande framställt anspråk på ett beslagtaget föremål och det är uppenbart att han eller hon har bättre rätt till föremålet än den hos vilken beslaget gjorts, får åklagaren innan åtal väckts besluta att föremålet ska lämnas ut till honom eller henne. En underrättelse om beslutet ska genast sändas

till den hos vilken beslaget gjorts. Beslaget får då, enligt 27 kap. 8 § andra stycket RB, hävas först tre veckor efter det att en sådan underrättelse har sänts. Enligt samma lagrums tredje stycke gäller när något beslut enligt 4 a § inte fattats – och det således inte är uppenbart att målsäganden har bättre rätt till föremålet – att om någon gjort anspråk på beslagtagen egendom under en förundersökning får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas sänts till den som framställt anspråket.

I samband med att förundersökningen lades ned underrättades också Mikael P. av åklagaren om att han kunde väcka talan om bättre rätt och då även ansöka om att bilen skulle beläggas med kvarstad. Mikael P. gav in en stämningsansökan och yrkade att det skulle fastställas att han hade bättre rätt till bilen. Han framställde även ett kvarstadsyrkande. Tingsrätten kom dock inte att pröva detta yrkande. Min granskning i ärendet har begränsats till tingsrättens handläggning av Mikael P:s stämningsansökan.

Kvarstad i tvistemål

Kvarstad är en s.k. civilprocessuell säkerhetsåtgärd och innebär att en sökande kan få egendom som motparten innehar omhändertagen, eller på annat sätt undandragen dennes förfoganderätt, för att säkerställa verkställigheten av en framtida dom. Bestämmelser om kvarstad i tvistemål finns i 15 kap. RB. Enligt 2 § får domstol förordna om kvarstad bl.a. om någon visar sannolika skäl för att han har bättre rätt till viss egendom, som är föremål för rättegång, och det skäligen kan befäras att motparten skaffar undan, väsentligt försämrar eller på annat sätt förfogar över egendomen till skada för sökanden. Fråga om kvarstad tas upp endast på yrkande. Är rättegång inte anhängig ska yrkandet framställas skriftligen. Ett yrkande får inte bifallas utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig. Är det fara i dröjsmål får dock rätten omedelbart – genom ett s.k. interimistiskt beslut – bevilja åtgärden att gälla till dess annat förordnas (5 § andra och tredje stycket). Kvarstad får enligt 6 § beviljas endast om sökanden ställer säkerhet för skada som kan tillfoga motparten, men förmår sökanden inte ställa säkerhet och visar han synnerliga skäl för sitt anspråk får rätten befria honom därifrån. Är saken föremål för rättegång ska rätten enligt 8 § tredje stycket pröva om åtgärden fortfarande ska bestå när målet avgörs och rätten får även i samband med domen förordna om kvarstad.

Eftersom ett beslut om kvarstad avser att säkerställa att en blivande dom kan verkställas kan, trots den valda formuleringen i 15 kap. 2 § RB, en sådan åtgärd som huvudregel endast beviljas beträffande en talan som syftar till en verkställbar dom, dvs. vad som brukar betecknas som en fullgörelsetalan (se t.ex. prop. 1980/81:84 s. 235 och 413 f. samt NJA 1988 s. 13, NJA 1991 s. 200 och NJA 2007 s. 718). Det är endast i särskilda undantagsfall möjligt att förordna om kvarstad vid en s.k. fastställsetalan som innebär att käranden begär att domstolen ska uttala sig om huruvida ett visst rättsförhållande består eller inte, t.ex. genom att endast fastställa att käranden äger bättre rätt till viss egendom än svaranden (se a. prop. s. 428 och Fitger, Rättegångsbalcken 1, s. 15:6 f. och 15:16).

Mikael P:s yrkanden och omständigheterna när stämningsansökan gavs in

Mikael P. hade, som redan nämnts, av handläggande åklagare fått en underrättelse om att beslaget av bilen skulle hävas. I underrättelsen angavs bl.a. att ”Ni kan *hos tingsrätten* begära att Ni skall få rätt till egendomen, d.v.s. väcka en talan om bättre rätt. I samband därmed kan Ni också ansöka om kvarstad. Kvarstad innebär att egendomen tas i förvar så länge rättegången pågår.”

I sin stämningsansökan, som var skriven på ordbehandlare, hade Mikael P. angett att ”Jag yrkar att tingsrätten fastställer att jag ... har bättre rätt än svarenden till bilen ...” samt för hand tillagt ”OBS önskar att få kvarstad på bilen”.

Det förefaller uppenbart att Mikael P. utformat sin stämningsansökan i enlighet med de anvisningar som han fått i åklagarens underrättelse. Det fanns emellertid likväl i varje fall två, delvis sammanhängande, problem med Mikael P:s talan. För det första innebar hans yrkande i huvudsaken att han endast förde en fastställsetalan. En dom i ett sådant mål kan, som framgått, normalt inte säkerställas genom ett beslut om kvarstad. För det andra saknades i fråga om kvarstadsyrkandet uppgift om grunderna för yrkandet, och inte heller hade säkerhet ställts eller något skäl angetts för att han skulle befrias från skyldigheten att ställa säkerhet.

Mikael P. har i sin anmälan hit uppgett att han, när han lämnade in stämningsansökan, talade med en kvinnlig jurist/notarie i ca 30 minuter. Han har först i sitt yttrande över tingsrättens remissvar uppgett att de diskuterat bl.a. frågan om säkerhet och att han informerats om att en sådan inte behövdes. Han ska då ha frågat hur han skulle gå till väga eftersom han inte i den på förhand skrivna stämningsansökan angett att han yrkade kvarstad och fått till svar att han kunde skriva dit detta för hand. Han minns dock inte juristens namn.

Jag fann det inte meningsfullt att närmare ett år efter det att samtalet skulle ha ägt rum försöka utreda vem Mikael P. talade med och vad som sades. Jag vill dock betona att det är viktigt att den befattningshavare hos en domstol som tar emot en enskild rättssökande ger korrekta svar på de frågor som är lämpliga att besvara. I brist på närmare kunskap om vad som förekommit har jag emellertid inte grund för att kritisera tingsrätten i detta avseende.

Borde Mikael P. ha förelagts att komplettera sin ansökan?

Enligt 42 kap. 3 § RB ska rätten förelägga kändanden att komplettera sin stämningsansökning om den inte uppfyller de föreskrifter som framgår av 2 § eller i övrigt är ofullständig. Detta gäller även i den mån komplettering krävs beträffande ett yrkande om kvarstad. En ofullständig ansökan kan avvisas om komplettering inte inkommer (jfr 42 kap. 4 § RB).

När det gäller frågan om i vilken utsträckning en domstol genom s.k. materiell processledning vid osäkerhet bör försöka utröna om en part framställt sitt yrkande så att den rättsföljd som han önskar åstadkomma blir möjlig att uppnå kan man ha olika uppfattning utan att någon av dem behöver vara felaktig.

I detta fall var situationen den att Mikael P. genom att väcka en fastställsetalan och begära kvarstad framställt två i princip oförenliga yrkanden. För

egen del är jag av uppfattningen att domstolen under sådana omständigheter kan – och bör – försöka bringa klarhet i vad käranden önskar åstadkomma.

Mikael P. hade vidare, som tingsrätten också noterat, inte angett att han framställde kvarstadsyrkandet även interimistiskt, dvs. att han begärde att domstolen i ett första steg skulle bevilja kvarstad utan att ha hört motparten. Av den underrättelse från åklagarkammaren som han fogade till sin stämningsansökan framgick emellertid att beslaget av bilen skulle ”ligga kvar” till den 13 juni, dvs. samma dag som stämningsansökan gavs in, och att beslaget därefter, om det då inte förelåg något kvarstadsbeslut, skulle hävas och bilen utlämnas till den hos vilken beslaget hade verkställts.

Jag anser även att det under sådana omständigheter fanns anledning att fråga Mikael P. om yrkandet om kvarstad också framställdes interimistiskt. Det kan inte ha rätt något tvivel om att Mikael P. insåg att det var ”bråttom”. En sökande som vill ha beslut utan motpartens hörande måste dock framgångsrikt kunna hävda att det föreligger fara i dröjsmål och dessutom måste han eller hon åberopa godtagbara, konkreta omständigheter till stöd för sitt påstående (Fitger, a.a., s. 15:28, jfr även Ekelöf m.fl., Rättegång III, 7:e uppl. s. 21).

Min uppfattning är således att tingsrätten inte endast borde ha förelagt Mikael P. att komplettera sin ofullständiga ansökan om kvarstad, utan även borde ha begärt besked om de oklarheter som fanns beträffande huvudyrkandet och i fråga om interimistiskt beslut om kvarstad.

Tingsrätten har uppgett att den förgäves försökte få kontakt med Mikael P. genom den advokatbyrå han hade uppgett i stämningsansökan. Jag noterar i denna del att det av Mikael P:s stämningsansökan framgick att hans advokat vistades på sjukhus. De försök som gjordes att kontakta advokaten borde emellertid, i den aktuella situationen, ha dokumenterats. I de av Mikael P. till tingsrätten ingivna handlingarna hade ett mobiltelefonnummer till honom angetts. Varför tingsrätten inte försökte att få kontakt med honom på detta nummer, vilket – som jag ser det – borde ha skett, har inte framkommit. Inte heller utfärdades något skriftligt föreläggande. Tingsrätten kom i stället att utfärda stämning på den ingivna stämningsansökan.

Hugo Melander har, i frågan om Mikael P. borde ha förelagts att komplettera sin ansökan, påpekat att ett ställningstagande till ett interimistiskt kvarstadsyrkande inte hade kunnat göras innan beslaget hävdes. Jag vill emellertid framhålla att, även om beslaget redan hade hävts när Mikael P. kompletterat sin ansökan, hade det nödvändigtvis inte inneburit att det förelåg hinder mot att verkställa åtgärden. Även om beslaget hunnit hävas kunde det givetvis dröja innan motparten hämtade ut bilen (enligt uppgift från Mikael P. skedde detta först den 26 juni 2008) och det kunde dessutom finnas förutsättningar att belägga bilen med kvarstad även om den inte längre fanns hos polisen.

Tredskodomens meddelande

Svaranden delgavs stämning i målet den 19 juni 2008 och gav inte in något svaromål. August Borssén har sedan i mitten av augusti kontaktat Mikael P. per telefon och frågat om han yrkade tredskodom. I en dagboksanteckning

samma dag är angett att Mikael P. yrkade ersättning för rättegångskostnader med visst belopp i anledning av tredsdom. Samtalet ska enligt August Borssén också ha gällt kvarstadsyrkandet. Han har uppgett att han tolkade Mikael P. som att denne återkallade kvarstadsyrkandet när denne begärde omedelbar dom. Mikael P. har, som framgått av hans skrivelser hit, emellertid inte uppfattat saken så.

Det var givetvis inte godtagbart att först i augusti utreda om Mikael P. vidhöll kvarstadsyrkandet och att då diskutera vilka kompletteringar som krävdes i den delen. Dessutom måste det, som jag redan understrukt, ställas krav på tydlighet från domstolens sida vid kommunikation med parterna. Domstolen kan inte konstatera att en återkallelse av ett yrkande har skett grundat på en tolkning av en persons uttalande. En återkallelse måste, särskilt om det är fråga om en muntlig återkallelse av ett skriftligen framställt yrkande, vara så klar och entydig att det inte kan råda något tvivel om vad part har avsett. Återkallelsen ska också givetvis dokumenteras.

Jag tvingas således konstatera att kvarstadsyrkandet felaktigt aldrig kom att prövas i målet.

Handläggningen av en beredningsjurist

Det framgår av utredningen i målet att det handlades av en beredningsjurist vid tingsrätten. Jag vill därför även framhålla följande. En ändamålsenlig handläggning av ett tvistemål kan ibland kräva mer erfarenhet än vad en beredningsjurist eller notarie kan förväntas ha förvärvat under den ofta begränsade tid som de har tjänstgjort. När mål delegeras till beredningsjurister eller notarier är det därför av stor vikt att ansvarig domare är tillgänglig, har viss kontroll över målen och följer upp handläggningen. Detta är inte minst viktigt när det gäller yrkanden om säkerhetsåtgärder, eftersom en korrekt handläggning kan ha stor betydelse för sökandens rätt om denne får bifall till sin talan i sak.

Avslutande synpunkter

De regler i 27 kap. RB som aktualiserats i detta ärende har tillkommit för att stärka målsägandens rätt (se bl.a. prop. 1997/98:168 s. 15). Vidare har i början av 2000-talet möjligheterna för en person att göra ett s.k. godtrosförvärv inskränkts och det ska i princip inte vara möjligt att göra ett sådant förvärv av stöldgods och annan olovligt tillgripen egendom (se prop. 2002/03:17 s. 13). Avsikten med dessa reformer har bl.a. varit att underlätta för en person att återfå egendom som han eller hon berövats genom brott.

Detta ärende visar emellertid på de svårigheter som en målsägande som utsatts för tillgreppsbrott likväl kan möta när denne söker återfå sin i beslag tagen egendom. Kvarstad kan, som jag redan framhållit, i princip endast beviljas den som för en fullgörelsetalan, dvs. i ett fall som det aktuella begär att ett beslagtaget föremål ska lämnas ut till honom. En målsägande har således att avgöra hur talan bör utformas för att kvarstad ska kunna beviljas. Han eller hon måste vidare bestämma om ett yrkande om kvarstad ska framställas även interimistiskt och bedöma sina möjligheter att ställa den säkerhet som kan

2010/11:JO1

fördras. Jag finner mot denna bakgrund skäl att överlämna en kopia av detta beslut till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet.

Med hänsyn till den betydelse som utformningen av åklagares underrättelse enligt 27 kap. 8 § tredje stycket RB kan ha i en situation som den aktuella överlämnar jag en kopia av detta beslut även till Åklagarmyndigheten.

— — —

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk mot att Mikael P. inte förelades att komplettera sitt kvarstadsyrkande och mot att yrkandet inte kom att prövas i målet.

Åklagar- och polisväsendena

Milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray

(Dnr 5928-2006, 1579-2007, 2930-2007, 5220-2007, 5221-2007, 5222-2007, 126-2008, 4491-2008)

I ett beslut den 1 december 2009 redovisade *chefsJO Melin* resultatet av en granskning av polisens användning av pepparspray. Beslutet har här redigerats på så sätt att en bilaga med kortfattade beskrivningar av vart och ett av de enskilda fall som utretts, hänvisningar i beslutet till dessa fall, berörda polismyndigheters och Rikspolisstyrelsens yttranden samt JO:s bedömning av de enskilda fallen har tagits bort. Beslutet i dess helhet finns tillgängligt på www.jo.se.

ChefsJO Melin anförde i beslutet i huvudsak följande.

1 JO:s UTTALANDEN I SAMMANFATTNING

Min granskning av polisens användning av pepparspray visar bl.a. att sprayen kommit att nyttjas i andra situationer än vad som var tänkt från början. Mina uttalanden kan sammanfattas på följande sätt.

- Pepparspray som vapen

Jag har inte någon principiell invändning mot att pepparspray ingår i polisens vapenarsenal och jag inser att den – rätt använd – väl kan fylla sin funktion.

- Betydande våld

Pepparspray är ett vapen som orsakar smärta och ett visserligen övergående men likväl kraftfullt och påtagligt obehag av sådan intensitet att den drabbade normalt försätts ur stånd att handla. Användningen innebär att ett betydande mått av våld utövas. Ledningen för varje polismyndighet måste motverka att det bland dess anställda sprids en uppfattning om att sprayen medför ett våld av ganska mildt slag.

- Glidande utveckling i praxis

Ett motiv till att förse polisen med pepparspray var att det fanns behov av ett annat vapen än skjutvapen för att på viss distans kunna försätta en våldsverkare ur stridbart skick. Sprayen har emellertid med tiden kommit att i stor utsträckning också användas som ett närkampsvapen. Jag vill i och för sig inte utesluta att det kan finnas skäl att vidga det tänkta användningsområdet för pepparspray något. En sådan utveckling fordrar emellertid en öppen diskussion och tydliga föreskrifter och råd om användningen.

- Pepparspray bör inte användas i vissa situationer

Jag är överlag kritisk till att vapnet kommit att användas i vissa typsituationer, t.ex. mot fängslade personer, i fordon och i polisens lokaler. I dessa fall har polisen redan bemäktigat sig en person och rimligen bort kunna bemästra ytterligare våld eller motstånd från personens sida genom ett mindre ingripande motvåld. – Jag är också kritisk till att pepparspray använts vid ingripanden då våld eller hot om våld ännu inte förekommit. Sprayen tycks i dessa fall ha använts för att förebygga eventuellt våld liksom för att förmå en person att följa en polismans tillsägelse. En sådan våldsanvändning kan inte accepteras.

- Bristfälliga föreskrifter och råd

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användningen av pepparspray är otillräckliga och för allmänt hållna. Den översyn som pågår måste snarast slutföras.

- Undermålig dokumentation

Polisens dokumentation av pepparspraysanvändning lider av stora brister. Det är inte acceptabelt. Det fordras tydligare anvisningar för vad som ska dokumenteras och hur det ska ske, men också – och kanske framför allt – en konsekvent och noggrann uppföljning och egenkontroll vid varje polismyndighet.

2 INLEDNING

Polisen har laglig rätt att använda våld mot enskilda. Till den utrustning som polisen kan komma att nyttja när våld måste brukas hör t.ex. skjutvapen, batong och sedan år 2004 även s.k. OC-spray.

OC-spray eller, som det mera vardagligt kallas, pepparspray är alltså ett relativt nytt hjälpmedel för polisen. Förkortningen OC står för Oleoresin Capsicum som är det latinska namnet på ett extrakt av pepparfrukten. Jag har här valt att använda mig av benämningen pepparspray.

Ett syfte med införandet av sprayen var att försöka hitta ett hjälpmedel för polisen i gränslandet mellan fysisk närkamp och nyttjandet av skjutvapen. Avsikten var att på så sätt minska polisens användning av skjutvapen och de risker som sådan användning för med sig. Pepparsprayen är således att betrakta som ett komplement till polisens mer traditionella vapen och är tänkt att skapa ett handlingsalternativ när våld måste användas.

Det är naturligtvis angeläget att polisens våldsanvändning granskas och utvärderas. En sådan granskning sker också genom polisens internutredningar och de särskilda polismålsåklagarnas ställningstaganden i olika ärenden samt genom Rikspolisstyrelsens granskningsverksamhet.

Jag fann emellertid för ett par år sedan det angeläget att själv i något större omfattning granska användningen av polisens nya vapen. Mitt initiativ föranleddes av att jag vid några tillfällen hade noterat att pepparsprayen användes på ett sätt som jag ansåg kunde sättas i fråga. Jag vägrade också in att det handlade om ett relativt nytt vapen varför det kunde finnas ett behov av att granska om givna riktlinjer för dess användning var rimliga och tillräckligt tydliga.

Vidare ansåg jag att vunna erfarenheter borde kunna ge underlag för uttalanden om i vilka situationer pepparspray inte borde få användas eller i vart fall om när en restriktiv användning fordras. Samtidigt väcktes den mer övergripande frågan om polisen hade kommit att använda pepparspray i större utsträckning än vad som var tänkt från början. Med andra ord: hade polisen kommit att tänja på gränserna för vapnets tänkta tillämpningsområde?

Det var mot denna bakgrund som mitt granskningsarbete inleddes. Arbetet har huvudsakligen berört, förutom Rikspolisstyrelsen (RPS), sju polismyndigheter: Stockholms län, Västra Götaland, Skåne, Kronobergs län, Västernorrlands län, Gotland och Örebro län.

3 ALLMÄNT OM PEPPARSPRAY

Pepparsprayen utvecklades i USA på 1960-talet för postväsendet som ett skydd mot aggressiva hundar. Den kom senare att nyttjas av polisen i USA och i vissa europeiska länder. Pepparsprayen ansågs vara mer effektiv och pålitlig än tårgas för att oskadliggöra och passivisera våldsamma och hotfulla personer.

I Sverige påbörjades i september 2002 ett årslångt fältförsök med pepparspray vid några polismyndigheter. Några av de slutsatser som drogs av fältförsöket var att polisens ingripanden blivit säkrare, att polisen upplevde en ökad säkerhet samt att redan tillgången till pepparspray upplevdes som stressreducerande, vilket mynnade ut i mindre våld vid ingripanden. Sammanfattningsvis ansågs nyttan av pepparspray som polisiärt hjälpmedel vara större än de risker för skador eller dödsfall som trots allt fanns (se Fältförsök OC, Slutrapport 2004-01-16). Erfarenheterna av försöket var alltså överlag positiva varför RPS i januari 2004 beslutade att införa pepparspray som ett hjälpmedel vid våldsanvändning i polisverksamheten.

Den pepparspray som polisen använder sig av är en vätska som består av olika ingredienser. Den aktiva substansen är själva pepparextraktet från pepparfrukten men därutöver innehåller sprayen bl.a. vatten, etanol och drivgas som ser till att sprayen kan sprutas ut från behållaren. Effektiv räckvidd uppges vara mellan tre och fyra meter och maximal räckvidd cirka sex meter.

Pepparspray ska riktas mot ögontrakten. Sprayen orsakar i vanliga fall kraftig smärta och ögonen sluts reflexmässigt. Andra effekter kan t.ex. vara illamående, påverkad andning, hudirritation och påverkade slemhinnor samt försämrad orienteringsförmåga. Den som drabbas blir i de allra flesta fall ur stånd att handla, och polisen kan därför oftast ingripa och fortsätta att lösa sin uppgift utan att behöva använda ytterligare våld. Om möjligt ska den drabbade efteråt erbjudas sanering av pepparsprayen, huvudsakligen genom att ögonen sköljs med vatten. I normala fall återhämtar sig den som utsatts för pepparspray tämligen snabbt och utan kvarstående men.

I främst amerikansk vetenskaplig litteratur finns emellertid ett antal dödsfall som inträffat i samband med användning av pepparspray behandlade. I t.ex. C.H. Steffee m.fl., "Oleoresin Capsicum (Pepper) Spray and 'In-Custody Deaths'" i *The American Journal of Forensic Medicine and Pathology*, vol. 16, no. 3, 1995, konstateras bl.a. följande.

Based upon the small number of anecdotal reports of death in custody following OC exposure, compared to the large number of exposures that have occurred in police of finer training exercises and routine deployment in the field, OC spray appears to be relatively safe. We have insufficient physiologic data at this time, however, to conclude that capsaicin is incapable of causing or contributing to death. Whereas most deaths in custody following OC exposure will be purely coincidental, its use should serve as a red flag calling attention to individuals who face increased risk of sudden life-threatening events due to drug intoxication, the physical exertion of a struggle, a frenzied mental state, or other factors.

Författarna anser således att pepparspray förefaller att vara relativt riskfritt och att flertalet av de dödsfall som inträffat endast har ett tidsmässigt samband – inte ett orsakssamband – med användningen av pepparspray. De betonar emellertid att det finns anledning att iaktta försiktighet i förhållande till personer som är t.ex. drogpåverkade, fysiskt uttröttade eller befinner sig i ett agiterat eller upprört sinnestillstånd.

Professorn i rättsmedicin Anders Eriksson har på uppdrag av RPS gjort en bedömning av dödsfall som rapporterats i samband med polisiära insatser där pepparspray kommit till användning (2004). Han studerade fem vetenskapliga publikationer, bland dem den nyss nämnda, i vilka totalt 63 dödsfall, främst i USA, redovisades. Anders Eriksson drar slutsatsen att det absolut övervägande antalet dödsfall inte med fog kan anses ha något orsakssamband med pepparspray. I de studerade fallen tycks så gott som alltid dödsorsaken kunna tillskrivas något annat än pepparspray, vanligen någon eller några av diagnoserna positionell asfyxi, akut eller kronisk drogpåverkan, exciterat delirium eller annat agitationssyndrom, varvid tidigare sjukdom (fetma, hjärtsjukdom, astma) kan ha varit bidragande faktorer. Endast i ett par fall kan man med rimligt säkert stöd anta att pepparspray varit en utlösande faktor för dödsfallet, i båda fallen genom akut andningspåverkan. Han framhåller dock att det i båda fallen fanns komplicerande faktorer av samma slag som funnits vid övriga pepparspraysrelaterade dödsfall. Han betonar å andra sidan att det finns visst stöd för att anta att astmatisk sjukdom och bronksammandragning kan öka risken vid exposition för pepparspray samt att det finns vissa studier som talar för att pepparspray skulle kunna leda till allvarliga tillstånd och död genom laryngospasm (kramp i struphuvudet), ödem och svullnad i svalg och luftvägar, samt kemisk pnemonit (lunginflammation).

4 OMFATTNINGEN AV JO:s GRANSKNING

4.1 Utredningens omfattning och utredningsåtgärder

Jag har under de senaste åren granskat ett mycket stort antal rapporter beträffande polisens användning av pepparspray. Denna granskning har skett på följande sätt.

1. I samband med inspektioner: i november 2006 granskades rapporter för år 2006 vid Polismyndigheten i Kronobergs län, i maj 2007 rapporter för år 2007 vid Polismyndigheten i Skåne (polisområde Nordvästra Skåne), i november 2007 rapporter för åren 2006 och 2007 vid Polismyndigheten i

Örebro län, i november 2008 rapporter för år 2008 vid Polismyndigheten i Östergötlands län (polisen i Norrköping) och i mars 2009 rapporter för år 2007, 2008 och 2009 vid Polismyndigheten i Norrbotten (polisområde Norra Lappland).

2. Under våren 2007 infordrades och granskades rapporter för åren 2006 och 2007 från två storstadsmyndigheter och från två mindre myndigheter ute i landet. Det rörde sig om Polismyndigheten i Stockholms län (City polismästardistrikt), Polismyndigheten i Västra Götaland (polisområde 1, numera kallat Storgöteborg), Polismyndigheten i Västernorrlands län och Polismyndigheten Gotland.
3. Klagomål till JO/initiativärenden: i ett par fall anmäldes polisens användning av pepparspray hit och i något fall fann jag, efter ett anonymt klagomål, anledning att på eget initiativ ta upp en händelse till närmare utredning.

En utgångspunkt för mitt granskningsarbete var att försöka lyfta fram exempel på olika typsituationer då lämpligheten av att använda pepparspray kan ifrågasättas, t.ex. mot handfängselbelagda personer, i fordon eller mot en folksamling. Under granskningen fann jag dock också anledning att ta upp vissa enskilda händelser då våldsanvändningen i just dessa fall starkt kunde ifrågasättas, och i två fall ansåg jag till och med att polisens handlande var av den arten att fråga om ansvar för misshandel alternativt tjänstefel aktualiserades. I dessa båda fall inledde jag därför förundersökning och överlämnade ärendena till Åklagarmyndigheten för vidare prövning. Det kan tilläggas att i ytterligare tre av de nu granskade fallen har polisens användning av pepparspray varit föremål för åklagares prövning av straffrättsligt ansvar för våldsanvändningen.

Av de hundratals rapporter som sammantaget granskats valde jag att närmare utreda 67 händelser då polisen använt pepparspray. Respektive polismyndighet ombads att yttra sig över frågan om det enligt myndighetens bedömning var försvarligt att använda pepparspray vid de olika tillfällena, och RPS anmodades därefter att yttra sig över vissa frågeställningar.

Berörda polismyndigheter och RPS kom in med remissvar.

— — —

5 RÄTTSLIG REGLERING M.M.

5.1 Lagregler och föreskrifter m.m.

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp (6 §). Med detta uttryck avses främst våld mot människokroppen.

Polisens användning av våld innebär en begränsning av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Sådana begränsningar får ske endast genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF).

Lagstöd för polisens befogenhet att använda våld finns i 10 § polislagen (1984:387). Första och andra styckena i bestämmelsen har följande lydelse.

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordon's last,
6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller
7. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Utanför det lagreglerade området finns det, bortsett från de speciella situationer som avses i 24 kap. brottsbalken om allmänna grunder för ansvarsfrihet (t.ex. nödvärn), inte något utrymme för våldsanvändning från polisens sida.

Vid alla former av polisingripanden måste behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § första stycket polislagen beaktas. Enligt detta lagrum ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas får detta endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Av RPS föreskrifter och allmänna råd om polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning följer bl.a. att polisen får använda pepparspray som särskilt hjälpmedel vid situationer där en polis har befogenhet att använda våld mot person, FAP 933-1.

RPS har vidare meddelat särskilda föreskrifter och allmänna råd om pepparspray (OC-spray), FAP 104-4. Dessa trädde i kraft den 1 december 2004. När det gäller användandet av pepparspray och sanering finns följande föreskrifter och allmänna råd.

Användande

9 § Användning av pepparspray ska ske med hänsyn tagen till den smärta och det obehag som åtgärden innebär för den som utsätts för sprayen.

10 § Pepparspray får användas bara om den polisiära uppgiften inte kan lösas på något annat, mindre ingripande sätt.

Allmänna råd

Pepparspray är ett hjälpmedel som innebär ett betydande mått av våldsanvändning och som i princip är avsett att användas i situationer där våld måste användas och där andra metoder inte är ändamålsenliga. Pepparspray bör inte i andra fall än då rätt till nödvärn föreligger användas vid ingripande mot personer som ingår i en folksamling.

Sanering

11 § När en polis har använt pepparspray mot en person ska polisen, om det är möjligt, snarast se till att personen befrias från sprayen (sanering).

I samma föreskrifters 14 § finns regler om rapportering och dokumentation av användandet av pepparspray. Vidare föreskrivs att polismyndigheten ska utöva tillsyn över hur pepparspray används i polisverksamheten.

RPS genomförde för ett par år sedan en granskning av användningen av pepparspray. Granskningen avsåg huvudsakligen Polismyndigheten i Skåne och Polismyndigheten i Västmanlands län, övriga polismyndigheter berördes endast i viss mån. Granskningsrapporten publicerades den 14 maj 2007 (dnr CO-128-6020/06, nedan kallad RPS granskningsrapport).

I en rapport den 16 augusti 2005 om polisens våldsanvändning uttalade RPS etiska råd bl.a. att bestämmelserna om användningen av pepparspray bör förtydligas.

5.2 Praxis – avgöranden i svensk domstol

Vid några tillfällen har åklagare vid Åklagarmyndighetens riksenhet för polismål väckt åtal för misshandel/ofredande alternativt tjänstefel mot polismän för deras användning av pepparspray. Domstolen har då haft att pröva om lagliga förutsättningar att använda pepparspray föreligger. Jag har tagit del av domarna. I det följande lämnas en kortfattad beskrivning av dessa fall.

1. I samband med att en man skulle avvisas från Karolinska sjukhuset uppstod bråk och pepparspray användes mot mannen. Även en annan person träffades. Domstolen ansåg att våldsanvändningen var försvarbar och åtal för misshandel/ofredande liksom åtal för tjänstefel ogillades (Solna tingsrätts dom den 22 oktober 2004 i mål B 38-04. Domen överklagades, se punkten 4 nedan.).
2. I samband med ett omhändertagande i Kista centrum uppstod bråk, bl.a. sprayades den omhändertagne efter det att han lagts ned på golvet. Domstolen uttalade att användandet av pepparspray borde ligga tämligen högt på en tänkt våldstrappa eftersom den som utsätts inte endast upplever avsevärd smärta utan också blir försatt ur spel under en inte obetydlig tid. Rätten fann dock inte att några vägande invändningar kunde resas mot användningen av pepparspray och ogillade därför åtalet för bl.a. misshandel alternativt tjänstefel (Solna tingsrätts ovan nämnda dom. Domen överklagades, se punkten 4 nedan.).

3. En polisman åtalades för olaga hot alternativt tjänstefel bestående i att han hade hållit upp en pepparspraysburk framför ansiktet på en person och sagt att han skulle spruta honom i ansiktet om han inte berättade var han hade gömt en kniv. Domstolen dömde polismannen för olaga hot (Stockholms tingsrätts dom den 9 november 2005 i mål B 3476-05. Domen överklagades, se punkten 4 nedan.).
4. Domarna under punkterna 1–3 överklagades till Svea hovrätt. Hovrätten ansåg också att användningen av pepparspray i punkterna 1 och 2 var befogad och fastställde Solna tingsrätts dom. När det gäller det beskrivna åtalet i punkten 3 gjorde hovrätten bedömningen att polismannen hade varit i villfarelse om omfattningen av polisens laga befogenhet att använda pepparspray. Han kunde därför inte dömas för uppsåtligt brott. Där emot kunde polismannens misstag inte anses ursäktligt med hänsyn till den undervisning han fått vid polishögskolan. Han hade således varit oaktsam och dömdes, med beaktande av att en polisman inte får använda pepparspray i utpressningssyfte, för tjänstefel (Svea hovrätts dom den 17 maj 2006 i mål B 8991-04 och B 9314-05. Domen har vunnit laga kraft.).
5. Vid ett ingripande mot några män som färdades i en stulen bil sprayades en person för att polisen skulle kunna fullfölja ett gripande. Enligt polismannen hade personen annars med stor sannolikhet kunnat fly. Domstolen, som utgick från polismannens berättelse, anförde bl.a. att det inte av utbildningsmaterialet om pepparspray eller på annat sätt framgick att sprayen inte får användas om syftet endast är att hindra att en brottsmisstänkt person sliter sig loss för att undkomma. I brist på anvisningar som anger annat framstod, enligt domstolen, tvärtom sådan användning som förenlig med gällande regler. Åtalet för såväl misshandel/ofredande som tjänstefel ogillades (Stockholms tingsrätts dom den 16 november 2004 i mål B 3220-04. Domen har vunnit laga kraft.).
6. I samband med en trafiknykterhetskontroll uppstod diskussion och bråk. Bilföraren försökte gå från platsen och polismannen såg ingen annan utväg än att lägga ned mannen på marken. Mannen fortsatte dock att kämpa emot. Polismannen använde då pepparspray, varvid motståndet upphörde. Polismannen åtalades för tjänstefel. Domstolen uttalade att det inte går att fastställa en för alla tänkbara fall giltig formel när pepparspray, batong eller ytterst tjänstepistol får användas. Varje situation där en polisman bestämmer sig för att använda något av dessa hjälpmedel är unik. En bedömning i efterhand måste innefatta en realistisk syn på vilket utrymme som funnits för alternativa handlingsvägar. Enligt rätten hade polismannen inte på ett mindre ingripande sätt kunnat lugna ned bilföraren för att kunna genomföra tjänsteåtgärden. Domstolen ansåg därför att polismannen hade hållit sig inom de ramar för våldsanvändning som polislagen föreskriver och ogillade åtalet (Helsingborgs tingsrätts dom den 22 januari 2007 i mål B 4129-05. Domen har vunnit laga kraft.).
7. Vid kontroll av en person i tunnelbanan uppstod ordväxling mellan denne och en polisman (det fanns två polismän på platsen). Enligt polisman-

nen började personen springa från platsen varför han tog tag i dennes jacka. Personen försökte slita sig loss och tog tag i polismannens vapenbälte. Polismannen beslutade då att använda pepparspray. Åtal väcktes för misshandel/ofredande alternativt tjänstefel. – I målet hördes två personer som arbetar med att utbilda poliser i användande av pepparspray. Det framkom då att man gått ifrån den tidigare som pedagogiskt verktyg använda s.k. våldsanvändningstrappan i vilken lätt våld i form av försning var att anse som det lindrigaste våldet för att sedan trappas upp via grepp, batongslag och handfängsel till skjutvapen. Pepparspray ansågs ligga mellan batongslag och skjutvapen. I stället lär man nu ut en mera situationsanpassad modell där polismannen väljer verktyg efter den situation som man befinner sig i, t.ex. finns det inte något krav att man alltid ska försöka använda grepp innan pepparspray utnyttjas. – Enligt domstolen kunde brottet misshandel inte komma i fråga då polismannen var av den övertygelsen att han hade rätt att använda pepparspray. Domstolen, som bl.a. anförde att pepparspray måste bedömas som ett kraftigare våld än enbart ett grepp, ansåg sammanfattningsvis att andra medel inte hade varit otillräckliga för att genomföra tjänsteåtgärden varför användningen av pepparspray inte kunde anses som försvarlig. Polismannen dömdes för tjänstefel (Solna tingsrätts dom den 15 februari 2008 i mål B 3947-07. Domen överklagades först, men överklagandet återkallades.).

8. En polisman åtalades för misshandel alternativt tjänstefel för att ha använt pepparspray mot en person vid ett gripande. En flyende person stannade själv bakom en bropelare och var stilla när polismannen kom fram till platsen. Polismannen uppgav att han sprayade personen direkt för att minimera våldsanvändningen vid gripandet. Domstolen hänvisade i domen till bl.a. RPS granskningsrapport i vilken anges att pepparspray måste placeras högt i en tänkt våldsanvändningstrappa. – Enligt domstolen hade polismannen i det ögonblick han kom fram till bropelaren inte kontroll över händelsen och det krävdes att han omedelbart bestämde sig för vilken insats han skulle göra. Att i det läget tilltala personen kunde ha varit ödesdigert. Slutsatsen blev således att det var försvarligt att tillgripa våld och att det var ändamålsenligt att välja pepparspray. Åtalet ogillades därför (Stockholms tingsrätts dom den 21 april 2009 i mål B 14229-08. Domen överklagades, se punkten 9 nedan.).
9. Domen under punkten 8 överklagades till Svea hovrätt som nyligen fastställde tingsrättens dom. Hovrätten uttalade i domen att pepparspray får anses vara ett hjälpmedel som innebär ett betydande mått av våldsanvändning (Svea hovrätts dom den 6 november 2009 i mål B 4095-09).
10. En polisman åtalades i februari 2009 för misshandel alternativt tjänstefel för att ha använt pepparspray mot en person som var belagd med handfängsel (Haparanda tingsrätts mål B 789-08, målet är ännu inte avgjort).

5.3 Praxis – avgöranden från Europadomstolen

I några fall har Europadomstolen uttalat sig om polisens användning av pepparspray i samband med skingring av demonstrationer (Oya Ataman mot

Turkiet, dom den 5 december 2006, Ciloglu m.fl. mot Turkiet, dom den 6 mars 2007 och Karatepe m.fl. mot Turkiet, dom den 7 april 2009). Prövningen har då avsett om användningen medfört en kränkning av artikel 3 (förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling) i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

I samtliga fall har Europadomstolen konstaterat att pepparspray, som används i Europarådets medlemsstater för att kontrollera och skingra demonstrationer som hotar att gå över styr, visserligen inte är giftig men att användandet kan orsaka obehag som t.ex. andningsproblem, illamående, kräkningar, irritation i andningsvägarna, tårkanalerna och ögonen, kramper, bröstsmärtor, hudbesvär eller allergiska besvär. De klagande hade dock inte åberopat någon medicinsk utredning för att visa att de skulle ha orsakats några olägenheter av att ha utsatts för pepparsprayen. Domstolen fann följaktligen att någon kränkning av artikel 3 inte hade skett.

6 JO:s BEDÖMNING

6.1 Allmänna synpunkter på polisens användning av pepparspray

6.1.1 Polisens våldsanvändning i allmänhet

En väl fungerande polisverksamhet är av central betydelse i ett modernt rättssamhälle. Polisens verksamhet syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (1 § polislagen). Till polisens uppgifter hör således bl.a. att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat (2 § polislagen). För att kunna fullgöra detta uppdrag har polisen av lagstiftaren anförtratts omfattande maktbefogenheter, däribland rätten att bruka våld. Lagstöd för denna våldsanvändning finns i 10 § polislagen.

Även om polisen således i vissa situationer får bruka våld vill jag redan inledningsvis betona att det för allmänhetens förtroende för polisverksamheten och för polisens legitimitet i ett rättssamhälle är av grundläggande betydelse att polisen är återhållsam i sin våldsanvändning. De principer som ska geomsyra alla polisingripanden – behovs- och proportionalitetsprinciperna – är centrala också när det gäller polisens våldsanvändning. Polisen ska så långt möjligt undvika att använda våld och tillgripa sådana åtgärder endast när så verkligen behövs (behovsprincipen) och, om våld måste användas, får åtgärderna inte medföra större skada eller olägenhet än som är nödvändigt för att det avsedda resultatet ska uppnås (proportionalitetsprincipen). Som framgått läggs dessa principer fast i 8 § polislagen. Det ankommer alltså på varje polisman att med hjälp av sin erfarenhet och yrkesskicklighet sträva efter att så långt möjligt lösa sin uppgift utan att behöva tillgripa våld och, om våld måste tillgripas, begränsa sin våldsanvändning till vad som är nödvändigt för att fullgöra uppgiften.

En annan aspekt som måste beaktas när det gäller polisens våldsanvändning är givetvis den enskilde polismannens säkerhet. Poliser är en yrkesgrupp

som dagligen kan ställas inför svårbemästrade situationer där en viss våldsanvändning kan vara nödvändig för att kunna lösa tjänsteuppgiften på ett godtagbart sätt. Det kan t.ex. gälla att gripa eller omhänderta en våldsam, kanske beväpnad, eller oreglerlig person. Men även en tämligen ordinär uppgift, som t.ex. att lämna handräckning för att föra en psykiskt sjuk person till läkare, kan snabbt övergå till en kaosartad situation där polisen måste tillgripa våld för att återta kontrollen. I det vardagliga arbetet nödgas alltså ofta polismän i yttre tjänst att använda våld och riskerar att själva utsättas för våld. Det är därför självfallet av stor vikt att polisen har adekvata och effektiva hjälpmedel vid sin våldsanvändning. Pepparsprayen är numera ett sådant särskilt hjälpmedel.

6.1.2 Pepparspray som vapen i polisens arsenal

År 2000 påbörjades ett utvecklingsarbete inom RPS beträffande framtagandet av ett icke-dödande vapen, däribland berördes pepparsprayen. Diskussionen om polisens hjälpmedel tog sedan fart efter kravallerna i Göteborg 2001 då det påtalades att svensk polis vid den tidpunkten egentligen endast hade två hjälpmedel, skjutvapen och batong, och att steget mellan dessa var för stort. Det uttalades att en polisman i ett trängt läge kunde komma att använda sitt skjutvapen trots att ett mindre skadligt vapen hade varit tillräckligt för att oskadliggöra en person eller avvärja en farlig situation (se vidare om detta i Göteborgskommitténs betänkande Göteborg 2001, SOU 2002:122, s. 719 f.). I betänkandet hänvisades också till RPS nämnda utvecklingsarbete och anfördes att ”OC-spray är enligt Rikspolisstyrelsen avsedd att ingå i varje polis-mans beväpning i syfte att närstrider skall kunna undvikas och därmed även allvarligare våldsutövning. Den sprayburk som är tänkt att användas har enligt gjorda tester god träffsäkerhet och effekt på tre–fyra meters avstånd” (s. 719).

Tanken bakom införandet av vapnet pepparspray var således, som redan berörts, att skapa ett handlingsalternativ – inte att ersätta vare sig skjutvapen eller batong – för polisen vid ingripanden och självförsvarssituationer för att på så sätt minska bruket av skjutvapen och de stora risker för polismän, den som ska gripas eller omhändertas och tredje man som detta medför. I FN:s Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials uppmanas också staterna att utveckla ”non-lethal incapacitating weapons” för att i ökad utsträckning begränsa användningen av utrustning som kan förorsaka död eller skada på person (p. 2). Pepparsprayen var alltså ursprungligen tänkt att fylla det tomrum som kunde sägas finnas mellan skjutvapen och fysisk närmkamp; således ett hjälpmedel avsett att användas i huvudsak på visst avstånd. I den slutrapport som färdigställdes efter fältförsöket med pepparspray nämns också att vid ”användning av pepparspray undviks ofta ett regelrätt handgemäng och polisen kan agera på avstånd med ökad säkerhet” (Fältförsök OC, Slutrapport 2004-01-16 s. 8). RPS har i sitt yttrande hit anfört att målet med att införa pepparspray var att öka polisens förmåga att på ett säkert sätt ingripa mot hotfulla personer. Avsikten var således, enligt

RPS, inte att sprayen skulle brukas mot en person som polisen redan hade kontroll över och hotet därmed inte längre var överhängande.

Min granskning visar emellertid att pepparspray ofta – kanske till och med huvudsakligen – brukas på korta eller mycket korta avstånd, inte sällan i närkampssituationer, och alls inte enbart i s.k. ingripandesituationer. Att sprayen i praktiken ofta används på ett avstånd av en meter eller kortare bekräftas även i RPS granskningsrapport (s. 42).

Det fanns visserligen i den nyss nämnda slutrapporten efter det inledande fältförsöket slutsatser och uttalanden som tyder på att spray redan inledningsvis även kommit att användas på nära håll och vid flera slag av åtgärder från polisens sida. Det sägs således t.ex. att skaderisken minskat vid ingripanden ”exempelvis vid insättning i fordon, under transport och i arrester” (s. 8). Det har emellertid inte – i vart fall inte i det offentliga samtalet om polisens beväpning – klargjorts att pepparsprayens användningsområde skulle vara vidare än vad som en gång motiverade att den införlivades med polisens övriga utrustning.

Enligt uppgift har pepparsprayen i de allra flesta fall avsedd verkan och förefaller därför – rätt använd – väl fylla sin funktion. Det bör emellertid nämnas att sprayen undantagsvis inte får avsedd effekt, framför allt på en del drogpåverkade eller psykotiska personer. Ett tragiskt exempel på den uteblivna effekten är det fall då en polisman sköts till döds i Nyköping för ett par år sedan. Den av RPS utsedda utvärderingsgruppen av dödsskjutningen har nyligen lyft fram denna fråga och pekat på att användning av pepparspray mot personer som är drogpåverkade och allvarligt psykiskt sjuka kan innebära att aggressionen i stället stegras och farligheten ökar ytterligare. Utvärderingsgruppen anser därför att detta förhållande noggrant måste analyseras och beaktas vid såväl utbildning som när pepparspray ska komma till användning (se inspektionsrapport 2009:1 s. 28 f.).

Min bedömning: Jag har inte, från etiska eller andra utgångspunkter, någon principiell invändning mot att pepparspray ingår i polisens vapenarsenal.

Den offentliga diskussion som efter Göteborgskravallerna förts om polisens beväpning, och under vilken pepparspray nämnts som ett alternativt hjälpmedel, har utgått från att ett nytt vapen behövdes för att kunna undvika bruk av skjutvapen och från att ett sådant vapen således var avsett att användas på viss distans mot våldsamma eller hotfulla personer. Även om jag i och för sig inte vill utesluta att det kan finnas skäl att vidga det tänkta användningsområdet för pepparsprayen något är jag kritisk till den glidande utveckling i vapnets bruk som, internt inom polisen och utanför den offentliga debatten, synes ha skett. Pepparspray förefaller ha kommit att bli ett hjälpmedel för att även i mera närkampsbetonade situationer underlätta polisingripanden av olika slag.

Jag har självfallet inte någon invändning mot utvärderingsgruppens slutsats att effekten av pepparsprayen på personer som är drogpåverkade och allvarligt psykiskt sjuka måste analyseras. Ett från min synpunkt särskilt viktigt skäl till att så bör ske är givetvis att sådana personer i högre grad än andra

tycks kunna riskera att drabbas av allvarliga följder av pepparspraysanvändning.

6.1.3 En icke enhetlig praxis

I början av år 2007 uppmärksammades i medierna några fall då pepparspray använts mot personer som varit belagda med handfängsel, och det framkom också att det inom polisväsendet fanns olika uppfattningar om pepparspray kunde användas i sådana fall. En polisman i Västerås uppgav t.ex. att det kunde vara ”helt rätt” medan en polisman i Stockholm ansåg att det var ”fullständigt olämpligt” (Vestmanlands Läns Tidning den 26 januari 2007).

Att skilda uppfattningar råder om vapnets bruk bekräftas i RPS granskningsrapport där det uttalas att det inom polisen inte finns någon ”gemensam, samstämmig uppfattning av när OC-spray får användas” (s. 43). Ett sådant uttalande inger självfallet betänkligheter. Jag är emellertid medveten om att det kan ta en viss tid innan en fast etablerad praxis har utkristalliserats när det gäller användandet av ett nytt hjälpmedel. Till att en sådan praxis bildas bidrar bl.a. polismyndigheternas egenkontroller samt polismålsåklagarnas, RPS och JO:s granskningsarbete. Som framgått har också ett antal fall prövats i domstol.

Av nu gällande föreskrifter (FAP 104-4) framgår, som tidigare redovisats, endast att spray ska användas med hänsyn tagen till den smärta och det obehag som åtgärden innebär (9 §) och att den bara får användas om den polisiära uppgiften inte kan lösas på något annat, mindre ingripande sätt (10 §). Föreskrifterna har således fått en utformning som inte begränsar sprayens användning vid vissa slag av situationer, utom på så sätt att det som allmänt råd sägs att den inte bör användas mot personer som ingår i en folksamling i andra situationer än då rätt till nödvärn föreligger.

Det har från flera olika håll framkommit synpunkter på att RPS nu gällande föreskrifter och allmänna råd om pepparspray behöver omarbetas och förtydligas. I sina yttranden till JO har bl.a. Stockholmspolisen pekat på det förhållandet att gränserna för användande av pepparspray är oklara, och Kronobergspolisen har välkomnat att RPS i sitt yttrande till JO uttalat sig om användning av pepparspray i fordon. I RPS granskningsrapport har också efterlysts tydliga direktiv om begränsningar i användandet av pepparspray och i rapporten har också lämnats förslag till hur föreskrifterna bör förändras. Även RPS etiska råd har framfört synpunkter på att föreskrifterna bör förtydligas. Slutligen har också den ovan nämnda utvärderingsgruppen av döds-skjutningen av en polisman i Nyköping framhållit att det behövs en översyn av regelverket och utbildningen för användningen av pepparspray. – Som framgått har RPS på JO:s fråga i saken uppgett att en översyn av bestämmelserna för användning av pepparspray pågår. Av remissvaret framgår även att RPS har för avsikt att ge nya direktiv för utbildningsplanen vid Polishögskolan.

I den konkreta ingripandesituationen är det emellertid alltid den enskilde polismannen som har att efter eget omdöme avgöra om den situation han har hamnat i berättigar till att använda våld och vilken grad av våld som fordras.

Varje polisman är således ytterst ansvarig för sin egen våldsanvändning, oavsett om det handlar om pepparspray eller annat våld, och får själv stå till svars för följderna om användningen gått över gränsen för det tillåtna. En annan sak är att avsaknaden av t.ex. tydliga föreskrifter och brister i utbildningen kan ha viss betydelse vid en straffrättslig prövning av våldsanvändningen.

Min bedömning: Det är utomordentligt angeläget att praxis när det gäller användningen av pepparspray är så enhetlig som möjligt. Det är självfallet oundvikligt att enskilda polismän kan komma att göra olika bedömningar även om omständigheterna i de enskilda fallen kan te sig likartade. Risken för att betydelsefulla skillnader i synsätt och praxis utvecklas mellan olika myndigheter inom polisen – och kanske även mellan olika enheter vid en myndighet – måste emellertid motverkas. Det kan ske, förutom genom att polismän erbjuds en adekvat utbildning, genom tillräckligt tydliga föreskrifter och allmänna råd i saken. De föreskrifter och råd som nu gäller är enligt min mening helt otillräckliga. De ger – med undantag för användning av pepparspray mot personer i en folksamling – noga taget inte enskilda polismän någon vägledning som är mera klargörande än den allmänna proportionalitetsprincip som följer redan av bestämmelserna i 8 § polislagen. Avsaknaden av tydliga föreskrifter och råd kan leda till osäkerhet om vad som gäller i en viss situation, t.ex. om det är godtagbart att använda pepparspray i ett fordon eller mot en person som är belagd med handfängsel. Enligt min uppfattning skulle tydliga föreskrifter och råd medföra att den enskilde polismannen bättre har klart för sig förutsättningarna för en korrekt användning av pepparspray när han eller hon hamnar i en akut situation då våld kan behöva tillgripas. Som framgått har det redan i flera andra sammanhang framhållits att nu gällande föreskrifter och råd behöver omarbetas. De kritiska synpunkter som jag i det följande kommer att ge uttryck för talar entydigt i samma riktning.

Jag vill avslutningsvis i denna del endast kommentera vad Stockholmspolisens, och även RPS, anfört om att föreskrifterna utformats så att de kan förstås som att 10 § i FAP 104-4, till skillnad från 10 § polislagen, ger utrymme för att pepparspray kan användas även om polisen inte möts med våld eller hot om våld eller motstånd. Jag har för min del svårt att förstå att denna diskrepans i sig kan ge upphov till någon oklarhet. Det är självklart så att det är bestämmelserna i 10 § polislagen som, bortsett från nöd- och nödvärnssituationer, sätter gränserna för polisens våldsanvändning. Myndighetsföreskrifter kan givetvis inte vidga det utrymme för våldsanvändning som lagen ger. Men Stockholmspolisens påpekande bekräftar likväl att föreskrifterna inte är tillräckligt tydliga.

6.1.4 Milt eller betydande våld?

Det har diskuterats var på den s.k. våldsanvändningstrappan som pepparspray hör hemma. Denna ”trappa” introducerades av RPS under 1990-talet för att åskådliggöra hur polisens våldsanvändning i relation till motpartens våld kan rangordnas: kommunikation (kroppsspråk och samtal), lindriga fysiska metoder (fästhållning och lätta tryck), kraftfulla fysiska metoder (grepp och slag), hjälpmedel (batong och fängsel) och till sist skjutvapen (RPS gransknings-

rapport s. 12). Stockholms- och Gotlandspolisen har berört frågan i sina yttranden till JO. Är användning av pepparspray att t.ex. likställa med batong eller att betrakta som en mer eller mindre ingripande form av våld? Enligt granskningsgruppen kan giltigheten av våldsanvändningstrappan diskuteras i dag, och trappan har också ifrågasatts både inom och utom polisen (rapporten s. 13).

I några fall som prövats i domstol har saken aktualiserats, se t.ex. avgörande 2, 6 och 7 i avsnitt 5.2 ovan. I Solna tingsrätts dom den 22 oktober 2004 (avgörande 2) uttalades att pepparspray borde ligga tämligen högt på en tänkt våldstrappa, och i Solna tingsrätts dom den 15 februari 2008 (avgörande 7) upplystes att pepparspraken, enligt dem som arbetar med utbildningsfrågor, ansågs ligga mellan batong och skjutvapen på våldsanvändningstrappan. I sistnämnda mål upplystes dock att man numera gått ifrån att använda trappan som pedagogiskt verktyg och i stället lär ut en mera situationsanpassad modell där polismannen väljer verktyg efter den situation som denne befinner sig i. Det finns t.ex. inte något krav på att polismannen alltid ska försöka använda grepp före pepparspray. Domstolen uttalade emellertid att pepparspray måste bedömas som ett kraftigare våld än enbart ett grepp. Helsingborgs tingsrätt uttalade i ett annat avgörande att det inte går att fastställa en för alla tänkbara fall giltig formel när pepparspray, batong eller ytterst tjänstepistol får användas utan att varje situation där en polisman bestämmer sig för att använda något av dessa hjälpmedel är unik (avgörande 6). Det kan sägas vara ett uttryck för den situationsanpassade modellen.

RPS anger att pepparspray är ett hjälpmedel som innebär ett *betydande mått* av våldsanvändning (allmänna råd till 10 § FAP 104-4).

Det tycks likväl stå klart att många polismän anser att användande av pepparspray innebär ett milt våld eftersom sprayen inte orsakar någon skada (RPS granskningsrapport s. 37). Granskningsgruppen har också i sin rapport gett uttryck för uppfattningen att användningen av pepparspray ”inte sällan går utöver vad som är försvarligt med avseende på 8 § polislagen” (s. 45). Om detta beror på osäkerhet om hur pepparspraken får användas eller på att den är lättillgänglig samt, enligt många polismän, inte orsakar några skador och är att betrakta som milt våld är oklart (jfr s. 37 i rapporten).

Den polisman som utrustas med pepparspray har att genomgå en utbildning i bl.a. vapnets effekter och i hur det bör användas. I utbildningen ingår ett s.k. upplevelsebaserat element som innebär att polismannen utsätts för pepparspray mot ögonen ”motsvarande en tänkt sekundärkontamination” och därefter har att försöka genomföra arbetsuppgifter i en ingripandesituation under ca 90 sekunder (Polishögskolans utbildningsmaterial för användare av pepparspray, 2006). Eftersom varje polisman som använder pepparspray således själv någon gång ska ha exponerats för sprayen kan det möjligen förefalla märkligt att vissa polismän anser att denna innebär en mild form av våld. Jag har emellertid förstått att exponeringsmomentet i utbildningen inledningsvis gick till så, att polismännen sprayades rakt mot ögonen på samma sätt som sker med en våldsam person som ska omhändertas. Sedan ett tämligen stort antal arbetsskadeanmälningar och sjukskrivningsfall rapporterats bland dem som sprayats i utbildningssyfte sker emellertid numera expone-

ringen mot endast ett öga, dvs. på sätt som kan antas ske om pepparspray som riktas mot en person av misstag även råkar träffa en polisman, s.k. sekundär kontamination (RPS granskningsrapport s. 21–23 och 46). Det kan inte utslutas att den nuvarande ordningen innebär att den enskilde polismannens upplevelse av exponeringen blir mindre intensiv och obehaglig än tidigare. Jag föreställer mig att den åtminstone inte leder till att den som utsätts blir helt förblindad med de panikreaktioner och den känsla av ångest och oro som då kan uppstå.

Min bedömning: Den s.k. våldsanvändningstrappan kan fylla en pedagogisk funktion bl.a. för att fästa den enskilde polismannens uppmärksamhet på vilken grad av våld som användandet av vissa hjälpmedel anses innebära. En helt annan sak är att våldsanvändningstrappan givetvis varken kan eller bör uppfattas så att en polisman i varje situation då våld måste tillgripas har att ”trappa upp” sin våldsanvändning från lägre steg till högre.

Min uppfattning är att pepparsprayen vid en rangordning kan inordnas i just det tomrum som den ursprungligen var tänkt att fylla, nämligen som mera ingripande än närkampstekniker, som grepp och användande av batong, men självklart som betydligt mindre ingripande än användning av skjutvapen.

Pepparspray orsakar smärta och ett övergående men kraftfullt och påtagligt obehag av sådan intensitet att den drabbade normalt försätts ur stånd att handla. Härtill kommer, att pepparspray visserligen normalt inte kan förväntas ge allvarliga eller bestående skador. Likafullt tyder mycket på att användningen i några få fall fått mycket allvarliga följder och i något fler fall resulterat i arbetsskador och sjukskrivning, antingen som en följd av själva exponeringen eller som ett resultat av en panikreaktion hos den som utsatts för sprayen (se avsnitt 3, Allmänt om pepparspray, och vad som sagts ovan om vissa effekter av bruk av pepparspray i utbildningssyfte). Att bruka sprayen måste därför, som också uttalas i RPS allmänna råd, anses innefatta ett betydande mått av våldsanvändning.

Det är angeläget att varje polismyndighet vidtar åtgärder för att bland sina anställda motverka uppfattningen att pepparspray innefattar ett mildt våld och den risk för att sprayen därmed utvecklas till ett hjälpmedel för att mera allmänt underlätta polisingripanden av olika slag som en sådan uppfattning kan medföra. Det går nämligen inte att bortse från risken för att en sådan uppfattning kan medföra att den enskilde polismannen frestas att väl lättvindigt nyttja pepparsprayen, även i situationer då det inte är försvarligt att använda våld eller i vart fall oproportionerligt att bruka våld av det slaget. De tydliga och klara anvisningar som jag tidigare efterlyst kan naturligtvis också bidra till att undvika att pepparspray uppfattas som ett vapen som kan brukas även vid mera alldagliga polisingripanden.

6.1.5 Bristande dokumentation

En granskning i efterhand försvåras av den alltför ofta undermåliga dokumentationen av en enskild händelse. Som framgått har denna brist framhållits av såväl polismyndigheterna som RPS. Göteborgspolisens har exempelvis uppgett att avrapporteringen i inte mindre än tolv fall varit så bristfällig att det svårli-

gen kunde avgöras om användningen varit försvarlig. Myndigheten har till och med konstaterat att rapporteringen i flertalet fall närmast varit fragmentarisk och till synes slentrianmässig. Också RPS granskningsgrupp hade synpunkter på dokumentationen vid sin granskning och även på utformningen av den blankett som används för avrapporteringen. Det anges bl.a. i rapporten att det ofta saknas en redogörelse för själva grunden för varför våldsanvändningen var nödvändig och varför pepparspray var det mest lämpliga hjälpmedlet (se t.ex. s. 32 och 45).

Min bedömning: Efter att, främst i samband med JO:s inspektioner av olika enheter inom polisväsendet, ha tagit del av hundratals rapporter beträffande användning av pepparspray är mitt bestående intryck att dokumentationen vid avrapporteringen lider av betydande brister. Det är alltför ofta svårt att enbart av denna dokumentation utläsa vad som faktiskt har inträffat. Från bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det helt nödvändigt att de omständigheter som föranlett den vapen användning som bruk av pepparspray innebär dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt. Det kan självfallet inte godtas att polismän av glömska eller slarv underlåter att dokumentera sådana omständigheter. Vidare är det angeläget att det hos polismyndigheterna finns en väl fungerande egenkontroll så att den enskilde polismannen direkt får en återkoppling om hans avrapportering är slentrianmässig eller annars brister. Jag utgår från att polisen vidtar åtgärder för att åstadkomma en bättre ordning i detta avseende.

6.2 Granskningen av enskilda fall – olika typsituationer

6.2.1 Allmänna utgångspunkter för min granskning

Mot bakgrund av vad som hittills sagts har min granskning av ett antal enskilda fall således utgått från

att pepparspray är ett vapen i polisens arsenal vars användning innefattar ett betydande mått av våld som medför smärta och ett visserligen övergående men likväl kraftfullt och påtagligt obehag av sådan intensitet att drabbade försätts ur stånd att handla

att pepparspray normalt inte ger några allvarliga eller bestående skador, men undantag kan förekomma

att, liksom vid all våldsanvändning bortsett från nöd- och nödvärnssituationer, pepparspray endast får användas under de förutsättningar som anges i 10 § polislagen, dvs. om det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt och om polismannen möts av våld, hot om våld eller, i vissa fall, motstånd

att det vid bedömningen av om användandet av pepparspray är godtagbart bör beaktas att vapnet främst varit avsett som ett hjälpmedel för att minska bruket av skjutvapen och således i första rummet bör komma till användning för att i en ingripandesituation på viss distans oskadliggöra en våldsam eller hotfull person.

Min granskning har med dessa utgångspunkter inriktats på användningen av pepparspray i vissa situationer som är av det slaget att det kan ifrågasättas om

vapnet typiskt sett alls bör brukas. Det innebär att jag i det följande behandlar vissa exempel på sådana situationer bland de 67 fall som redovisas i bilagan till detta beslut. Jag kommer däremot inte att närmare kommentera samtliga fall. Att vissa fall lämnas okommenterade innebär emellertid på intet sätt att användningen av pepparspray i dessa enligt min mening skulle vara invändningsfri.

Jag vill framhålla att jag självfallet är medveten om att det vid en prövning i efterhand kan vara svårt att sätta sig in i hur en enskild polisman upplevt en viss situation. En viss försiktighet bör därför iaktas vid en sådan prövning. Det kan i många fall också finnas utrymme för olika, var för sig godtagbara bedömningar, vilket bl.a. återspeglas i den domstolspraxis som redovisats i avsnitt 5.2 ovan.

Vissa ingripanden kan hänföras till fler än en rubrik, t.ex. sådana fall då pepparspray brukats mot den som varit dels belagd med fängsel, dels placerad i en polisbil.

6.2.2 Pepparspray mot personer som är belagda med fängsel

I ett flertal fall har polisen använt pepparspray mot personer som varit försedda med handfängsel. Det förefaller således vara en inte alltför ovanlig åtgärd. I två av fallen ansåg jag att det till och med fanns skäl att inleda förundersökning om misshandel alternativt tjänstefel. Som tidigare nämnts lade åklagare efter genomförd utredning ned förundersökningarna eftersom det inte kunde visas att obefogat eller oproportionerligt våld hade förekommit. – I det ena fallet framkom t.ex. under utredningen att den fängslade personen hade varit mycket våldsam i polisbilen och att denna därför hade fått stannas. Därefter hade pepparspray använts för att undvika ytterligare fysiskt våld och för att förhindra att personen sparkade föraren. Kronobergspolisen ansåg att det var försvarligt att använda pepparspray i situationen. – I det andra fallet sprayades en handfängselbelagd kvinna som satt i polisbilens baksäte eftersom hon fortsatte att göra motstånd. Skånepolisen anförde dock i sitt remissvar, bl.a. med beaktande av det förhållandet att ingripandet genomfördes av två polismän mot en kvinna med ”lättare kropps-konstitution”, att det kunde ifrågasättas om inte tjänsteåtgärden hade kunnat genomföras på ett mindre ingripande sätt och att det därför var tveksamt om det var försvarligt att använda pepparspray.

I sammanhanget kan nämnas att som framgått (avsnitt 5.2, punkt 10) har nyligen åtal väckts för misshandel alternativt tjänstefel i en situation där pepparspray använts mot den som varit belagd med handfängsel. Målet är inte avgjort.

Min bedömning: Dessa situationer karakteriseras bl.a. av att polisen för att avvärja våld från den som ingripandet riktas mot, eller för att hindra denne från att avvika, redan på annat sätt har begränsat personens rörlighet. Vidare gäller att ingripande polismän i en sådan situation rimligen befinner sig i närkontakt med den gripne.

Sedan polisen väl bemäktigat sig en person genom att belägga denne med handfängsel kan det, enligt min mening, inte anses försvarligt att trappa upp

våldsanvändningen genom bruk av pepparspray. Det bör därvid särskilt beaktas att det lidande som i en sådan situation tillfogas personen typiskt sett är större än annars, eftersom denne dels på mycket kort avstånd får spray riktad mot sina ögon, dels saknar varje möjlighet att värja sig eller att, som även RPS framhållit, som en naturlig reaktion på ett angrepp mot ögonen, ens efteråt föra upp sina händer till skydd. Den ångestupplevelse eller panikreaktion som kan infinna sig hos var och en som utsätts för pepparspray måste rimligen kunna med än större kraft drabba den vars händer är fängslade.

Det nu sagda utesluter emellertid inte att det helt undantagsvis kan förekomma närmast nöd- eller nödvärnsliknande situationer då en fängslad person förmår fortsätta att utöva ett så kraftigt våld att ingripande polismän inte utan ett betydande motvåld förmår bemästra situationen.

6.2.3 Pepparspray i fordon

I vissa fall har pepparspray använts i fordon (i några av dem har personen i fråga dessutom varit belagd med handfängsel, se föregående avsnitt).

RPS har framhållit att en person som placerats i baksätet på en personbil får sin rörelseförmåga begränsad av bristen på utrymme och att med de tekniker i självskydd som lärs ut kan en omhändertagen persons möjligheter att utöva våld minimeras ytterligare.

RPS har också betonat att det är att anse som en mera långtgående våldsanvändning att bruka pepparspray mot en person som är belagd med handfängsel och som dessutom befinner sig i ett trångt utrymme.

Enligt RPS finns det anledning att skilja mellan användande av pepparspray i fordon under färd och då fordonet är stillastående. Det bör vara uteslutet att använda pepparspray under pågående färd redan av det skälet att det då finns en påtaglig risk att också föraren påverkas av sprayen (s.k. sekundär kontaminering).

Beträffande bruk av pepparspray i ett fordon som stannas eller redan är stillastående, har RPS anmärkt att detta ofta medfört att fordonet måste saneras och, rent taktiskt, innebär att polispatrullen tvingas lämna bilen för att sedan stå utan sitt fordon under en viss period.

RPS anser sammanfattningsvis att när det gäller pepparspray i fordon får spray över huvud taget inte användas under färd och annars endast i undantagsfall.

Min bedömning: Jag kan instämma i vad RPS har anfört, och jag vill särskilt betona vikten av att inte använda pepparspray under pågående färd eftersom risken är stor att föraren också kontamineras i sådan grad att han förlorar kontrollen över fordonet och därigenom kan orsaka en allvarlig trafikolycka. – Härtill kommer, liksom under föregående punkt, att pepparsprayen i dessa fall används på ett mycket kort avstånd.

Det kan givetvis inträffa händelser då en fängslad person sparkar och fortsätter att vara mycket våldsam inne i polisbilen varför det i och för sig kan vara försvarligt att använda ytterligare våld för att få kontroll över situationen. Det är då nödvändigt att fordonet stannas innan pepparspray används.

6.2.4 Pepparspray i polisens egna lokaler m.m.

Användande av pepparspray inomhus, t.ex. i polisens arrestlokaler, liknar de fall som togs upp i föregående avsnitt eftersom det handlar om begränsade och ofta trånga utrymmen.

När det gäller användandet av pepparspray i arrestlokaler har RPS hänvisat till ett uttalande från Stockholmspolisen. Polismyndigheten uppgav där att ”användande av OC-spray när man befinner sig i polisens egna lokaler ska tillämpas med stor restriktivitet. I de flesta fall råder under dessa förhållanden stor skillnad i de möjligheter polisen har att kontrollera situationen. Det förhållandet att man befinner sig i polisens egna lokaler kan dock inte utesluta att OC-spray kan komma att användas.”

I några av de fall som jag utrett har polisen ensam eller tillsammans med arrestvakter befunnit sig i ett numerärt överläge mot en person. RPS har i denna del i huvudsak anfört att det faktum att polismän/arrestvakter är i numerärt överläge inte automatiskt utesluter ett användande av pepparspray samt att användandet på sedvanligt sätt måste motiveras i avrapporteringen och att det då tydligt ska framgå på vilket sätt numerären inte varit tillräcklig för att lösa situationen.

Min bedömning: Jag anser att pepparspray inte bör användas i arrester eller polisens andra egna lokaler. Även vid en sådan användning blir det normalt fråga om att en person sprayas på kort avstånd och i en förhållandevis trång lokal.

Härtill kommer att polisen redan verkställt sitt ingripande i den meningen att personen i fråga förts till en polisstation. Det är givet att även vissa av de åtgärder som då kan återstå – som t.ex. avvisitering och införande i arrest – kan mötas med motstånd som även kan vara våldsamt. Men, som Stockholmspolisen också har påpekat, polisen bör under sådana förhållanden ha jämförelsevis goda möjligheter att bemästra situationen. Såväl polismän som arrestvakter får antas ha både utbildning för, och erfarenhet av, att även utan hjälp av pepparspray hantera personer som med våld motsätter sig de åtgärder som ska genomföras. Uppgiften bör således kunna lösas genom mindre ingripande åtgärder – inte minst om polisen ensam eller tillsammans med arrestvakter befinner sig i ett numerärt överläge.

Om våldet från den gripnes eller omhändertagnes sida är av sådant slag, eller personalen är så underbemannad, att det närmast handlat om nöd- eller nödvärnsliknande undantagsfall kan användning av pepparspray även i en arrestlokal te sig försvarlig. Detta måste givetvis bedömas med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet.

Jag vill slutligen här även nämna att den av RPS utsedda utvärderingsgruppen av dödsskjutningen av en polisman i Nyköping också starkt ifrågasatt användning av pepparspray i trånga utrymmen (se inspektionsrapport 2009:1 s. 30).

6.2.5 Pepparspray i "förebyggande" syfte och vid vägran att följa polismans tillsägelse

Under min granskning har jag också noterat några händelser i vilka polisen av dokumentationen att döma synes ha använt pepparspray i vad jag har valt att beteckna som förebyggande syfte. RPS har anfört att användningen i dessa fall inte handlat om en förebyggande åtgärd utan utgjort ett led i en ingripande process. Med uttrycket förebyggande syfte avser jag emellertid, vilket bör ha framgått av omständigheterna i de enskilda fallen, att ingripande polismän synes ha befarat att en person kunde komma att bli våldsam och valt att använda pepparspray för att förebygga ett eventuellt våld från dennes sida.

Av liknande slag är också de fall i vilka polisen synes ha använt pepparspray som en reaktion mot den som vägrat att följa en polismans tillsägelse.

Min bedömning: En vägran att efterkomma en uppmaning från polisen om att t.ex. visa händerna kan visserligen berättiga till en viss beredskap från polisens sida, men inte till vad som närmast framstår som en våldsanvändning för säkerhets skull. Jag finner därför anledning att här särskilt betona att våld endast kan användas om förutsättningarna i 10 § polislagen är uppfyllda. När det gäller hotfulla situationer vill jag framhålla att en användning av pepparspray förutsätter att det hot som polismannen möts av är konkret och inte endast av lindrigt slag.

6.2.6 Pepparspray mot folksamling

Som framgår av de redovisade fallen i bilagan har jag observerat två händelser då polisen använt pepparspray mot en folksamling.

RPS har uttalat att pepparspray inte i andra fall än då rätt till nödvärn föreligger bör användas vid ingripande mot personer som ingår i en folksamling (allmänna råden till 10 § FAP 104-4). Styrelsen har i sitt yttrande till JO anfört att bakgrunden till detta är svårigheten med att träffa avsedd person utan risk för s.k. sekundär kontaminering, problem med sanering, risken för den drabbade personen att hamna i en utsatt situation samt risken för att användningen kan uppfattas som provocerande i sig, vilket kan leda till en eskalering av våldet.

Dokumentationen i det ena fallet är så knapphändig att det är svårt att bilda sig en uppfattning om vad som inträffat. Jag noterar att Göteborgspolisen ansett att användandet sannolikt inte var försvarligt. – I det andra fallet har däremot kommit fram att polisen i samband med ett ingripande mot en facklig blockad av en restaurang i Malmö bl.a. använde pepparspray mot folksamlingen som sådan. Händelsen har varit föremål för åklagares ställningstagande som efter genomförd utredning beslutade att lägga ned förundersökningen. I beslutet i denna del anfördes att polismännen ansåg att de handlat i nödvärn. I remissvaret till JO har Skånepolisen emellertid gjort bedömningen att användningen var mindre väl övervägd och att den uppkomna situationen borde ha kunnat lösas på ett annat mindre ingripande sätt.

Min bedömning: Från de synpunkter som JO har att beakta är det givetvis främst risken för att pepparspray drabbar även andra än den som utövar våld

eller uppträder hotfullt som motiverar att spray inte bör användas mot folksamlingar. Jag har således ingen annan uppfattning än RPS i den principiella frågan om sprayens användning i sådana situationer.

7 SAMMANFATTANDE OCH AVSLUTANDE SYNPUNKTER

Jag ställde mig, när jag inledde denna granskning, den övergripande frågan om polisen med tiden möjligen kommit att tänja på gränserna för det tillämpningsområde som pepparsprayen ursprungligen var tänkt att ha: som ett vapen att använda i gränslandet mellan fysisk närkamp och nyttjandet av skjutvapen för att på viss distans kunna försätta en våldssverkare eller hotfull person ur stridbart skick. Den bild som min granskning har gett, och som också bekräfstats i RPS granskningsrapport, är att just det förefaller ha skett. Många polismän tycks anse att pepparspray kan användas i en rad olika situationer för att underlätta en tjänsteåtgärd, t.ex. även i direkta närkampssituationer. I åtskilliga fall som jag granskat har pepparspray använts på ett avstånd om cirka en halv till högst en meter, ofta kortare än så. Också i RPS granskningsrapport har detta förhållande uppmärksamats.

Min granskning tyder således på att det har skett en betydande glidning i polisens faktiska bruk av pepparspray. Det som alltså ursprungligen främst var tänkt att utgöra ett hjälpmedel för att undvika att använda skjutvapen har således kommit att utnyttjas även i situationer då bruk av skjutvapen inte framstår som ens ett långsökt alternativ.

Troliga förklaringar till denna utveckling är dels att pepparspray anses vara ett effektivt hjälpmedel som temporärt oskadliggör den som tjänsteåtgärden riktas mot, dels att sprayen av många polismän uppfattas utgöra en relativt mild form av våld. Härtill kan förmodligen läggas att enskilda polismän kan känna sig tryggare när pepparspray används jämfört med att t.ex. behöva gå i närkamp med en person som ska gripas eller omhändertas och med hjälp av olika grepptekniker utföra sin uppgift.

Användning av pepparspray innebär emellertid ett betydande mått av våld. Det är också denna uppfattning som kommer till uttryck i RPS alltjämt gällande föreskrifter och allmänna råd om vapnets användning (FAP 104-4). Likväl har alltså ett delvis annat synsätt kommit att vinna insteg bland dem som har att använda sprayen.

Jag vill i och för sig inte utesluta att det kan finnas skäl att vidga det tänkta användningsområdet för pepparsprayen något men det kan inte godtas att en sådan glidande utveckling sker till synes utan en öppen diskussion och utan att förutsättningarna för ett sådant bruk närmare regleras i t.ex. RPS föreskrifter och allmänna råd.

Jag har i detta beslut riktat kritik mot pepparspraysanvändning mot fängslade personer, i fordon och i samband med olika tjänsteåtgärder i bl.a. arrestlokaler. Jag har emellertid också uttalat att jag inte vill utesluta att det undantagsvis, även vid vissa sådana tillfällen, kan förekomma att poliser möts av våld eller hot om våld av sådant slag att en närmast nöd- eller nödvärnsliknande situation uppstår som inte låter sig bemästras utan ett kraftigt verkande

motvåld från polisens sida, t.ex. genom användning av pepparspray. Men regeln bör alltså i dessa fall vara att pepparspray inte ska brukas.

Till de situationer i vilka en pepparspraysanvändning enligt min uppfattning i princip alltid framstår som oacceptabel hör också vad jag betecknat som användning i förebyggande syfte. Detsamma gäller pepparspray som reaktion på vägran att följa polismans tillsägelse. Bristerna i dokumentation i flertalet av dessa fall medför visserligen att de är svåra att bedöma, men de framstår likväl som ett tydligt tecken på att pepparspray av en del polismän betraktas som ett mildt verkande våld som kan begagnas även i situationer då polisen inte möts med våld eller med ett konkret hot om våld av inte endast lindrigt slag.

När det särskilt gäller dokumentationen av pepparspraysanvändning kan jag konstatera, efter att tillsammans med mina medarbetare ha gått igenom hundratal rapporter, att den är behäftad med stora brister. Beskrivningen av den aktuella situationen är ofta summarisk, och en redovisning av varför just pepparspray kom att användas saknas i ännu fler fall. Även i RPS granskningsrapport har dokumentationsbrister konstaterats. Dessa brister kan inte tillåtas bestå. En ändring bör kunna komma till stånd genom tydligare anvisningar men också – och kanske framför allt – genom konsekvent och noggrann uppföljning och egenkontroll vid varje polismyndighet.

Såväl de mera övergripande som de enskilda iakttagelser som jag gjort i detta ärende talar med betydande styrka för att den översyn som pågår av RPS nu gällande föreskrifter och allmänna råd snarast bör slutföras. De föreskrifter som nu finns, och som ska ge enskilda polismän vägledning, innefattar noga taget inte någon annan begränsning än att de ger uttryck för en allmän proportionalitetsprincip. Jag anser att föreskrifterna måste göras betydligt mera klara och tydliga. Det bör klargöras i vilka situationer som bruk av pepparspray kan vara befogat och – motsatsvis och ännu viktigare – i vilka situationer och för vilka syften en användning inte kan accepteras, även om jag givetvis inser att det inte går att förutse alla tänkbara situationer som en polisman kan försättas i och att det naturligtvis måste finnas utrymme för den enskilde polismannen att på eget ansvar själv avgöra om det är lämpligt att använda pepparspray i en viss situation. – Jag har noterat att det i RPS granskningsrapport ges förslag till ändrade föreskrifter. Förslagen pekar enligt min mening i rätt riktning.

Slutsatsen av min granskning är alltså att det är hög tid för RPS och de lokala polisledningarna att dra i handbromsen och motverka att det bland dess anställda sprids en uppfattning om att pepparspray medför ett våld av ganska mildt slag och se till att den glidande utveckling som pågår stoppas upp.

Fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen

(Dnr 4836-2007)

I ett beslut den 10 juli 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

I ett ärende rörande Kriminalvårdens, häktet Gävle, handläggning av granskningen av en brev försändelse (JO:s dnr 3808-2006) framkom uppgifter om att brevet, som skickats från Daniel J., som befann sig på häktet Huddinge och var belagd med restriktioner i sina kontakter med omvärlden, till Andreas O., som befann sig på häktet Gävle och inte hade belagts med sådana restriktioner, blivit föremål för granskning först efter det att brevet med normal postbefordran kommit till häktet Gävle.

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda åklagares vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Gävle, och Polismyndighetens i Gävleborgs län handläggning av saken. Initiativet utvidgades senare till att även omfatta åklagare vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm, lokal åklagare i Uppsala.

Utredning

Handlingar i JO:s ärende 3808-2006 tillfördes akten och därutöver infordrades handlingar från åklagarkammaren i Gävle (506A-2240-06), Internationella åklagarkammaren i Stockholm, lokal åklagare i Uppsala (509A-116-06), Utvecklingscentrum Umeå (ÅM 2006/4829), Riksenheten för polismål, Göteborg (820C-1311-06), Polismyndigheten i Västmanlands län, internutredningen (K36020-06), samt i Gävle tingsrätts mål B 1274-06 och B 1642-06. Muntliga upplysningar hämtades också in.

Av utredningen syntes framgå att, utöver det i JO:s ärende dnr 3808-2006 uppmärksammade brevet (framställan om prövning av brev försändelser daterad den 28 juli 2006), O. ytterligare ett brev skickats från Daniel J. till Andreas O., vilken, som nämnts, befann sig på häktet Gävle utan restriktioner (framställan daterad den 13 juli 2006) samt att dessa två försändelser skickats från häktet Gävle till åklagarkammaren i Gävle och därifrån till den polisman till vilken hade delegerats uppgiften att granska Daniel J:s försändelser. Granskning skulle sedan ha utförts av polismannen. Det noterades också att det på framställan daterad den 13 juli 2006 saknades anteckning om när granskningen skett och vad den resulterat i, dvs. om försändelsen fått tas emot.

Av handlingarna från Utvecklingscentrum Umeå respektive Riksenheten för polismål, Göteborg, framkom att åklagare tagit ställning till om förundersökning skulle inledas med anledning av åklagares och polisens hantering av två brev försändelser från Daniel J. till Andreas O. men inte funnit anledning att anta att brott begåtts.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av granskningen av de aktuella brevöversändelserna, varvid skulle anges vilka rättsliga överväganden som gjordes.

Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren Guntra Åhlund) uppgav att upplysningar inhämtats från de åklagare som handlagt ärendet samt från kammarchefen och angav följande under rubriken bakgrund.

Andreas O. häktades den 23 maj 2006 för hot mot tjänsteman av Gävle tingsrätt. Häktningsskäl var att det fanns risk för att Andreas O. skulle begå nya brott. Andreas O. var inte ålagd restriktioner. Målet har handlagts av en åklagare vid åklagarkammaren i Gävle (dnr 506A-2240-06). Under häktningstiden var Andreas O. placerad vid häktet Gävle. Andreas O. dömdes den 12 juni av Gävle tingsrätt till fängelse två månader samt förklarades en tid av två månaders villkorligt medgiven frihet förverkad. Tingsrätten beslutade att Andreas O. skulle kvarbli i häkte till dess domen i ansvarsdelen vunnit laga kraft. Andreas O. frigavs från häktet Gävle den 9 augusti, dvs. den dag han villkorligt skulle ha frigivits om han hade verkställt straffet i anstalt.

Daniel J. häktades av Gävle tingsrätt den 3 juli 2006 för bl.a. grovt rån. Häktningsskäl var s.k. obligatorisk häktning samt kollusions- och recidivfara. Åklagaren medgavs tillstånd till att ålägga Daniel J. restriktioner. Ärendet har handlagts av tre åklagare vid Internationella åklagarkammaren Stockholm, lokal åklagare i Uppsala (dnr 509A-116-06). Åklagaren OL var huvudansvarig för ärendet. Under dennes bortavaro har ärendet handlagts av åklagarna UF och EH. Inledningsvis var Daniel J. placerad vid häktet Hudiksvall men förflyttades sedan till häktet Huddinge. Åklagaren EH har på blanketten "Anvisningar angående häktad" den 4 juli 2006 antecknat att prövning förbehölls såvitt gällde möjligheten att avsända/motta brev eller annan försändelse. Vidare antecknades att prövningen skulle genomföras av en viss namngiven polisman i Gävle. Restriktions- och delegationsbeslutet expedierades samma dag till häktet Hudiksvall. Den 6 juli expedierade åklagaren UF ett delegationsbeslut med samma innehåll som det tidigare till häktet Huddinge. Vid omhäktningförhandling den 31 juli beslutade Gävle tingsrätt att Daniel J. alltså skulle vara häktad samt att åklagaren medgavs fortsatt tillstånd att meddela restriktioner. Under den tid de aktuella försändelserna har avsänts av Daniel J. har denne således varit belagd med restriktioner.

Brottsmisstankarna mot Andreas O. respektive Daniel J. har inte haft samband med varandra. I det ärende Daniel J. har varit misstänkt har omkring femton personer varit misstänkta.

Under häktningstiden har Daniel J. och Andreas O. korresponderat med varandra.

Häktet Gävle har skickat två framställningar om prövning av brevöversändelser avseende Daniel J., daterade den 13 respektive 28 juli, till åklagarkammaren i Gävle. Av framställningarna framgick att Daniel J. önskade skicka försändelser till Andreas O. Varför häktet sänt framställan till kammaren i Gävle i stället för den lokala åklagaren i Uppsala är inte känt, troligtvis har framställningarna skickats av misstag till förstnämnda kammare.

Åklagarna UF och EH har inga minnesbilder av att de har tagit del av framställningarna eller av breven. UF tror därför att Åklagarkammaren i Gävle har vidarebefordrat framställningarna direkt till polisen i Gävle och inte till lokal åklagare i Uppsala. Polismannen har i enlighet med delegationsbeslutet granskat försändelserna och beslutat att dessa fick avsändas. Försändelserna har sedan lämnats till Andreas O. vid häktet Gävle. Polismannen skickade efter granskningen kopior av framställningarna till lokal åklagare i Uppsala, vilket var rutin. Åklagaren har upplyst att kopior av de aktuella framställningarna har inkommit till kammaren men har inte, vid ankomsten, antecknats i granskningsloggaren.

Efter en redogörelse för den rättsliga regleringen anförde sedan Guntra Åhlund följande under rubriken Bedömning.

När en anhållen/häktad, som är belagd med restriktioner och där prövning av mottagande/avsändande av försändelser har förbehållits, önskar sända eller ta emot brev ska dessa granskas av handläggande åklagare eller den polisman som åklagaren har satt i sitt ställe. Vissa typer av försändelser är dock undantagna från granskning. Det är häktet som ombesörjer att den som ska granska försändelserna får dessa. Häktet skickar försändelserna till åklagarkammaren/polismyndigheten jämte den av Kriminalvården framtagna blanketten "Framställan om prövning av brevårsändelser". Av framställan framgår namnet på den frihetsberövade personen som framställningen avser samt adressaten på det brev som ska avsändas/mottas. Den som granskar försändelserna antecknar sitt beslut huruvida försändelsen får avsändas/mottas.

Vid åklagarkamrarna finns en granskningsliggare som består av originalhandlingarna av de framställningar som anhållna och häktade har gjort om att få avsända eller motta brev. Framställningarna samlas årsvis i pärmar i kronologisk ordning. Av brottmålsdiariet ska det framgå när framställningen inkom till kammaren och när den expedierades till häktet. Om kammaren för en särskild förteckning manuellt över inkomna framställningar räcker det att inkomstdatum och tidpunkten för expediering antecknas i förteckningen. Förteckningen ska även innehålla uppgift om brottmålets diarienummer.

Av utredningen hos JO framgår att de aktuella breven inkom till häktet Gävle med normal postbefordran. Det är inte känt huruvida breven faktiskt hade genomgått granskning innan häktet Huddinge vidarebefordrade dem eller om häktet Huddinge låtit avsända försändelserna utan föregående granskning. I sina upplysningar till JO har häktet Gävle uppgett att det av breven inte framgick att dessa hade granskats varför man på eget initiativ skickat breven till åklagarkammaren i Gävle för granskning.

Åklagarkammaren i Gävle har uppmärksammat att framställningarna rätteligen skulle ha sänts till lokal åklagare i Uppsala. Det förefaller som att kammaren i Gävle har skickat breven jämte framställningarna direkt till polismannen i Gävle. Detta har dock inte kunnat klarläggas med full säkerhet. Det har inte heller klarlagts hur ärendet har handlagts vid Åklagarkammaren i Gävle.

Vid prövningen av om försändelser får mottas eller avsändas ankommer det på beslutsfattaren att förvissa sig om att det finns rättsliga förutsättningar att granska försändelsen. I detta fall har uppgiften att utföra granskningen delegerats till en polis. Under sådana förhållanden har det enligt min mening inte ankommit på åklagare att närmare undersöka om försändelserna skulle granskas eller inte. Framställningarna borde därför, vilket också synes ha skett, ha överlämnats till polisen utan att åklagare gjort någon prövning.

Polismannen har i enlighet med åklagarens delegationsbeslut granskat försändelserna. Enligt min mening ska åklagare och polis vid granskningen kunna utgå från att de försändelser som häkten översänder för granskning har omhändertagits på ett korrekt sätt. Att kräva att åklagare och polis närmare ska undersöka hur postgången har skett är, enligt min mening, inte rimligt.

Efter granskningen har polismannen, enligt gällande rutin, skickat kopior av framställningarna med sina beslut till den lokale åklagaren i Uppsala. Framställningarna har dock inte antecknats i granskningsliggaren vid ankomssten vid Internationella åklagarkammaren Stockholm, lokal åklagare i Uppsala, vilket är en brist.

Kammarchefen har i sitt yttrande konstaterat att diarieföringen i granskningsliggaren inte har skett på rätt sätt och i rätt tid. Jag noterar med tillfredsställelse att kammarchefen kommer att ta upp denna fråga vid intern information vid kammaren samt se över att rutinerna följs vid diarieföring av brevårsändelser.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Gävleborgs län för upplysningar och yttrande över handläggningen av granskningen av de aktuella brevårsändelserna.

Polismyndigheten (länspolismästaren Christina Forsberg) inkom med ett remissvar, till vilket fogats yttrande av kommissarien Kjell Wiklund (här utelämnat) och inspektören Arnold Mattsson.

Arnold Mattsson uppgav att åtta personer, bl.a. Daniel J., häktades i den aktuella utredningen och att han var utsedd att sköta granskningen av brev till och från de häktade. I utredningen granskade han en stor mängd brev till och från den misstänkte. Breven kom i postgången och lades på hans skrivbord för granskning, vilket han gjorde. Därefter skickades ett exemplar av hans beslut vidare till åklagarmyndigheten.

Christina Forsberg anförde bl.a. följande.

Av den utredning som vidtagits vid myndigheten har inte framkommit något som förtjänar negativ kritik från polismyndighetens sida. Av redogörelsen som lämnats av inspektören Mattsson framgår att han fått förundersökningsledarens/åklagarens direktiv att ombesörja brevgranskningen. Vidare framgår att inspektörens beslut med anledning av arbetsuppgiften underställdes åklagaren. Polismyndigheten bedömer att inspektören endast genomfört den tjänsteåtgärd han genom åklagarens direktiv blivit ålagd att genomföra och att denne därmed inte förtjänar någon kritik.

Rättslig reglering

Enligt artikel 8 första punkten i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har envar rätt till skydd för bl.a. sin korrespondens. I artikelns andra punkt medges dock att undantag från skyddet får ske genom lag i vissa angivna syften, bl.a. förebyggande av brott. I 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Skyddet för förtrolig kommunikation får begränsas genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF).

I 24 kap. 5 a § rättegångsbalken (RB) föreskrivs bl.a. att om rätten beslutar att häkta någon ska den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Av 9 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (behandlingslagen) framgår att brev till vissa svenska myndigheter och internationella organ eller den häktades offentliga försvarare ska vidarebefordras utan granskning. Därutöver 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. Prövningen av sistnämnda förutsättningar görs av undersökningsledaren eller åklagaren då rätten har gett tillstånd att meddela den häktade restriktioner (16 § samma lag). Försändelser får granskas endast om den häktade medgivit detta. Har sådant medgivande inte lämnats ska breven hållas kvar men får inte öppnas (9 § samma lag och 8 § förordningen

[1976:376] om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. [behandlingsförordningen]).

I 19 § behandlingsförordningen föreskrivs att åklagaren får bemyndiga polisman att verkställa sådan granskning av brevårsändelser som avses i 8 § förordningen. I författningskommentaren till 9 § behandlingslagen sägs bl.a. att i de fall tillstånd att sända eller ta emot brev vägras det uteslutande är åklagaren som har rätt att fatta beslut (prop. 1975/76:90 s. 65).

Av Åklagarmyndighetens handbok om ärendehantering framgår att det på varje åklagarkammare ska finnas en s.k. granskningsliggare, som består av de framställningar i original som anhållna och häktade har gjort om att få avsända eller ta emot brev (version 3.1, avsnitt 6.17.4). Enligt den senaste versionen av handboken, som gäller från juni 2008, ska det på framställningen framgå avsändare och adressat, vem som har utfört granskningen av försändelsen och hur granskningen har utfallit. I den manuellt förda förteckningen i granskningsliggaren ska inkomstdatum, tidpunkten för expediering och uppgift om ärendets diarienummer noteras. Av ärendehanteringssystemet Cåbra ska också framgå när en framställning kom in och när en försändelse expedierades. Anledningen till detta är att man ska kunna följa ärendets handläggning. Tidigare gällde, om kammaren manuellt förde en särskild förteckning över inkomna framställningar, att det räckte att där anteckna uppgifter om inkomstdatum och tidpunkten för expediering.

Bedömning

Mitt initiativärende omfattar såväl frågan om åklagare/polis haft rätt att granska två brevårsändelser som skickats mellan två häktade personer som frågan om vilket ansvar åklagare har för granskningen när denne delegerat uppgiften till polisen.

Fick försändelserna granskas?

Av utredningen har framkommit att Daniel J. var häktad på grund av misstanke om bl.a. grovt rån. Han var först intagen vid häktet Hudiksvall och förflyttades sedan till häktet Huddinge. Förundersökningsledare i den utredningen var en åklagare vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm, lokal åklagare i Uppsala. Rätten hade meddelat åklagaren tillstånd att ålägga Daniel J. restriktioner och åklagaren förbehöll sig därför prövning av Daniel J:s brevårsändelser. Daniel J. skrev brev till häktade Andreas O., som var intagen vid häktet Gävle. Andreas O. var dock inte belagd med restriktioner. När breven i juli 2006, med normal postgång, kom till häktet Gävle skickade personal där dessa, tillsammans med framställningar om prövning av brevårsändelser, till åklagarkammaren i Gävle. Åklagare vid den kammaren var förundersökningsledare i den förundersökning som avsåg Andreas O. På framställningarna var antecknat att granskningen avsåg Daniel J. Försändelserna vidarebefordrades sedan, såvitt kunnat utredas, till polisinspektören Arnold Mattsson, som av åklagare vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm, lokal åklagare i Uppsala, fått uppdraget att granska försändelser till och från bl.a. Daniel J.

JO Cecilia Nordenfelt meddelade den 4 januari 2008 beslut i JO:s ärende dnr 3808-2006, som avsåg Kriminalvårdens handläggning av ett av de aktuella breven (beslutet finns tillgängligt på www.jo.se). Hon fann, med hänvisning till att föreskrifter som medför inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter ska tolkas restriktivt, bl.a. att det är det häkte där personen med restriktioner är intagen som har möjlighet att ingripa och granska brev som denne vill avsända eller ta emot. Möjligheten att granska Daniel J:s utgående post upphörde därmed i och med att brevet överlämnades till postbefordran av häktet Huddinge. Häktet Gävle saknade således lagligt stöd för sina åtgärder beträffande Daniel J:s utgående post. Jag har ingen annan uppfattning i den frågan.

Det nu sagda innebär vidare att det inte heller funnits lagliga förutsättningar för åklagare och polis att granska Daniel J:s försändelser sedan de ankommit till häktet Gävle.

Brister i dokumentationen

Det kunde vid den inledande utredningen hos JO inte närmare klargöras hur de aktuella försändelserna hanterats vid åklagarkammaren. Av Åklagarmyndighetens remissvar framgår att inte heller myndigheten kunnat utreda detta. Vilka åtgärder som vidtagits, vem som vidtagit dem och vilka överväganden som gjordes är således alltjämt i vissa delar oklart. Ytterligare utredning har inte framstått som meningsfull. Jag vill emellertid understryka att, eftersom granskning av en häktad persons korrespondens innebär en inskränkning i dennes grundläggande fri- och rättigheter, det givetvis är av stor vikt, inte bara att reglerna tillämpas korrekt, utan också att de åtgärder som vidtas med en häktad persons försändelser dokumenteras noggrant. Det måste således vara möjligt att i efterhand kunna följa handläggningen, vilket inte varit fallet i aktuellt ärende.

Klarlagt är emellertid att de båda försändelserna granskats av Arnold Mattsson. Även han har brustit i dokumentationshänseende. På framställan daterad den 13 juli 2006 saknas uppgift om när granskningen skett och huruvida försändelsen fick tas emot.

Åklagares ansvar för brevgranskning som sker efter delegation till polis

Även om handläggningen således inte i alla led har kunnat klarläggas får det dock anses utrett att någon vid åklagarkammaren i Gävle vidarebefordrat de av häktet Gävle upprättade framställningarna om brevgranskning till Arnold Mattsson, som också utfört granskningen. Som framgått saknades enligt min mening lagstöd för en sådan granskning. Fråga uppkommer därmed vilket ansvar åklagare respektive polis har att undersöka om rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger.

Åklagarmyndigheten har anfört att det vid prövningen av om försändelser får mottas eller avsändas ankommer på beslutsfattaren att förvissa sig om att det finns rättsliga förutsättningar att granska försändelsen. Då uppgiften delegerats till en polis ankommer det, enligt Åklagarmyndighetens mening, inte på åklagare att närmare undersöka om försändelserna ska granskas eller inte.

Åklagarmyndigheten har vidare anført att såväl åklagare som polis vid granskningen ska kunna utgå från att de försändelser som häkten översänder för granskning har omhändertagits på ett korrekt sätt och att det inte är rimligt att vare sig polis eller åklagare ska undersöka hur postgången har skett.

Som jag redan framhållit innebär möjligheten att granska en häktad persons försändelser en inskränkning av dennes grundläggande fri- och rättigheter. En granskning av en persons brev utan stöd i lag kan också medföra straffansvar.

Som framgått av redovisningen av den rättsliga regleringen är det en uppgift för åklagare eller undersökningsledare att avgöra om, eller i vad mån, det finns hinder för medgivande av att den som är häktad på grund av misstanke om brott får sända eller ta emot försändelser (16 § behandlingslagen). Åklagare får dock bemyndiga polisman att verkställa granskningen av brevårsändelser (19 § behandlingsförrdrningen). I förarbetena till behandlingslagen uttalades att en möjlighet till delegering av själva granskningsarbetet måste föreligga för att brevgranskningen ska kunna utföras med önskvärd skyndsamhet. Såvitt gäller den brevkontroll som ankommer på åklagare (eller undersökningsledare) kan granskningsarbetet lämpligen utföras av den polispersonal som har hand om brottsutredningen, men med uteslutande rätt för åklagaren att besluta i de fall då tillstånd att avsända eller ta emot brev vägras (prop. 1975/76:90 s. 65). Det uppdrag som får delegeras till polis avser enbart granskningen av innehållet. Endast åklagare får besluta att ett brev får hållas kvar. Delegationen får inte göras så generell att åklagaren i praktiken avhänder sig ansvaret för granskningen (Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, 2:a uppl., s. 770).

Det nu anförda leder till slutsatsen att även om granskningen av själva innehållet i försändelserna delegerats till polis medför det inte att åklagare helt avhänder sig ansvaret för att granskning sker. Framställningarna ska diarieföras vid kammaren när de kommer in. I åklagarens ansvar ingår att vara uppmärksam på sådana omständigheter som gör att det finns anledning att ifrågasätta om rättsliga förutsättningar för åtgärden föreligger.

Vad gäller omfattningen av den prövning som åklagare har att göra bör t.ex. sådana förhållanden som att häktet av misstag vidarebefordrat en försändelse ställd till svensk myndighet eller offentlig försvarare, vilka är undantagna från granskning, eller vidarebefordrat försändelser trots att restriktionerna hävts, uppmärksammas och framställningen således inte vidarebefordras till polis för granskning av försändelsens innehåll.

När det som i det aktuella fallet av framställan om brevgranskning framgår att denna vidarebefordrats av annat häkte än det där den person som har restriktioner befinner sig och framställan dessutom inte skickats till den kammare där förundersökning beträffande den häktade som har restriktioner bedrivs hade det, enligt min uppfattning, funnits anledning att utreda omständigheterna närmare. Om så hade skett, hade det förhoppningsvis uppmärksamats att försändelserna inte skulle skickas vidare till polismannen för granskning.

Såvitt gäller Arnold Mattssons ansvar för det inträffade har han, som angetts ovan, haft att granska innehållet i försändelser till och från Daniel J. Det

är enligt min mening självklart att varje tjänsteman som deltar i handläggningen av en brevgranskning måste vara uppmärksam på sådana omständigheter som kan tyda på att det saknas rättsliga förutsättningar för en granskning. Mot bakgrund av vad som ovan sagts om omfattningen av åklagares delegation till polis beträffande brevgranskning finner jag dock att vad som kommit fram inte ger tillräcklig grund för att kritisera Arnold Mattsson för att han genomförde granskningen.

— — —

Vad som i övrigt framkommit ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning

(Dnr 5228-2007)

I ett beslut den 27 oktober 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

I en artikel i nättidningen Ljusnan i november 2007, med rubriken ”Fri lejd för tjuvar som begår småbrott”, angavs att kammaråklagaren Christer Sammens vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Gävle, beslutat att lägga ned en förundersökning rörande stöld i en fastighet vid vilken gods stals och tjuvarna dessutom ”stökade ner riktigt ordentligt” trots att bl.a. en brottsplatsundersökning ”gav dna-träffar på två av polisen kända småförbrytare i bygden”. Anledningen uppgavs beträffande den ena personen vara att denna redan var åtalad för olovlig körning.

En polisman uttalade sig i artikeln. ”Vi ska ju prioritera inbrott i bostäder och fritidshus men det verkar vara meningslöst. Och vad säger vi till drabbade som fått sina hus genomsökta, saker stulna och mår väldigt illa. Ska vi tala om för dem att det blir nog ingenting av det här?” Även åklagaren citerades. ”Jag har förståelse för att polis och allmänhet kan tycka att det här är tokigt. Om jag själv blev drabbad av ett inbrott skulle jag säkert vilja ha gärningsmännen dömda för det. Men det här är de regler vi följer. Istället för att ägna tid åt en massa brott en person begått försöker vi istället ägna oss åt det grövsta och istället fälla fler.”

Jag beslutade mot denna bakgrund att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Vissa handlingar i bl.a. Polismyndighetens i Gävleborgs län ärende K24972-07 och åklagarkammarens ärende AM-50348-07 infordrades och granskades. Följande framkom.

Den 7 oktober 2007 upprättades en anmälan rörande misstänkt stöld i en fastighet i Viksjöfors. Målsäganden var bosatt i Arboga. Hon hade ärvt fastigheten och skulle flytta dit. En granne hade samma dag upptäckt att det varit inbrott i villan och ladugården. Grannen hade inte varit inne i huset och visste därför inte hur det såg ut därinne. Målsäganden hade blivit ombedd att åka till platsen och sedan kontakta länskommunikationscentralen. Ersättningsyrkanden skulle preciseras senare.

Av ett protokoll över brottsplatsundersökning, daterat den 9 oktober 2007, som inte syntes ha kommit in till åklagarkammaren, framgick att fastigheten, en "gammelgård", bestod av bl.a. ett tvåplans bostadshus, ett nyare garage samt en ladugårdsbyggnad. Alla byggnader på tomten hade genomsökts. Gärningsmannen/männen hade tagit sig in i bostadshuset genom att krossa en fönsterruta. Inne i bostadshuset hade samtliga rum på de två planen sökts igenom. En större mängd flaskor med alkohol hade tillgripits. Ett kassaskåp hade skurits upp med hjälp av verktyg och det var oklart vad som eventuellt hade funnits i kassaskåpet. Ett vapenskåp hade flyttats men inte kunnat öppnas. I ladugårdsbyggnaden hade också ett fönster brutits upp och byggnaden genomsökts. En okänd mängd bensin hade slangats ur en snöskoter. I bostadshuset hade bl.a. cigarettfimpar och PET-flaskor påträffats. Fimparna och spår från PET-flaskorna hade skickats till Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) för dna-analys.

Av en s.k. träffrapport och ett sakkunnigutlåtande från SKL, daterat i början av november 2007, framgick att dna-analysen visat att två personer, en kvinna och en man, med visshet kunde bindas till det ingivna undersökningsmaterialet.

Den 12 november 2007 beslutade Christer Sammens att lägga ned förundersökningen med samma motivering för var och en av de misstänkta, nämligen att "den misstänkte är åtalad, kommer att åtalas eller strafföreläggas för annan brottslighet. Den påföljd (straff) som då kommer att bestämmas är tillräcklig för att omfatta också den nu aktuella brottsligheten. Samhällets eller enskildas intressen hindrar inte en åtalsunderlåtelse."

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande om vilka överväganden åklagaren gjorde när han beslutade att lägga ned förundersökningen.

Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren Guntra Åhlund) kom in med ett remissvar tillsammans med yttranden från dåvarande chefsåklagaren Birgitta Nygren (här utelämnat) och Christer Sammens.

Christer Sammens yttrade följande.

Anmälan inkom till mig tillsammans med sakkunnigutlåtanden och träffrapporter vilka pekade på att två personer kunde misstänkas för det i anmälan upptagna brottet. DNA från dessa två hade hittats vid polisens tekniska undersökning från brottsplatsen. Vid en närmare granskning av uppgifterna i anmälan framgick att det rörde sig om en jordbruksfastighet med en bostadsbyggnad och andra tillhörande byggnader. Vidare framgick att vid tidpunkten för inbrottet bodde ingen på fastigheten men däremot höll inflyttning på att ske. Enligt anmälan kunde inte konstateras att någon egendom stulits varför inget tydde på att något fullbordat tillgreppsbrott ägt rum. I anmälan hade brottet angetts som inbrott i villa vilket borde medföra att brottet normalt sett varit att

betrakta som grov stöld. Mot bakgrund av vad jag anført ovan anser jag dock att brottet skulle kunna rubriceras som försök till stöld eller möjligen grovt hemfridsbrott.

Då de gäller de misstänkta, B. och S., stod båda dessa under åtal vid tidpunkten för mitt beslut. Jag kunde i båda fallen förutse att dessa båda skulle dömas till kortare fängelsestraff vilket sedermera skedde. S. dömdes den 22 januari 2008 till fängelse 14 dagar och B. dömdes samma dag till fängelse en månad. Vid tidpunkten för mitt beslut fanns det sedan tidigare fängelsestraff för båda som inte var avtjänade. S. hade 3 månader och 10 dagar som inte var avtjänade och B. hade ett sammanlagt fängelsestraff på 7 månader och 20 dagar som inte var avtjänat.

Härutöver bör beaktas att om det av väsentliga eller enskilda intressen föreligger något hinder för en begränsning av förundersökningen. Av vad som framgår av förarbeten och anvisningar från Riksåklagaren torde det av allmänt intresse inte finnas något hinder för att i detta fall begränsa förundersökningen. Frågan gäller då om det finns väsentliga enskilda intressen som skulle utgöra ett hinder. Enligt mitt förmenande finns inte detta. Då det gäller målsägandens möjlighet att ersättas för uppkomna skador torde det knappast finnas några möjligheter att vända sig mot de misstänkta och den vägen erhålla ersättning. Här bör beaktas möjligheten för målsäganden att genom försäkringar skydda sig mot denna typen av brott för att kunna utfå ersättning i förekommande fall. Möjligen skulle den integritetskränkning som brottet medfört kunna vara ett hinder. I detta fall bodde dock inte målsäganden på fastigheten och härutöver kunde inte konstateras att egendom stulits. I Riksåklagarens anvisningar för åklagare anges att en grov kränkning av integriteten kan vara ett väsentligt enskilt intresse som hindrar förundersökningsbegränsning. Vad som exempel är då gärningar med utstuderade inslag av hot eller våld. Den situationen förelåg inte i detta fall.

Mot angivna bakgrund anser jag det beslut jag fattat vara rimligt och i överensstämmelse med de bestämmelser som gäller för förundersökningsbegränsningar.

Guntra Åhlund anförde följande.

Bakgrund

Ärendet rör en åklagares beslut om förundersökningsbegränsning mot två misstänkta personer, en kvinna (S.) och en man (B.). Bakgrunden i kronologisk ordning är följande.

Kvinnan förekommer under 31 avsnitt i belastningsregistret. Den 24 oktober 2007 dömdes hon av Hudiksvalls tingsrätt för snatteri och olovlig körning, grovt brott, till fängelse två månader samt förklarades villkorligt medgiven frihet till en tid av en månad förverkad.

Mannen förekommer under 47 avsnitt i belastningsregistret. Den 20 mars 2007 beslutade Hovrätten för Nedre Norrland i slutligt beslut att tidigare utdömd skyddstillsyn med särskild behandlingsplan skulle undanröjas och bestämde påföljden till tre månaders fängelse. Han dömdes den 4 juni 2007 av Gävle tingsrätt till fängelse i två månader avseende bl.a. flera fall av olovlig körning, grovt brott samt snatteri. Den 27 september 2007 dömdes han av Hudiksvalls tingsrätt avseende bl.a. flera fall av olovlig körning, grovt brott och snatterier, till fängelse två månader. Den 28 oktober 2007 påbörjade han verkställigheten av de ådömda fängelsestraffen, om tillhoppa 7 månader 20 dagar.

Åklagarkammaren i Gävle (K 24972-07). Brottstiden var angiven till den 6–7 oktober 2007. Den 7 november 2007 inkom till kammaren träffrapport och sakkunnigutlåtande från SKL avseende spår från aktuell brottsplats. Handlingarna utvisade att kvinnan och mannen avsatt spår på brottsplatsen.

Åklagaren väckte den 12 november 2007 åtal mot båda. Kvinnan åtalades för ett fall av olovlig körning, grovt brott och rattfylleri. Mannen åtalades för tre fall av olovlig körning, grovt brott, två fall av rattfylleri samt brott mot knivlagen.

Beträffande ovan angiven stöld beslutade åklagaren samma dag med stöd av 23 kap. 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken att förundersökningen skulle läggas ned mot båda.

Beträffande vilka rättsliga överväganden åklagaren gjorde vid sitt beslut om förundersökningsbegränsning hänvisas till åklagarens skrivelse samt kammarchefens yttrande. I skrivelsen har åklagaren även redogjort för sin bedömning av rubriceringsfrågan. Det kan tilläggas att åklagaren vid sitt beslutsfattande endast haft tillgång till anmälan, träffrapport och sakkunnigutlåtande. Den tekniska undersökning som polisen gjort, där det bl.a. framgår att visst gods hade stulits på fastigheten, har således åklagaren inte haft tillgång till.

Kvinnan dömdes den 22 januari 2008 av Hudiksvalls tingsrätt till fängelse 14 dagar avseende ett fall av olovlig körning, grovt brott. Mannen dömdes samma dag för de brott han åtalats för, bl.a. flera fall av olovlig körning, grovt brott, till fängelse en månad.

Vid tiden för den senaste domen har kvinnan ännu inte verkställt tidigare ådömda fängelsestraff om tillhoppa tre månader. Mannen påbörjade, som tidigare nämnts, verkställigheten av tidigare ådömda fängelsestraff den 28 oktober 2007.

Rättslig reglering

Reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB).

Enligt 1 § ska förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Av 4 § andra stycket framgår att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Om det inte längre finns anledning till förundersökningens fullföljande ska den nedläggas.

Enligt 4 a § första stycket får förundersökning vidare läggas ned – såvitt nu är av intresse – om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

De grundläggande bestämmelserna om åtal finns i 20 kap. RB. Enligt 6 § ska åklagare, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Åklagaren har således enligt denna regel en absolut åtalsplikt. Den absoluta åtalsplikten är dock försedd med flera undantag. Åklagarna har i stor utsträckning anförtrots en lämplighetsprövning av åtalsfrågan genom bestämmelserna om särskild åtalsprövning och åtalsunderlåtelse.

Enligt 7 § första stycket framgår att åklagare får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse) under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts – såvitt nu är av intresse – om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

Bedömning

I aktuellt fall har åklagaren lagt ned en förundersökning avseende stöld mot två personer. Fråga är om det har förelegat något hinder mot beslut om förundersökningsbegränsning i dessa fall. Jag kommer inledningsvis att redogöra för min allmänna syn på förundersökningsbegränsning vid flerfaldig brottslighet och därefter övergå till bedömningen av det aktuella fallet.

Riksåklagarens cirkulär RÅC 1:124, Riksåklagarens allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning, är formellt sett upphävt. Den praxis som har utvecklats genom cirkuläret är alltså gällande. Åklagarmyndigheten arbetar för närvarande med att ta fram riktlinjer angående förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Riktlinjerna förväntas komma ut under våren 2008.

Åklagarna är ensamma om att tillämpa de regler som avser förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Reglerna lämnar betydande utrymme för olika bedömningar utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Det huvudsakliga syftet med dessa bestämmelser är processekonomiskt i vid bemärkelse – genom att begränsa en utredning till det väsentliga eller att avstå från en onödig rättegång sparas resurser som kan komma till bättre användning för att beivra andra brott. De resursvinster som kan göras finns inte bara i de stora och komplicerade ärendena, utan i minst samma mån genom återkommande tillämpning i de mindre ärendena.

Vid förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse vid flerfaldig brottslighet måste man skilja på dels samtidighetsfall, dels successivfall. *Samtidighetsfallen* kännetecknas av att flera brottsmisstankar avseende samma gärningsman föreligger till samtidig bedömning och att personen inte dömts för något av dem. *Successivfallen* är av två slag, dels då gärningsmannen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggande för annan brottslighet, misstänks ha begått nytt brott *före* domen eller föreläggandet (*nyupptäckt brott*), dels då gärningsmannen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggande för annan brottslighet, misstänks ha begått nytt brott *efter* domen eller föreläggandet (*nytt brott*). Departementschefen uttalade att i allmänhet är utrymmet för åtalsunderlåtelse och därmed förundersökningsbegränsning störst i samtidighetsfallen och de successivfall som avser nyupptäckt brottslighet. I det fall där ett nytt brott har begåtts har det ju visat sig att den dömde inte har låtit sig påverkas av domen. Hänsynen till både allmänna och enskilda intressen kan då leda till att åtal bör väckas för det nya brottet (prop. 1984/85:3 s. 31 f. och s. 50).

När åklagaren överväger att besluta om förundersökningsbegränsning måste flera faktorer beaktas. Vid samtidiga brott och nyupptäckta brott, där förutsättningarna för förundersökningsbegränsning är som störst, måste åklagaren besvara frågan om den förutsedda eller redan utdömda påföljden framstår som en tillräcklig och adekvat påföljd även med beaktande av de brottsmisstankar som inte utreds och lagförs. Vid denna bedömning måste åklagaren i samtidighetsfallen pröva om något eller några brott har ett så begränsat straffvärde i förhållande till det samlade straffvärdet, att den senare delen kan anses medföra en tillräcklig reaktion för brottsligheten i sin helhet. Vid nyupptäckt brottslighet bör man pröva om straffvärdet för det nyupptäckta brottet är så begränsat att den redan utdömda påföljden kan anses tillräcklig för den samlade brottsligheten. I de fall åklagaren kan förutse endast små skillnader i straffvärde mellan den brottslighet som ska utgöra bas för en begränsning och den samlade brottsligheten talar starka skäl för att en sådan begränsning görs. Vidare bör bedömningen av utredningstiden övervägas. Det finns ett starkt allmänt intresse av att samhället reagerar rimligt och snabbt på brott. En snabb reaktion är också av värde för den misstänkte. Åklagaren måste även fråga sig om en förundersökningsbegränsning innebär att den samlade brottsligheten kan antas föranleda ett annat påföljdsval utan en förundersökningsbegränsning, vilket i så fall talar emot förundersökningsbegränsning (jfr uttalanden i prop. 1984/85:3 s 31 f. och 51).

I de fall en dömd person misstänks för att ha begått ett nytt brott efter domen är utrymmet för att avstå från att utreda det nya brottet väsentligt mindre än då flera brottsmisstankar föreligger vid samtidig prövning. Bakgrunden är, som tidigare nämnts, att den misstänkte vid nytt brott inte har tagit intryck av domen för den tidigare brottsligheten. Det moment av lagtrots som ligger i ett nytt brott gör det till ett självständigt intresse att utreda brottet och föra det till

domstol. Det finns dock även i dessa fall ett visst utrymme att avstå från utredning och lagföring. Tydligast är detta då åklagaren kan förutse att det nya brottet – om det skulle föras till domstol – inte skulle medföra någon ytterligare påföljd. Det kan tilläggas att åklagaren är obunden av de regler i 34 kap. brottsbalken som en domstol har att tillämpa vid sammanträffande av brott. En förutsättning för att kunna avstå från att utreda och åtala ett nytt brott är att det nya brottet har begåtts före det att den tidigare påföljden till fullo har verkställts, vilket självfallet inkluderar tid för villkorlig frigivning från fängelsestraff. Enligt förarbetena kan åtal underlåtas om brottet kan anses ringa och dessutom ligger i början av provotiden samt det inte finns några speciella omständigheter som talar där emot. Normalt ska också beslutet att förundersökningsbegränsa tas vid en tidpunkt då det återstår verkställighetstid för den tidigare påföljden. Ju tidigare ett begränsningsbeslut kan fattas i förhållande till verkställigheten av den gamla påföljden, desto större får utrymmet att begränsa anses vara. Detsamma får sägas gälla för tidpunkten för det nya brottet. Även i fall då ett åtal för det nya brottet kan förväntas medföra något tillägg till det tidigare straffet finns det enligt min mening skäl att överväga förundersökningsbegränsning. Det är då naturligt att bedömningen görs med särskild uppmärksamhet på de resursbesparingar som ett sådant beslut skulle medföra i det enskilda fallet. Man bör också sätta tillägget i relation till det tidigare straffet. Ett ådömt långvarigt fängelsestraff kan då få utgöra grund för att inte utreda ett brott som skulle ha föranlett ett kortvarigt särskilt fängelsestraff (jfr a.a. s. 31 f och s. 51).

Gemensamt för samtliga fall där beslut om förundersökningsbegränsning övervägs är att åklagaren måste beakta om det föreligger några väsentliga allmänna eller enskilda intressen som hindrar en förundersökningsbegränsning. Vad gäller allmänna intressen kan ett sådant vara att egendom till ett betydande värde bör förverkas. Ett annat exempel är att ansvarstalan är en förutsättning för t.ex. näringsförbud. Detsamma kan bli aktuellt när brottet har betydelse för återkallelse av körkort, yrkeslegitimation eller liknande (jfr a.a. s. 22). Vid prövningen av dessa och andra väsentliga intressen bör åklagaren, enligt min mening, vara uppmärksam på det angelägna allmänna intresset av att spara utredningsresurser och snabbt få till stånd en godtagbar påföljd.

Vid bedömningen om det föreligger något väsentligt enskilt intresse som hindrar förundersökningsbegränsning ska hela brottsofferperspektivet beaktas. Frågan om enskilt anspråk har dock särskild betydelse. Vid avgörande av om detta intresse är väsentligt ska framför allt beaktas anspråkets storlek i förhållande till parternas ekonomiska förhållanden och målsägandens möjlighet att bli tillgodosedd på annat sätt, t.ex. genom försäkring eller genom att den misstänkte ersätter eller avhjälpas den skada som målsäganden fått utstå (a.a. s. 23, jfr dock annan uppfattning Fitger, Rättegångsbalken på Internet 20:7 s. 3). Den grova kränkning av integriteten som brottet har inneburit för målsäganden kan också vara av sådant slag att åtal bör väckas redan av det skälet. Det är främst sexualbrott, fridskränkingsbrott och andra gärningar med utstuderade inslag av hot eller våld som aktualiserar en sådan bedömning (jfr a.a. s. 23).

I aktuellt fall har åklagaren beslutat om förundersökningsbegränsning mot både mannen och kvinnan. Båda förekommer frekvent i belastningsregistret, främst avseende trafikbrott men även till viss del tillgreppsbrott. Frågan är som sagt om det har förelegat något hinder mot att besluta om förundersökningsbegränsning. Det kan inledningsvis konstateras, som tidigare har nämnts, att reglerna om förundersökningsbegränsning lämnar betydande utrymme för olika bedömningar utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

Vad gäller kvinnan kan det noteras att den aktuella brottsmisstanken om stöld som begicks i början av oktober 2007 varit att bedöma som ett nyupptäckt brott eftersom gärningen begåtts före domen den 24 oktober 2007 men också som ett samtidighetsfall eftersom även andra brottsmisstankar förelåg för bedömning.

Vad gäller mannen kan det noteras att den aktuella brottsmisstanken om stöld var att bedöma som ett nytt brott eftersom gärningen begåtts efter domen den 27 september 2007 och även som ett samtidighetsfall eftersom också andra brottsmisstankar förelåg för bedömning.

Gemensamt för både mannen och kvinnan var att de vid tiden för beslutet om förundersökningsbegränsning ännu inte hade avtjänat tidigare ådömda fängelsestraff. Mannen skulle avtjäna 7 månader och 20 dagar och kvinnan skulle avtjäna 3 månader. Mannen påbörjade sin verkställighet omkring två veckor innan beslutet om förundersökningsbegränsning fattades. Kvinnan synes ännu inte ha påbörjat sin verkställighet.

Åklagaren har lagt ned förundersökningen mot båda med hänvisning till att åtal hade väckts för annan brottslighet och att den förväntade påföljden var tillräcklig för att omfatta också den nu aktuella brottsligheten. Åklagaren har upplyst att han i båda fallen kunde förutse att mannen och kvinnan skulle dömas till kortare fängelsestraff vilket sedermera skedde. Han har vidare anført att såväl kvinnan som mannen hade tidigare ådömda påföljder som ännu inte hade verkställts vid tiden för hans beslut. Åklagaren har således beaktat både förväntad påföljd och tidigare ådömd påföljd. I Åklagarmyndighetens ärendesystem kan dock endast en förvald motivering väljas. I detta fall har åklagaren således valt att hänvisa till den förväntade påföljden.

Jag delar åklagarens bedömning att den aktuella gärningen inte ska bedömas som grov stöld. Enligt min mening är den i stället att bedöma som stöld. Straffvärdet för aktuell stöld torde vara ett kortare fängelsestraff. I enlighet med vad jag tidigare anført talar starka skäl för förundersökningsbegränsning vid nyupptäckt brottslighet när åklagaren kan förutse små skillnader i straffvärde mellan den brottslighet som ska utgöra bas för en begränsning och den samlade brottslighetens straffvärde. När det gäller nya brott finns det som jag tidigare redogjort för visst utrymme för att besluta om förundersökningsbegränsning även om det vid ett åtal skulle förväntas något tillägg till det tidigare straffet. Vid bedömningen av om den samlade påföljden är tillräcklig och adekvat i de båda fallen bör det också beaktas att åtal skett för andra brott vilka sedan föranlett ytterligare påföljd. Enligt min mening har straffvärdet av aktuell gärning inte hindrat en förundersökningsbegränsning, dock hade det legat närmast till hands att i beslutsmotiveringen hänvisa till tidigare ådömda påföljder.

Fråga är då om det har förelegat något väsentligt allmänt intresse som hindrat förundersökningsbegränsning. Varken brottets svårhet eller omständigheterna i övrigt kring detta kan anses utgöra ett sådant väsentligt allmänt intresse.

Slutligen är frågan om det har förelegat något väsentligt enskilt intresse som hindrat förundersökningsbegränsning. Av handlingarna kan utläsas att viss egendom tillgripits (alkoholhaltiga drycker, knivar och bensin) och att vissa skador uppstått i fastigheten. Värde härav torde vara tämligen begränsat. Åklagaren har upplyst att det kan antas att de misstänkta ekonomiska förhållanden inte var sådana att de vid en fällande dom kunde förväntas kunna ersätta målsäganden. I flertalet fall täcks även dylika skador av försäkringsbolag, med undantag för självriskan. Det har inte heller varit fråga om ett brott som medfört en grov integritetskränkning. Jag delar därför åklagarens bedömning att det inte har förelegat något väsentligt enskilt intresse som hindrat en förundersökningsbegränsning.

Sammanfattningsvis anser jag att det har funnits förutsättningar att besluta om förundersökningsbegränsning i dessa fall.

Därefter inhämtades Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2008:2) rörande Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse som började tillämpas den 1 januari 2009.

Bedömning

Av utredningen framgår att en anmälan om stöld i ett boningshus och en ladugård på en jordbruksfastighet upprättades i början av oktober 2007. Huset ska vid tidpunkten för inbrottet ha stått obebott. Sedan vissa utredningsåtgärder vidtagits vid vilka man bl.a. säkrat dna-spår från två personer lade Christer Sammens den 12 november 2007 ned förundersökningen med stöd av 23 kap. 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken (RB). Samma dag väckte han åtal mot de två personer vilkas dna säkrats på brottsplatsen. Kvinnan åtalades för ett fall av olovlig körning, grovt brott och rattfylleri. Mannen åtalades för tre fall av olovlig körning, grovt brott, två fall av rattfylleri samt brott mot knivlagen.

Allmänt om förundersökningsbegränsning

Svensk straffprocessrätt bygger på principen om åklagares absoluta åtalsplikt (20 kap. 6 § RB) med vilken bl.a. följer en skyldighet att inleda förundersökning när det finns anledning att anta att ett brott begåtts (23 kap. 1 § RB). Från dessa regler görs dock undantag bl.a. genom de bestämmelser som ger möjlighet att begränsa en förundersökning. Dessa regler innebär att en förundersökning under vissa förutsättningar kan läggas ned trots att ”det finns anledning till dess fullföljande” (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:30).

Enligt 23 kap. 4 a § RB får således en förundersökning läggas ned bl.a. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. I aktuellt ärende har förundersökningsbegränsningen beslutats med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 3 RB av vilken bestämmelse framgår att åtalsunderlåtelse får meddelas om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

Regleringen, som gällt i sak oförändrad sedan rättegångsbalkens tillkomst, syftar – som Åklagarmyndigheten också utvecklat i sitt yttrande – på två grupper av fall, nämligen s.k. samtidighetsfall och s.k. successivfall. Den förra gruppen avser fall då någon samtidigt misstänks för flera brott men ännu inte dömts för något av dem. Den senare gruppen omfattar två situationer. Den ena innebär att någon dömts för ett brott och det sedan upptäcks att han före domen begått ytterligare ett brott (nyupptäckt brott). Den andra situationen avser att han begått nytt brott efter det att han dömts för något annat brott (nytt brott). I båda fallen förutsätts att den misstänkte ännu inte helt avtjänat den tidigare ådömda påföljden (se Fitger a.a., s. 20:25 f.). När åklagares möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning utvidgades på 1980-talet anfördes i författningskommentaren till 20 kap. 7 § RB att de tidigare stränga kraven i fråga om jämförelsen i påföljdshänseende mellan det aktuella brottet och övrig brottslighet hade mildrats. Åklagaren skulle numera göra en bedömning av om den beräknade eller redan utdömda påföljden för övriga brott kunde anses tillräcklig för all brottslighet (prop. 1984/85:3 s. 50).

I propositionen anfördes vidare bl.a. följande. ”En utvidgad möjlighet till åtalsunderlåtelse framstår som särskilt angelägen vad gäller seriebrottsligheten och andra samtidigthetsfall. Utvidgningen bör möjliggöra att utredningen kan inriktas på vissa typfall i en serie brott, vilka belyser brottsligheten i dess helhet.

Även i successivfallen talar processekonomiska skäl för en utvidgning. Jag tänker här särskilt på sådana fall när det sedan någon dömts för brott upptäcks att denne före domen begått ytterligare brott av samma karaktär. I återfallssituationerna kan dock skälen för åtal väga tyngre” (s. 31).

Det kan nämnas att dåvarande riksåklagaren i ett dokument betecknat ”Rättsliga utvecklingsstrategier 2007–2009” bl.a. uttalat att ”Möjligheterna till begränsning av förundersökning ska tillämpas mer offensivt och enhetligt, i syfte att effektivisera resursutnyttjandet, förkorta genomströmningstiderna och för att kunna göra nödvändiga prioriteringar” (s. 9).

Fitger uttalar i sin kommentar till bestämmelsen i 23 kap. 4 a § RB bl.a. att ett beslut att lägga ned förundersökningen kan fattas på vilket stadium som helst så länge undersökningen inte slutförts. Ju mindre som återstår att utreda, desto starkare blir dock givetvis skälen att låta förundersökningen fortsätta. Detta innebär också att målsägandens och den misstänktes eventuella intressen av att undersökningen fullföljs väger allt tyngre. Vidare gäller att sedan någon underåttats angående misstanke om brott hans eventuella intresse av att förundersökningen fullföljs bör tillmätas större betydelse än om frågan uppkommit i ett tidigare skede (a.a. s. 23:31).

Jag anser för min del att när det gäller hänsynen till enskildas intressen är det särskilt målsägandens intressen som bör stå i blickpunkten. Förundersökningsbegränsning aktualiseras ju, i sådana situationer som det här är fråga om, när en gärningsman misstänks ha begått flera brott, samtidigt eller successivt. Denne har då mera sällan intresse av att samtliga utredningar fullföljs och eventuellt leder till åtal. För brottsoffret å andra sidan är det normalt fråga om att denne för första gången drabbas av ett brott och dess verkningar. Det är då viktigt för målsägandens tilltro till de rättsvårdande myndigheterna att brott av någon svårhetsgrad, som med en rimlig arbetsinsats är möjliga att utreda, som huvudregel också utreds.

Detta synsätt återspeglas också i vad Lagrådets flesta ledamöter gav uttryck för i 1984 års lagstiftningsärende:

”En viss oro för den enskildes säkerhet till person och egendom kan skapas genom en ordning som styr över resurserna på en bekämpning av den grövre brottsligheten. Det gäller att inte lämna den enskilde i sticket därför att hans anspråk på rättsskydd ter sig mindre angeläget allmänt sett” (a. prop. s. 60).

När det gäller tolkningen av vad som är att anse som ett väsentligt enskilt intresse sägs i förarbetena bl.a. att målsäganden vid en del brott som inneburit en grov kränkning – som exempelvis våldtäkt, andra sexualbrott och olika former av kvinnomisshandel – kan ha ett självständigt intresse av att gärningsmannen fälls till ansvar (a. prop. s. 23). Det konstateras dock omedelbart därefter att vid brott av det slaget aktualiseras normalt över huvud taget inte frågan om åtalsunderlåtelse. I Riksåklagarens tidigare nämnda riktlinjer

(s. 20) konstateras visserligen beträffande denna fråga att hela brottsofferperspektivet ska beaktas. Det uttalas emellertid vidare att den grova kränkning av målsägandens integritet som brottet inneburit kan vara av sådant slag att åtal bör väckas redan av det skälet. Som exempel nämns sexualbrott, fridskränkingsbrott och andra gärningar med utstuderade inslag av hot eller våld.

Jag instämmer givetvis i att brott av det slag som nämns i förarbetena och i riktlinjerna inte bör bli föremål för förundersökningsbegränsning. Enligt min mening är emellertid det redovisade synsättet alltför snävt. Vid en bedömning av om ett väsentligt enskilt intresse föreligger bör vägas in att den som varit offer för t.ex. misshandel eller stöld av normalgraden ofta upplever sig ha varit utsatt för en betydande integritetskränkning.

Besluten i det aktuella fallet

Riksåklagaren som har att följa praxis på området och ge åklagare vägledning har, som framgått, ansett att det funnits förutsättningar att besluta om förundersökningsbegränsning i det nu aktuella fallet. Jag tolkar ställningstagandet så, att Christer Sammens beslut enligt dess uppfattning ligger i linje med praxis inom åklagarväsendet.

Min egen närmare bedömning av de beslut som Christer Sammens fattat är den följande.

När Christer Sammens fattade beslut om förundersökningsbegränsning hade han tillgång till anmälan, träffrapporten och sakkunnigutlåtandet. Där emot saknade han, enligt vad som angetts i Åklagarmyndighetens yttrande, protokollet över brottsplatsundersökningen, av vilket bl.a. framgår att visst gods hade stulits på fastigheten och att skador hade uppkommit. Det framstår som svårförståeligt att Christer Sammens inte hade tillgång till allt utredningsmaterial innan han fattade beslut i förundersökningsfrågan. Utredningen har inte gett svar på frågan om varför så var fallet och jag har inte funnit det meningsfullt att utreda saken vidare.

De dna-spår som hade säkrats på brottsplatsen härrörde dels från en man som förekom under drygt 45 avsnitt i belastningsregistret avseende i huvudsak tillgrepps- och trafikbrott, dels från en kvinna som förekom under drygt 30 avsnitt i samma register gällande i huvudsak trafikbrott men även vissa tillgreppsbrott. I sitt beslut att lägga ned förundersökningen rubricerade Christer Sammens brottsmisstanken som stöld och han har uppgett att han vid sin bedömning beaktade dels att de båda misstänkta stod under åtal, för vilka han kunde förutse att de skulle dömas till kortare fängelsestraff, dels att båda hade fängelsestraff som inte var avtjänade, kvinnan drygt tre månader och mannen drygt sju månader. Kvinnan hade dömts cirka tre veckor efter det att inbrottet hade ägt rum. Mannen hade tio dagar innan inbrottet upptäcktes dömts för snatteri, ringa narkotikabrott, grov olovlig körning vid fem tillfällen, rattfylleri m.m. och påföljden hade, med tillämpning av 34 kap. 1 § första stycket 2 och 3 § andra stycket brottsbalken, bestämts till fängelse två månader. Den domen hade vid tidpunkten för brottet ännu inte hade vunnit laga kraft.

Jag utgår vid min prövning från den rubricering av gärningen som Christer Sammens gjorde i beslutet om förundersökningsbegränsning. I likhet med

Åklagarmyndigheten konstaterar jag att annan påföljd än fängelse inte skulle kunna komma i fråga, i vart fall inte för personer med sådan kriminell belastning som mannen och kvinnan hade, samt att det var fråga om såväl s.k. samtidighetsfall som successivfall. Straffvärdet för det aktuella brottet kan, som jag ser det, uppskattas till några månaders fängelse.

Vid Christer Sammens prövning av om förutsättningar förelåg att begränsa förundersökningen var också följande omständigheter att beakta. Mannens och kvinnans dna-spår hade säkrats på brottsplatsen. De var således skäligen misstänkta för brottet och det var endast få förundersökningsåtgärder som kvarstod innan undersökningen hade kunnat slutföras. Någon egentlig processekonomisk vinst av ett beslut att begränsa förundersökningen kunde därför knappast uppnås, särskilt inte som de åtalades för andra brott i samband med beslutet att begränsa förundersökningen. Mannen hade dessutom kort tid före inbrottet dömts för flera brott. Ett så snabbt återfall framstår i det närmaste som lagtrots.

Vidare saknades utredning om värdet på det gods som kunde ha stulits och de skador som uppstått på fastigheten. Det var därför inte möjligt att fullt ut bedöma målsägandens eventuella intresse av att förundersökningen slutfördes.

Jag vill dessutom lägga till, som jag tidigare antytt, att inbrott i fastigheter till sin natur är integritetskränkande för ägaren, vilket enligt min uppfattning i sig kan tala mot en förundersökningsbegränsning. Jag anser också att ett skäl av mera allmänt intresse för att fullfölja förundersökningar rörande sådana brott är att dessa ofta är svårutredda om inte gärningsmannen grips på bar gärning och att det därför kan finnas skäl att gå vidare i de fall då bevisning säkrats och en misstänkt gärningsman identifierats.

Mot denna bakgrund förelåg, som jag ser det, inte förutsättningar att begränsa förundersökningen på det sätt som skedde. I stället borde utredningen ha fått fortgå för att utreda såväl mannens som kvinnans inblandning i stöldbrottet genom att hålla förhör med dem. Vidare borde uppgifter från målsäganden om värdet på skadat och tillgripet gods ha inhämtats samt om dennes eventuella anspråk på ersättning. Sedan förundersökningen slutförts borde en sedvanlig åtalsprövning ha skett.

I frågor av nu aktuellt slag finns visserligen ett betydande utrymme för olika var för sig godtagbara bedömningar. Med hänsyn till att det för mannens del var fråga om ett snabbt återfall i brott, att de utredningsåtgärder som återstod var av begränsad omfattning och någon större effektivitetsvinst därmed inte kunde förutses samt att närmare utredning om målsägandens intresse av att förundersökningen fullföljdes saknades anser jag emellertid att Christer Sammens bedömning gått utöver gränsen för vad som kan anses försvarbart. Han kan därför inte undgå kritik för sitt beslut.

Uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för dna-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning

(Dnr 2703-2008)

Anmälan

Elisa L. framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län och uppgav bl.a. följande. I samband med en demonstration den 11 maj 2008 blev hon och ett antal andra personer misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten. Hon och de andra fördes till en polisstation där de bl.a. tvingades att lämna ett salivprov för dna-analys. Hon upplevde det inträffade som mycket kränkande och ifrågasatte lagligheten av ”dna-testningen”.

Utredningen

Handlingar i polismyndighetens aktuella ärende och ett protokoll upprättat med anledning av omhändertagandet av Elisa L. fordrades in och granskades. Av utredningen framgick att Elisa L. och ett antal andra personer som deltagit i en demonstration hade omhändertagits med stöd av 13 § polislagen och transporterats till polishuset Kronoberg. Vidare framgick att Elisa L. hade delgetts misstanke om ohörsamhet mot ordningsmakten och att hon hade fått lämna ett salivprov för dna-analys, s.k. topsning.

Ärendet remitterades till polismyndigheten som anmodades att lämna upplysningar och yttrande angående vilka rättsliga överväganden som föregick beslutet att topsa Elisa L. och övriga omhändertagna som endast var misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson) kom in med ett yttrande. (I detta konstaterades bl.a. att någon beslutsfattare inte kunde återfinnas. Upplysningar och bedömning rörande den saken har i det följande helt utelämnats, men beslutet i dess helhet finns tillgängligt på www.jo.se; JO:s anm.). Beträffande sakfrågan i ärendet anförde polismyndigheten i huvudsak följande.

Bakgrund

Den 11 maj 2008 firade staten Israel 60-årsjubileum och i samband med firandet arrangerades kulturevenemang på bl.a. Berns salonger. Polisen fick kännedom om att vänsterautonoma grupper uppmanat till demonstration i samband med firandet. Den 9 maj 2008 beslutade därför polismyndigheten att polisinsatsen i samband med händelsen skulle vara länsgemensam och leda centralt. Polisintendent Håkan Wall utsågs till kommenderingschef.

Polismyndigheten befarade allvarliga störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Den 11 maj fattade kommenderingschefen Håkan Wall beslut om att förbjuda tillträde till visst område i enlighet med 24 § polislagen. Området begränsas av platser öster om Kungsträdgårdsgatan ned mot Raoul Wallenbergs torg samt området öster om Raoul Wallenbergs torg, avgränsning utgörs av Nybroplan. Beslutet gällde från kl. 14.30 fram tills evenemanget avslutats och verkställdes genom staketslagning på angivet område.

Kl. 14.40 börjar det samlas deltagare i området. Mellan kl. 19.30 och 20.30 var det tidvis stökigt och oroligt. Vissa av deltagarna började maskera sig och vissa sprang mot det avspärrade området, s.k. rusningar. Diskussioner föregick mellan kommenderingschefen och polisinsatschefen om att ordningshållande befallning i enlighet med 16 kap. 3 § brottsbalken (BrB) skulle ges. Kl. 20.31 meddelas en sådan ordningshållande befallning av polisinsatschefen Lars Byström. Meddelandet löd att de deltagare i den folksamling som befann sig i anslutning till Berzelii park och som ville fortsätta sin demonstration skulle göra detta på Norrmalmstorg. Den ordningshållande befallningen löd således att lämna den aktuella platsen och förflytta sig till en annan plats. En polisassistent som stod längst bort i folksamlingen i förhållande till polisinsatschefen Lars Byström uppfattade tydligt Byströms befallning. Denna uttalades även upprepade gånger.

De personer som hörsammade befallningen fick fortsätta sin demonstration på Norrmalmstorg. Vissa demonstranter hörsammade dock inte befallningen. Kl. 20.45 omhändertogs därför vissa av deltagarna enligt 13 § polislagen för att förebygga fortsatt straffbelagd handling. De personer som inte kunde identifieras greps och förundersökning inleddes av polisinsatschefen Lars Byström. Samtliga omhändertagna och gripna var misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten. Förundersökningen är inte avslutad.

Dna-test genom tagande av salivprov togs på samtliga personer som omhändertogs med stöd av 13 § polislagen misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten (27 st.) i samband med demonstrationerna den 11 maj 2008.

Bedömning

Beträffande beslutet att topsa de personer som var omhändertagna med stöd av 13 § polislagen misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten vill polismyndigheten framföra följande. Enligt 28 kap. 12 a § RB får tagande av salivprov ske på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om syftet är att göra en dna-analys av provet som skall registreras i dna-register eller utredningsregister som förs enligt polisdatalagen. Något behov av dna-prov för utredning av det aktuella brottet behövs inte. Elisa L. var skäligen misstänkt för brott varpå fängelse kunde följa. Myndigheten får, trots att någon beslutsfattare inte kan återfinnas, utgå från att syftet med tagande av salivprov överensstämmer med det syfte som anges i 28 kap. 12 a § RB. Det finns heller inget hinder mot att ta salivprov med stöd av 28 kap. 12 a § RB på den som är omhändertagen med stöd av 13 § polislagen.

I förarbetena (prop. 2005/06:29) till bestämmelsen i 28 kap. 12 a §, som infördes den 1 januari 2006, anges att provtagning med stöd av paragrafen – med beaktande av proportionalitetsprincipen – inte bör ske i fråga om rena bagatellbrott. I de fall där det brott som misstanken omfattar ter sig så bagatellartat att påföljden kan antas komma att stanna vid böter skall provtagning inte ske. Förarbetena ger inte ytterligare vägledning beträffande den bedömning som skall göras i samband med beslutet om provtagning. Beträffande topsningen har lagstiftaren givit uttryck för att det integritetsintrång som själva provtagningen utgör kan inte anses vara särskilt stort och motiverar heller inte någon skillnad i vad en misstänkt får tåla när det gäller tagande av fingeravtryck (prop. 2005/06:29 s. 22).

Då polismyndigheten inom ramen för detta ärende inte kan återfinna någon beslutsfattare kan myndigheten inte redogöra för de rättsliga överväganden som föregick beslutet att topsa Elisa L.

Elisa L. yttrade sig och uppgav bl.a. att även om förundersökningen nu har lagts ned och dna-provet tas bort gör det inte topsningen mindre kränkande.

I ett beslut den 23 december 2009 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Begränsningar i dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 12 § första stycket samma kapitel göras genom lag. Tagande av salivprov för dna-analys mot den enskildes vilja får anses som ett sådant kroppsligt ingrepp (se prop. 2005/06:29 s. 19).

Regler om kroppsbesiktning genom dna-prov i annat syfte än att utreda brott, s.k. registertopsning, finns i 28 kap. 12 a § rättegångsbalken, RB. I bestämmelsen anges att salivprov får tas på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om syftet är att göra en dna-analys av provet och registrera uppgifter om resultatet av analysen i det dna-register eller det utredningsregister som förs enligt polisdatalagen.

Av 28 kap. 13 § första stycket RB jämförd med 28 kap. 3 a, 4 och 9 §§ samma balk, följer vidare att kroppsbesiktning bara får beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse, att beslut om åtgärden (om det inte föreligger fara i dröjsmål) meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten, samt att det ska föras ett protokoll över kroppsbesiktningen av vilket ändamålet med förrättningen och vad som därvid förekommit ska framgå.

Ett dna-register får, enligt 23 § polisdatalagen, innehålla uppgifter om resultatet av dna-analyser som har gjorts med stöd av bestämmelserna i 28 kap. RB och som avser personer som genom lagakraftvunnen dom har dömts till annan påföljd än böter, eller har godkänt ett strafföreläggande som avser villkorlig dom.

Ett utredningsregister får innehålla uppgifter om resultatet av dna-analyser som har gjorts med stöd av bestämmelserna i 28 kap. RB och som avser personer som är skäligen misstänkta för ett brott på vilket fängelse kan följa, 24 a § polisdatalagen.

Enligt 27 § andra stycket polisdatalagen ska uppgifter i utredningsregistret gallras senast när uppgifterna om den registrerade får föras in i dna-registret eller när förundersökning eller åtal läggs ned, åtal ogillas, åtal bifalls men påföljden bestäms till enbart böter eller när den registrerade har godkänt ett strafföreläggande som avser enbart böter.

Den som gör sig skyldig till brottet ohörsamhet mot ordningsmakten döms till böter eller fängelse i högst sex månader (16 kap. 3 § brottsbalken).

Bedömning

Av utredningen har sammanfattningsvis framgått att Elisa L. och ett antal andra personer i samband med en demonstration misstänktes för ohörsamhet mot ordningsmakten, att de omhändertogs med stöd av 13 § polislagen och fördes till polishuset Kronoberg och att de där blev föremål för kroppsbesiktning genom att salivprov för dna-analys togs, s.k. registertopsning.

— — —

Vad sedan gäller själva topsningen kan först nämnas att tagande av salivprov för dna-analys i annat syfte än att utreda brottet enligt ordalydelsen i 28 kap. 12 a § RB endast förutsätter att någon är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa.

Elisa L. och de övriga omhändertagna personerna var skäligen misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten, ett brott för vilket påföljden är böter eller fängelse i högst sex månader. Eftersom fängelse ingår i straffskalan skulle alltså bestämmelsen kunna förstås så att ett beslut om kroppsbesiktning i ett sådant fall alltid är godtagbart.

I förarbetena till bestämmelsen anfördes emellertid bl.a. att för att det ska vara aktuellt med provtagning bör, liksom vid annan kroppsbesiktning, proportionalitetsprincipen i 28 kap. 3 a § RB tillämpas. Med tillämpning av den principen säkerställs att rena bagatellbrott, där påföljden kan förväntas bli enbart böter, inte kommer att föranleda provtagning på den misstänkte (se prop. 2005/06:29 s. 23). Likaså framhålls i författningskommentaren att det inte bör vara ”aktuellt att ta dna-prov t.ex. i de fall där det brott som misstanken omfattar ter sig så bagatellartat att påföljden kan antas komma att stanna vid böter” (a. prop. s. 39).

I Riksåklagarens riktlinjer om kroppsbesiktning genom tagande av salivprov – s.k. registertopsning (RÅR 2008:1) anges bl.a. att beslut om sådan topsning ska fattas rutinmässigt och att den som är skäligen misstänkt för ett brott varpå fängelse kan följa som huvudregel alltså ska registertopsas. Regeln gäller även unga misstänkta som är straffmyndiga. Vidare anges att tillämpningen av proportionalitetsprincipen framför allt ska komma till uttryck på det sättet att registertopsning inte ska ske vid bagatellartade förseelser och således inte bör göras i de fall då påföljden för brottet förväntas bli enbart böter. Vid utredning av brott som endast har fängelse i straffskalan finns det med hänsyn härtill sällan skäl för att avstå från ett beslut om registertopsning. Detta gäller även om den misstänkte är under 18 år. Det bör också uppmärksammas att påföljden under vissa förutsättningar kan bli annan än böter även för brott som normalt föranleder ett bötesstraff. Det kan således finnas grund för registertopsning vid exempelvis upprepade snatterier. I riktlinjerna framhålls vidare särskilt att åklagaren inte ska avstå beslut om registertopsning enbart av den anledningen att påföljden kan bli böter på grund av straffnedsättningsregler eller att brottet kan komma att föranleda åtalsunderlåtelse.

Rikspolisstyrelsens inspektionsgrupp har i rapporten ”Polisens användning av salivprov för DNA-analys” (2008:1) uttryckt saken på så sätt att, när det gäller brottets karaktär, ska inför beslut om registertopsning i princip inte göras någon bedömning av förväntad påföljd. Det är i stället tillräckligt att konstatera att fängelse ingår i straffskalan och gärningen inte är av bagatellartat slag. Vid tillämpning av proportionalitetsprincipen gäller att det snarare ”är brottets bagatellartade karaktär än en prognos om böter som är avgörande”. Enligt inspektionsgruppen är i regel en gärning, oberoende av t.ex. gärningsmannens ålder, bagatellartad om den normalt bara föranleder ett bötesstraff (s. 31 f., se även s. 22 f.).

Ett väl utbyggt dna-register är naturligtvis ett viktigt verktyg för polisen i den brottsbekämpande verksamheten. Till en början föreslogs därför att dna-

registret skulle omfatta alla personer som har dömts för brott på vilket fängelse kan följa. Regeringen ansåg emellertid att detta skulle föra alltför långt och valde därför att avgränsa dna-registret till att innehålla dna-profiler för personer som döms till annan påföljd än böter (a. prop. s. 29). Uttalandena i förarbetena om att registertopsning, med tillämpning av proportionalitetsprincipen, inte ska ske vid bagatellartade förseelser där påföljden kan antas komma att stanna vid böter synes ha tillkommit med anledning av denna avgränsning (se även Fitger, Rättegångsbalken, En kommentar på Internet, 28 kap. 12 a § RB och Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2:a uppl. s. 624 f.).

Dna-registret får således inte innehålla uppgifter om personer som enbart dömts till böter. Det är därför, anser jag, givet att en enskild inte bör tvingas underkasta sig den tvångsmedelsåtgärd som registertopsning innebär annat än i sådana situationer då det kan antas att resultatet av analysen slutligen får registreras i dna-registret om personen döms för det aktuella brottet. Trots den generella avfattning som bestämmelsen i 28 kap. 12 a § RB fått är det således, enligt min uppfattning, inte tillräckligt att endast konstatera att fängelse ingår i straffskalan för brottet för att ett beslut om registertopsning ska kunna fattas. Det krävs också, vilket tydligt framgår av uttalanden i förarbetena, att påföljden kan förväntas bli annan än enbart böter.

Att redan när misstanke uppkommer om att ett visst brott har begåtts göra en välgrundad prognos om ett eventuellt senare påföljdsval kan emellertid ibland vara förenat med svårigheter. Enligt min mening kan det därför inte krävas annat än att det görs en summarisk bedömning av vilken påföljd som kan förväntas i det enskilda fallet.

Jag kan därför acceptera den utgångspunkt som anges i Åklagarmyndighetens riktlinjer, nämligen att det vid utredning om brott som endast har fängelse i straffskalan sällan finns skäl att avstå från ett beslut om registertopsning. I fråga om den kategori av brott för vilka föreskrivs böter eller fängelse i ett år eller mera kan emellertid ofta en tillämpning av proportionalitetsprincipen ge anledning att avstå från registertopsning. När det sedan gäller brott för vilka stadgas böter eller fängelse i högst sex månader bör utgångspunkten vara att registertopsning inte ska ske. Påföljden för ett brott med den straffskalan bestäms nämligen enligt stadgad påföljdspraxis i normalfallet till böter. Det kan visserligen, som Åklagarmyndigheten också framhåller i sina riktlinjer, förekomma att påföljden under vissa förhållanden kan bli en annan än böter även för brott som normalt föranleder ett bötesstraff. Det bör emellertid i flertalet fall av nu nämnd slag redan inledningsvis kunna stå tämligen klart att påföljden kan förväntas stanna vid böter.

Eftersom det, som jag nyss uttalat, måste accepteras att det görs en summarisk bedömning i påföljdsfrågan, måste också ett beslut om registertopsning i viss utsträckning kunna godtas trots att det i efterhand visar sig att den misstänkte inte döms till annan påföljd än böter eller godkänner ett strafföreläggande som avser villkorlig dom. Att den slutliga bedömningen blir en annan får emellertid inga mera långtgående konsekvenser eftersom uppgiften i sådant fall inte får registreras i dna-registret utan ska gallras.

I det nu aktuella fallet var Elisa L. och de övriga omhändertagna personer-na skäligen misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten, ett brott för vil-

ket straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Det torde knappast förekomma att påföljden bestäms till annat än böter för den som *endast* gjort sig skyldig till ohörsamhet mot ordningsmakten. Inte minst när det gäller ett sådant brott, som ju är av det slaget att det riktar sig mot just polisen, kan det förväntas att polisen är bekant med påföljdspraxis. Det har inte framkommit att Elisa L. skulle ha varit misstänkt för något annat brott. Hon, liksom de övriga personer som endast var misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten, borde således inte ha blivit föremål för registertopsning.

Sammanfattningsvis förtjänar polismyndigheten kritik för det inträffade.

Kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt

(Dnr 3534-2008)

Anmälan

Kjell Kinnander framförde i en anmälan klagomål mot kammaråklagaren Karin Bergstrand, Internationella åklagarkammaren Stockholm, och uppgav bl.a. följande. I oktober 2007 dömdes han av Svea hovrätt till sex års fängelse för grovt narkotikabrott. Stockholms tingsrätt hade tidigare, i november 2006, ogillat åtalet. Under huvudförhandlingen i hovrätten uppgav åklagaren att Kjell Kinnander hade haft täta kontakter med en polsk huvudman som misstänktes föra in stora mängder narkotika till landet. Kjell Kinnanders ombud och offentlige försvarare, advokaten Björn Hurtig, frågade åklagaren vem denne huvudman var och fick till svar att åklagaren av spaningstekniska skäl inte kunde berätta det. Hovrätten dömde Kjell Kinnander, i enlighet med åklagarens andrahandsyrkande, för att han genom att anvisa två platser där amfetamin skulle finnas att hämta olovligen bjudit ut narkotika till försäljning och på detta sätt förmedlat kontakt mellan en säljare och en viss köpare. Kjell Kinnander uppgav vidare att i och med att åklagaren inte talade om vem den polske huvudmannen var, kunde han inte försvara sig mot påståendet att han haft kontakter med honom.

Utredningen

Stockholms tingsrätts dom i mål B 20233-06 och Svea hovrätts dom i mål B 9486-06 begärdes in och granskades. Vidare hämtades muntliga upplysningar in från Karin Bergstrand. Hon uppgav att hon under sakframställningen i hovrätten, som en bakgrund och förklaring till varför man hade börjat fatta misstankar mot Kjell Kinnander, angett att det fanns information om att det kom in stora mängder amfetamin från Polen, att en viss polsk person misstänktes vara huvudman, samt att denne haft täta kontakter med Kjell Kinnander. Hon kunde dock inte minnas om Björn Hurtig frågat efter namnet på den polske huvudmannen eller vad hon i så fall skulle ha svarat.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som förevar vid huvudförhandlingen i hovrätten i berört avseen-

de. Av upplysningarna skulle även framgå om Kjell Kinnander i något tidigare skede hade fått del av den ovannämnda informationen.

Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren Guntra Åhlund) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från chefsåklagaren Thomas Häggström och Karin Bergstrand.

Karin Bergstrand upplyste i huvudsak följande.

Målet mot Kjell Kinnander gäller grovt narkotikabrott, ett parti om i det närmaste 2 kg amfetamin som tagits i beslag från T.D. i anslutning till Perstorpsvägen i Farsta, Stockholm den 17 april 2006.

Förundersökning med hemlig teleavlyssning och spaning hade inletts mot Kinnander i början av mars månad 2006. Teleavlyssningen och spaningen mot Kinnander ledde till att misstankar väcktes även mot T.D., och efter kontakter mellan de båda greps T.D. den 17 april 2006 med ovannämnda amfetaminparti. T.D. dömdes av Stockholms tingsrätt den 4 juli 2006 för bl.a. grovt narkotikabrott till fängelse 6 år och domen fastställdes såvitt avsåg grovt narkotikabrott och påföljd av Svea hovrätt den 6 september 2006.

Spaningsiakttagelser mot Kinnander och T.D., avlyssnade telefonsamtal och positioneringar av Kinnanders telefon sammantagna med bl.a. uppgifter som T.D. lämnat under förundersökningen ledde till att Kinnander åtalades för grovt narkotikabrott, i första hand för att ha överlåtit den aktuella narkotikan och i andra hand för att bjudit ut narkotikapartiet till försäljning och på detta sätt förmedlat kontakt mellan säljare och köpare.

Jag kan upplysa om att ingripandet mot Kinnander inte skedde i direkt anslutning till gripandet av T.D. utan sköts upp bl.a. eftersom spaning fortsatte mot den misstänkte huvudmannen. Kinnander greps först den 11 september 2006 och häktades därefter.

Med anledning av Kinnanders klagomål kan jag upplysa följande angående huvudförhandlingen i hovrätten.

Jag har inlett min sakframställning på följande sätt:

Upprinnelsen till målet som skall behandlas här i hovrätten är ett ärende med spaning och telefonavlyssning som påbörjats redan hösten 2005. Misstankar fanns att amfetamin i stora mängder smugglades från Polen till Sverige och det fanns också misstankar om att en viss person var huvudman i Sverige. Man har gjort stora beslag av amfetamin från ett antal personer med anknytning till den misstänkte huvudmannen.

Denna person har haft täta kontakter med Kjell Kinnander och misstankar fanns att Kjell Kinnander tog emot stora partier amfetamin och sålde vidare.

Man inledde därför telefonavlyssning mot Kinnander den 8 mars 2006 och spanade mot honom. Avlyssnat nr är xxxxxxxx.

Jag är tämligen säker på att jag uttryckt mig ganska exakt på detta sätt eftersom jag av en tillfällighet hade kvar min skrivna sakframställning från förhandlingen i hovrätten. Jag har funderat på om jag kan ha uttryckt mig på samma sätt i tingsrätten, men måste lämna den frågan helt öppen. Jag har inte kvar något koncept och minns inte vad jag sade.

Jag har inget minne av att jag har fått frågan om den misstänkte huvudmannens namn. Jag känner mig emellertid övertygad om att frågan inte ställts i direkt anslutning till mitt uttalande eftersom jag med all säkerhet hade kommit ihåg om advokaten avbrutit min sakframställning. Eftersom jag inte minns att frågan ställts kan jag inte heller uppge vad jag i så fall skulle ha svarat. Jag är emellertid helt säker på att jag inte har uttryckt mig på det sätt Kinnander påstår eftersom det är ett uttryckssätt som är helt främmande för mig. Jag bedömer det inte heller troligt att jag skulle ha nämnt den misstänkte huvudmannens namn eftersom denne varken var – eller är – åtalad eller dömd för brott som har samband med detta mål. Det skulle inte vara rätt att uppge

namnet på en person som endast varit föremål för spaning som inte lett till resultat.

Av samma skäl kan jag inte tänka mig att jag har nämnt den misstänkte huvudmannens namn för Kinnander under förundersökningen. Jag har frågat utredningsmannen kriminalinspektören Torsten Källander om han under förundersökningen nämnt detta namn för Kinnander. Han uppger att det har han inte gjort, men han svarar däremot spontant ”men det gjorde jag ju under mitt vittnesmål i hovrätten”. Vid närmare frågor säger han sig inte vara säker på detta men att det var hans första spontana minnesbild. Jag har också ett svagt minne av att han kan ha sagt på detta sätt.

Mitt uttalande i inledningen av sakframställningen är enbart avsedd som en upplysning om varför man inledde spaning med telefonavlyssning mot Kinnander. Denna uppgift har inte med den åtalade gärningen att göra. Åtalet avser enbart överlåtelse av amfetamin till T.D., eller i andra hand, förmedlande av kontakt mellan säljare och köpare. Uppgiften saknar fullständigt bevisvärde mot Kinnander (men hade utan svårighet kunnat bevisas om jag hade bedömt det som intressant) och har heller inte av hovrätten lagts till grund för domen i någon del.

Jag kan ha den synpunkten att om hovrättens ordförande – eller Kinnanders försvarare – hade ansett att det var ett olämpligt yttrande från min sida borde detta föranlett någon form av påpekande under förhandlingen, men så var inte fallet. Tvärtom uttryckte Kinnander inte någon missbelåtenhet utan vi skildes efter förhandlingen som de bästa vänner.

Thomas Häggström fann sammanfattningsvis att det inte fanns någon anledning att rikta kritik mot Karin Bergstrands handläggning av ärendet och uppgav bl.a. följande.

Det ställs mycket stora krav på en åklagare i omfattande ärenden. Ett av kraven är att åklagaren på ett pedagogiskt sätt ska kunna förklara ärendet för rätten under sakframställningen, så att en rättegång kan äga rum på ett effektivt sätt, den skriftliga bevisningen kan förebringas koncentrerat och relevanta frågor kan ställas till bevispersoner.

Uppgifterna har lämnats av åklagaren endast under sakframställningen, vilket innebär att de inte utgör processmaterial och inte utgör bevisning i målet. Uppgifterna har inte heller varit så konkreta att de ”svärtat ned” den tilltalade under rättegången.

Enligt min mening måste en åklagare tillåtas att på bästa sätt förklara sitt ärende. Detta innebär att även uppgifter som det inte förs bevisning om, men som ger ett stöd för förståelsen av ärendet, är relevanta att nämnas i en sakframställning.

Av klagomålet framgår vidare att kammaråklagaren Karin Bergstrand vägrat svara på frågan om vem den misstänkte huvudmannen var. Av Karin Bergstrands yttrande framgår att hon inte kommer ihåg att denna fråga varit aktuell och att hon inte vanligtvis uttalar sig på det sätt som klaganden gett uttryck för.

En generell fråga som uppkommer är om detta är en uppgift som kan undanhållas den tilltalade trots reglerna om partsinsyn. Av yttrandet från kammaråklagaren Karin Bergstrand framgår att uppgiften under sakframställningen endast syftat till att ge en förklaring till varför intresset riktades mot den nu aktuella tilltalade personen. Uppgiften saknar vidare koppling till den åtalade gärningen. Det kan enligt min mening inte finnas någon rätt till partsinsyn rörande denna uppgift.

Med denna slutsats uttalar jag mig inte om frågan om partsinsyn kontra sekretess.

En åklagare kan vid handläggning av ett ärende ha kunskap om förhållanden som har ett nära eller mera avlägset samband med ärendet. I dessa situa-

tioner uppstår ofta frågor som tangerar rätten till partsinsyn, sekretess och objektivitetsprincipen.

Detta innebär svåra bedömningar, men åklagarens objektivitetsplikt är grundläggande. I och med denna skyldighet finns inte utrymme för en åklagare att utelämna omständigheter som talar till en misstänkt eller tilltalad persons fördel.

I ärendet finns ingenting som tyder på att en sådan situation har varit för handen.

Guntra Åhlund

De närmare detaljerna kring den aktuella brottsmisstanken samt vilka överväganden domstolarna har gjort framgår av de bifogade domarna från Stockholms tingsrätt respektive Svea hovrätt.

Jag ansluter mig till kammarchefens bedömning och hänvisar därför till det han har anfört.

Det kan avslutningsvis nämnas att Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö, har sammanställt en RättsPM (2008:4, bifogas) som behandlar den misstänktes rätt till insyn.

Kjell Kinnander yttrade sig och gav in ett antal handlingar, bl.a. ett svar från polisen på en begäran om att få ut den s.k. slasken, dvs. utredningsmaterial som inte tagits med i förundersökningsprotokollet, och en resningsansökan. Av handlingarna framgick bl.a. att det i slasken fanns ett antal spaningsrapporter där Kjell Kinnander förekom och att en av de övriga personerna som förekom i rapporterna beskrevs som polsktalande.

Björn Hurtig gav in en skrivelse och uppgav bl.a. att han – såvitt han kommer ihåg – frågade åklagaren om namnet på den misstänkte huvudmannen efter hennes sakframställning och att han, enligt sina anteckningar från förhandlingarna, inte fick något svar på frågan.

Det inhämtades därefter att Högsta domstolen den 23 november 2009 avslagit Kjell Kinnanders resningsansökan.

I ett beslut den 21 maj 2010 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Inledning

Av utredningen har sammanfattningsvis följande framgått. Kjell Kinnander åtalades för bl.a. grovt narkotikabrott. I första hand påstod åklagaren att han överlätit narkotika och i andra hand att han på visst sätt bjudit ut narkotika till försäljning och förmedlat kontakt mellan en säljare och en köpare. Tingsrätten ogillade åtalet. Åklagaren, Karin Bergstrand, överklagade domen och uppgav under sakframställningen i hovrätten – som en upplysning angående varför spaning inleddes mot Kjell Kinnander – att det fanns misstankar om att amfetamin i stora mängder smugglades från Polen till Sverige, att Kjell Kinnander haft täta kontakter med den person som misstänktes vara huvudman i Sverige och att det fanns misstankar om att Kjell Kinnander tog emot stora partier amfetamin och sålde vidare. Hovrätten dömde Kjell Kinnander i enlighet med andrahandsyrkandet, dvs. för att han förmedlat kontakt mellan säljare och köpare.

Såväl Kjell Kinnander som hans ombud och offentlige försvarare, Björn Hurtig, har uppgett att Björn Hurtig frågade Karin Bergstrand om namnet på den misstänkte huvudmannen och att frågan inte besvarades. Björn Hurtig har vidare uppgett att han – såvitt han kommer ihåg – ställde frågan efter åklagarens sakframställning. Karin Bergstrand har uppgett att hon inte har något minne av att hon fått frågan, men att hon känner sig övertygad om att frågan inte ställdes i direkt anslutning till uttalandet. Jag har inte funnit anledning att ifrågasätta Kjell Kinnanders och Björn Hurtigs uppgift om att frågan faktiskt ställdes och utgär således vid min bedömning från att så skedde.

Allmänt om sakframställningar

Åklagarens uppgifter om Kjell Kinnanders kontakter med den misstänkte huvudmannen m.m. lämnades vid en huvudförhandling i hovrätten, närmare bestämt under sakframställningen.

En sakframställning syftar till att göra det möjligt för rätten att kunna följa bevisningen. Åklagaren ska därvid ange vad han eller hon påstår och har för avsikt att bevisa. Det är inte meningen att åklagaren ska redogöra bara för omständigheter som talar mot den tilltalade. Även omständigheter som talar för den tilltalade ska alltså tas med (Fitger, Rättegångsbalken, En kommentar på Internet, 46 kap. 6 § RB).

Åklagarmyndigheten har ansett att de aktuella uppgifterna inte utgjorde processmaterial. I den frågan kan det finnas olika meningar. Jag kan emellertid inte inse att saken har någon betydelse för bedömningen av detta ärende och nöjer mig därför med att nämna att jag för egen del anser att ett uttalande som görs av åklagaren under sakframställningen är att betrakta som processmaterial oavsett om de uppgifter som lämnas i uttalandet utgör ett led i den åtalade gärningen eller inte och oberoende av om det förs någon bevisning till styrkande av uppgifterna.

Det kan naturligtvis inte krävas att allt som åklagaren redovisar under sakframställningen måste ha ett omedelbart samband med den åtalade gärningen och det kan säkert många gånger vara en fördel, inte minst i mål av viss omfattning, om åklagaren inledningsvis tecknar en bild av bakgrunden till åtalet. Åklagaren bör, som Thomas Häggström uttryckt saken, tillåtas att på bästa sätt förklara sitt ärende. En åklagare bör emellertid enligt min uppfattning avstå från att lämna uppgifter som är ägnade att framställa den tilltalade i dålig dager, om uppgifterna inte också är av betydelse för rättens prövning av åtalet. Eftersom det, med vissa här inte aktuella undantag, inte kan råda sekretess för en uppgift som lagts fram vid en offentlig förhandling bör en åklagare under samma förutsättningar, dvs. att uppgifterna inte fordras för rättens prövning, inte heller redovisa uppgifter som kan vara sekretesskänsliga eller som kan leda till att sekretesskänsliga uppgifter behöver lämnas ut.

De aktuella uppgifterna

Kjell Kinnander var åtalad i första hand för att själv ha överlätit en betydande mängd amfetamin, i andra hand för att på visst sätt ha bjudit ut amfetaminet till försäljning och förmedlat kontakt mellan en säljare och en köpare. Åkla-

garmyndigheten synes anse att det aktuella uttalandet, dvs. att Kjell Kinnander haft täta kontakter med en person som misstänktes vara huvudman för en omfattande smuggling av amfetamin från Polen till Sverige, inte ”svärtat ned” Kjell Kinnander och har också uppgett att uppgiften saknade samband med den åtalade gärningen.

Den av åklagaren i andra hand åberopade gärningsbeskrivningen byggde således på att Kjell Kinnander i egenskap av förmedlare främjat narkotika-handel. Eftersom Karin Bergstrand inte klargjorde att det saknades samband mellan spaningarna mot den misstänkte huvudmannen och åtalet mot Kjell Kinnander, måste det mot den bakgrunden enligt min mening anses ha legat nära till hands att – låt vara felaktigt – uppfatta uppgifterna som att det faktiskt fanns ett sådant samband. Uttalandet skulle vidare, i avsaknad av den kompletterande informationen om att spaningarna inte lett till resultat, också kunna uppfattas som om Kjell Kinnander kunde vara involverad i annan narkotikabrottslighet där lagföring ännu inte kommit till stånd. Detta borde Karin Bergstrand ha insett och hon borde därför – när hon nu ansåg att hon borde redovisa kontakterna – också ha klargjort att spaningarna mot den misstänkte huvudmannen inte hade lett till resultat och att det inte fanns något samband mellan kontakterna och den åtalade gärningen.

Det är vidare möjligt att Kjell Kinnander – om det klargjorts att de nämnda kontakterna saknade betydelse för prövningen av åtalet – inte hade ansett sig ha behov av att få veta namnet på den misstänkte huvudmannen. När nu den kompletterande informationen inte lämnades förefaller det å andra sidan, med hänsyn till hans inställning i skuldfrågan, förståeligt att Kjell Kinnander ville veta vem denne person var, t.ex. i syfte att kunna lämna en alternativ förklaring till sina kontakter med personen i fråga.

Borde frågan ha besvarats?

Karin Bergstrand har uppgett att hon är helt säker på att hon, om hon fick frågan, i så fall inte besvarade den på det sätt som Kjell Kinnander har beskrivit. Hon har också uppgett att hon inte bedömer det som troligt att hon skulle ha nämnt den misstänktes namn eftersom denne varken var – eller är – åtalad eller dömd för brott som hade samband med det aktuella målet och att det inte skulle vara rätt att uppge namnet på en person som endast varit föremål för spaning som inte lett till resultat.

Det är visserligen lätt att principiellt instämma i att det vore fel att avslöja namnet på en person som endast varit misstänkt för brott utan samband med åtalet. Ett skydd för enskildas personliga förhållanden i en förundersökning finns ju också i 35 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (tidigare 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen).

I ett enskilt fall kan emellertid en tilltalads rätt till en rättvis rättegång och ett effektivt försvar stå i motsättning till det nyss nämnda sekretessintresset. Ett tidigare ärende (JO 2007/08 s. 87) gällde bl.a. frågan om en tilltalads rätt till insyn i fråga om uppgifter som inhämtats inom ramen för en annan, pågående, förundersökning. Jag uttalade i det ärendet bl.a. följande (s. 104).

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

En motsvarande skyldighet gäller givetvis också för det fall att uppgifterna framkommer sedan en person åtalats.

Jag anser att motsvarande överväganden måste vara vägledande även vid en konflikt mellan sekretess till skydd för en enskild och en annan misstänkts eller tilltalads rätt att ta del av uppgifter för att förbereda eller utföra sitt försvar.

I det aktuella ärendet uppstod således – i och med att försvaret ställde frågan om vem den misstänkte huvudmannen var – en situation i vilken en tidigare misstänkts intresse av att det inte skulle bli offentligt att han varit föremål för misstankar om brott stod mot den tilltalades intresse av att kunna försvara sig mot uppgifter som lämnats av åklagaren under en huvudförhandling. Det var visserligen inte fråga om ett uttalande rörande en omständighet som omfattades av den aktuella gärningsbeskrivningen och som åklagaren avsåg att söka leda i bevis. Jag anser emellertid att uppgifterna med fog kunde uppfattas ha sådan anknytning till det slag av brottslighet som åtalet avsåg att sekretesskyddet, om saken ställts på sin spets, även i detta fall hade bort få ge vika till förmån för den tilltalades intresse.

Karin Bergstrand borde således i första hand – när hon valde att redogöra för kontakterna – också självant ha redovisat att spaningarna mot den misstänkte huvudmannen varit resultatlösa och att det inte fanns något samband mellan Kjell Kinnanders kontakter med denne och den åtalade gärningen. När så inte skedde borde hon åtminstone ha klargjort detta när frågan om den misstänkte huvudmannens identitet ställdes. Det är, som jag tidigare framhållit, inte otänkbart att konflikten mellan de motstående intressena i så fall hade kunnat undvikas. Om emellertid försvaret likväl ansett sig ha behov av den ytterligare informationen borde Karin Bergstrand, som jag ser det, ha besvarat frågan.

Vad Kjell Kinnander i övrigt har anfört föranleder ingen ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

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

Disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningssupptagning och för användande av ett påhittat namn

(Dnr 3818-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 15 juli 2008, framförde Katarina H. klagomål mot inspektören Morten Gunneng, vid Polismyndigheten i Västra Götaland, polisenhet Alingsås. Hon uppgav bl.a. följande. När hon ringde till polisen för att göra en polisanmälan blev hon bemött på ett otrevligt och hånfullt sätt av en polisman. Polismannen vägrade också att uppge sitt namn och först vid tredje försöket sade han att han hette Roger Hägg. När hon frågade vem som var hans chef fick hon till svar att det var han själv. Nästa dag ringde hon igen till polisstationen för att få klarhet i det märkliga och oprofessionella beteendet. Hon fick då till svar att det inte fanns någon polisman där vid namn Roger Hägg. Det kom senare fram att polismannen använt sig av falskt namn och felaktig titel och egentligen heter Morten Gunneng.

Utredning

Handlingar i polismyndighetens ärende K115798-08 infordrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande. Den 13 juli 2008 gjorde Katarina H. en polisanmälan per telefon om brott mot lagen om tillsyn över hundar och katter och framkallande av fara för annan. Anmälan togs upp av Morten Gunneng och handlade om ett hundslagsmål. Enligt anmälan hade Katarina H:s hund, som var kopplad vid tillfället, blivit påhoppad av en annan lösspringande hund, trots att det var kopplingstvång i det aktuella området.

Muntliga upplysningar inhämtades från Morten Gunneng. Han upplyste bl.a. följande. Vid det aktuella tillfället vikarierade han som inre befäl, vilket innebar att han var chef för polisenheten. Katarina H. ringde polisen och blev kopplad till honom. Han svarade genom att uppge namn och tjänsteställe. Katarina H. ville göra en polisanmälan, vilken hon ville bl.a. skulle rubriceras som framkallande av fara för annan. Morten Gunneng upplyste henne att rekvisiten för brottet inte var uppfyllda men Katarina H. stod på sig att anmälan skulle rubriceras som hon begärde. Katarina H. begärde också att han skulle utföra vissa utredningsåtgärder. Han upplyste henne om att det inte ingick i hans arbetsuppgifter. Samtalet blev alltmer upprört från båda sidor. Han uppfattade Katarina H. som fruktansvärt arg och upplevde henne även som en "rättshaverist". I det läget ville hon att han skulle upprepa sitt namn. Då han tidigare varit utsatt för förföljelse och fått rådet av myndighetens personskyddsrotel att uppge tjänstenummer i stället för namn erbjöd han Katarina H. detta, som dock inte ville nöja sig med det. Han upplyste henne även om att hans namn skulle framgå av anmälan som hon skulle få några dagar senare. Hon insisterade, trots detta, på att få veta hans namn och då sade han slutligen att hon kunde fråga efter Roger Häll (inte Hägg som Katarina H. uppfattade namnet; JO:s anm.) om hon ville återkomma. Detta namn är ett alias som han använder sig av och som också är känt inom polisen. Samma

dag besökte Katarina H. polisstationen och frågade efter Roger Hägg. Han tog då emot henne och hon frågade vem som var hans chef samt ville få en ursäkt. Han uppgav att han var högste ansvarige och att han inte hade något att be om ursäkt för. Hon lämnade därefter polisstationen. Han har inte bemött Katarina H. på ett otrevligt eller kränkande sätt. Han har varit mycket tydlig och försökt förklara varför det som anmälan gällde inte kunde rubriceras som hon begärde.

Muntliga upplysningar inhämtades också från biträdande polisenhetschefen Jan Hellnevi, varvid bl.a. följande framkom. Morten Gunneng tjänstgör som yttre befäl men vikarierar även ibland som inre befäl, vilket innebär att han är chef för polisenheten under icke kontorstid. Jan Hellevi känner inte till om det är allmänt känt att Morten Gunneng använder sig av namnet Roger Häll.

Mot bakgrund av det som kommit fram remitterades ärendet till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO.

Polismyndigheten (länspolismästaren Ingemar Johansson) gjorde följande bedömning.

I ärendet är ostridigt att Katarina H. i sin telefonkontakt med Morten Gunneng haft avsikten att göra en polisanmälan. Polismyndigheten kan konstatera att det inte har framkommit några omständigheter som talar för att en polisanmälan inte skulle ha tagits upp i samband med detta samtal. Polismyndigheten konstaterar också att Morten Gunneng i och för sig upprättade en polisanmälan samma dag, men att detta föregicks av en diskussion mellan honom och Katarina H. om huruvida den anmälda händelsen skulle kunna rubriceras som brottet framkallande av fara för annan.

Mot bakgrund av vad som har framkommit om den diskussion som förevarit mellan Morten Gunneng och anmälaren, finner Polismyndigheten anledning att understryka vikten av att en polisanmälan tas upp på ett sätt som innebär att anmälares påståenden kan prövas i ett oförvanskat skick i den efterföljande utredningen. Morten Gunneng har i sin då aktuella egenskap av anmälningsmottagare inte haft att göra någon prövning av det inträffade i samband med upprättandet av anmälan. Enligt Polismyndigheten torde det i princip inte heller ankomma på den polisman som tar upp en anmälan att på det stadiet pröva riktigheten i en brottsrubricering som anmälaren har angett.

I den enskildes kontakter med polisen har den enskilde rätt att få sådana tillräckliga upplysningar så att det i efterhand ska kunna klargöras vilken befattningshavare som han eller hon har varit i kontakt med. Särskild betydelse får sådana upplysningar i de sammanhang där uppgifterna i ett senare skede behövs för att göra en granskning av befattningshavarens agerande (jfr JO:s beslut 2005-09-20, dnr 4368-2004).

Av vad som framkommit i ärendet kan Polismyndigheten konstatera att Morten Gunneng vid tidpunkten för Katarina H.s polisanmälan inte hade tilldelats några fiktiva personuppgifter, varken enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter eller av någon annan anledning som varit känd i myndigheten. Något ärende angående särskilt personsäkerhetsarbete vid myndighetens personsäkerhetsenhet pågick inte heller vid denna tidpunkt.

Av de uppgifter som Morten Gunneng själv har lämnat till JO, framgår att han presenterat sig med sitt riktiga namn och tjänstenummer när han svarade i telefonen samt att han uppgett för anmälaren att hans riktiga namn skulle framgå av den målsägandekopia som hon skulle erhålla några dagar senare. Morten Gunneng har också uppgett att han erbjöd Katarina H. uppgift om sitt tjänstenummer, vilket i sig skulle ha inneburit att det i efterhand hade varit

möjligt att bestämma vem anmälaren hade varit i kontakt med. Mot bakgrund av det ovan nämnda framstår anledningen till att Morten Gunneng inte ville uppge sitt riktiga namn, när anmälaren insisterade på detta, som irrationell. Polismyndigheten har dock inte funnit stöd för att Morten Gunneng skulle ha uppgett falska uppgifter i fråga om sin titel.

Av vad som sammantaget har framkommit i ärendet kan Polismyndigheten inte finna någon anledning som medfört att Morten Gunneng i den aktuella situationen haft godtagbara skäl för att uppge ett annat namn än sitt riktiga. Polismyndighetens uppfattning är därför att Morten Gunneng borde ha besvarat anmälarens fråga om vad han heter med att uppge sitt riktiga namn.

Morten Gunneng borde också ha förstått att Katarina H. frågade efter namnet på hans chef och förklarat att denne inte var i tjänst på söndagen. Katarina H. synes dock påföljande dag och på egen hand ha lyckats få tag på ”vikarierande polischefen” (vilket rätteligen torde ha varit ställföreträdande polisenhetschefen vid polisenheten Alingsås) och fått klarhet i vissa frågor.

För allmänhetens förtroende för polisen är det viktigt att anställda i sina kontakter med enskilda uppträder på ett sätt som inger förtroende och aktning. Morten Gunnengs egna uppgifter om den aktuella händelsen ger anledning att även i övrigt ifrågasätta om han vid anmälningsupptagningen uppträdde på ett sådant sätt som rimligen kunnat krävas av honom enligt polisförordningen.

Polismyndigheten beklagar det sätt på vilket Katarina H. har blivit bemött den 13 juli 2008. Polismyndigheten vill i detta sammanhang upplysa om att det inom polisen pågår ett nationellt projekt med att ta fram en gemensam värdegrund som är förankrad hos medarbetarna. Myndigheten avser att fortsätta med detta arbete för att ytterligare höja förtroendet för polisen hos allmänheten.

Katarina H. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 2 oktober 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Bemötandet vid anmälningsupptagningen

Det har här kommit fram att Katarina H. och Morten Gunneng blev oense om bl.a. brottsrubriceringen av den händelse som hon ville polisanmäla: ett hundslagsmål. JO har, som polismyndigheten också påpekat, flera gånger tidigare framhållit att det föreligger en principiell skyldighet för polisen att ta emot anmälningar om brott. Huvudregeln är att polisen utan uppskov ska ta emot en sådan anmälan. En anmälan kan göras såväl muntligen som skriftligen hos vilken polismyndighet som helst. Det finns här anledning att särskilt betona att någon prövning av det inträffade inte ska ske i samband med upprättandet av anmälan. Den prövningen ska i stället göras vid den efterföljande bedömningen av om förundersökning ska inledas eller inte. Polisen bör också i det initiala skedet i princip godta de påståenden om brottsrubricering som anmälaren anger (jfr JO 1989/90 s. 64). Morten Gunneng borde alltså rätteligen ha tagit upp den anmälan Katarina H. önskade göra utan att hamna i en diskussion om huruvida eventuella rekvisit i en viss bestämmelse var uppfyllda eller inte. Den bedömningen ankommer på en förundersökningsledare att göra vid en efterföljande granskning av anmälan.

Det framstår som mycket möjligt att samtalet mellan Katarina H. och Morten Gunneng inte hade bli lika upprört om han inte hade ifrågasatt hennes uppgifter och hamnat i en juridisk diskussion om olika brottsrekvisit.

Jag finner att Morten Gunneng inte kan undgå kritik för sitt handlande i denna del.

Användningen av ett påhittat namn

Jag vill inledningsvis framhålla att utredningen i ärendet har bekräftat Katarina H:s påstående i anmälan att polismannen Morten Gunneng på fråga om vad han hette uppgav ett påhittat namn. Det står likaså klart att beslut inte fattats om att tilldela Morten Gunneng en s.k. kvalificerad skyddsidentitet.

Som jag har förstått Morten Gunneng uppgav han ett påhittat namn eftersom han tidigare blivit utsatt för förföljelse och då fått rådet av personskyddsroteln i Göteborg att i en sådan situation ange sitt tjänstenummer. När nu Katarina H. insisterade på att få hans namn uppgav han sig i stället heta Roger Häll, som han anser är ett alias som är känt inom polisen. (I förbigående kan nämnas att polisinspektören Roger Häll är en rollkaraktär i den svenska filmen "I lagens namn" från 1986).

Det framgår visserligen av utredningen att Morten Gunneng i november 2005 i och för sig var aktuell i ett ärende om personsäkerhet på grund av en viss hotbild men att detta ärende avslutades redan efter någon månad då hotet inte längre bedömdes som allvarligt. Jag vill här också framhålla att det inte finns något som helst i ärendet som tyder på att Katarina H. skulle ha varit hotfull mot Morten Gunneng även om hon möjligen var arg och upprörd.

Som polismyndigheten uttalat var Morten Gunnengs beteende – utifrån de bevekelsegrunder han angett – dessutom irrationellt. Jag kan helt instämma i den bedömningen. Han borde vidare, som myndigheten också anför, självfallet även ha uppgett namnet på sin chef när detta efterfrågades och förstått att det inte var han själv som åsyftades samt förklarat för Katarina H. att chefen inte var i tjänst den aktuella dagen.

Det är inte en alltför ovanlig företeelse att polisen möts av t.ex. ifrågasättande, påstridiga och upprörda personer. I sådana situationer är det naturligtvis av stor vikt att den enskilde polismannen visar självbehärskning och lägger band på sin egen eventuella frustration. För allmänhetens förtroende för polisen är det viktigt att en befattningshavare i sina kontakter med enskilda uppträder på ett sätt som inger förtroende och aktning. En polisman ska vidare uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iakttä självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet (4 kap. 1 § polisförordningen). Enligt min uppfattning bör en polismans kontakter med enskilda i så stor utsträckning som möjligt också präglas av öppenhet, vilket bl.a. innebär att han eller hon – om inte särskilda skäl föreligger på grund av att det t.ex. är fråga om en hotfull situation – på fråga ska uppge sitt namn och inte gömma sig bakom ett tjänstenummer och definitivt inte bakom ett påhittat namn.

Sammanfattningsvis har Morten Gunneng enligt min uppfattning – genom att till en anmälare uppge ett påhittat namn – åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som innefattar sådan tjänsteförseelse som enligt 14 § lagen om offentlig anställning bör föranleda disciplinpåföljd. Jag beslutar

2010/11:JO1

därför att överlämna ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för prövning av denna fråga.

Slutligen noterar jag att polismyndigheten beklagat det inträffade.

Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnds bedömning

I ett beslut den 15 december 2009 ålade Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd Morten Gunneng disciplinpåföljd i form av varning.

I sin motivering slog personalansvarsnämnden fast att Morten Gunneng hade brutit mot bestämmelserna som reglerar hur anställda ska uppträda i arbetet och att hans agerande var förvånande och hade skadat allmänhetens förtroende för polisen.

Uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott

(Dnr 4981-2008)

Anmälan

Camilla G. framförde i en anmälan till JO klagomål mot kriminalinspektören Raimo Strandgård (tidigare Östergren) vid Polismyndigheten i Östergötlands län. Hon uppgav i sin anmälan bl.a. följande. Hon är ensam vårdnadshavare för ett barn som är två år. Den 25 april 2008 frihetsberövades hon med anledning av misstankar om brott. Hon satt därefter häktad under två och en halv månad. Barnens pappa bodde utomlands. Trots detta underrättade inte Raimo Strandgård socialtjänsten om det inträffade. Detta fick till följd att hennes barn var ”utan vårdnadshavare” under lång tid.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från Raimo Strandgård, som uppgav bl.a. följande. Han var utredare i det aktuella ärendet och enligt hans minnesbild var han i kontakt med såväl socialtjänsten som barnets far och morföräldrar. Fadern hade nyligen flyttat till Åland och meningen var att Camilla G. skulle flytta efter. När hon frihetsberövades åkte dock fadern tillbaka till Sverige. Som Raimo Strandgård minns det fanns det ytterligare ett barn i familjen. Han var vidare ”nästan säker” på att han skrev en anmälan till socialtjänsten. Den borde finnas i det s.k. allmänna diariet.

Vid en kontroll hos polismyndigheten kunde dock någon sådan anmälan inte återfinnas i det allmänna diariet. Enligt uppgift från socialförvaltningen (mottagningssekreterare vid Norrköpings kommun, socialkontor Norr) hade någon skriftlig anmälan från polisen inte kommit in dit, och det fanns inte heller någon journalanteckning som tydde på att polisen muntligen hade hört av sig om den aktuella saken.

Vissa handlingar i polismyndighetens aktuella ärenden infordrades och granskades.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som framförts i Camilla G:s anmälan till JO.

Polismyndigheten (länspolismästaren Mats Löfving) kom in med ett remiss-svar till vilket fogades bl.a. en promemoria från Raimo Strandgård.

Raimo Strandgård upplyste i promemorian sammanfattningsvis följande. Camilla G. hämtades till förhör den 21 april 2008 med anledning av att hon misstänktes för inblandning i tre rån. Hämtningen utfördes av honom och en kollega. Eftersom Camilla G. hade två små barn beslutade de att verkställa hämtningen vid hennes arbetsplats. De visste att hon dessförinnan hade lämnat sina barn. Efter det första förhöret frigavs Camilla G. och hon kallades till ytterligare ett förhör. Camilla G. inkom för förhör den 25 april, och efter förhöret beslutade åklagare att hon skulle anhållas. De diskuterade då med henne hur de skulle göra med hennes barn. Raimo Strandgård har ett svagt minne av att Camilla G. uppgav att barnen fanns på dagis och att de kom överens om att ta kontakt med hennes mamma, så att hon kunde hämta barnen. Naturligtvis var det så att de visste att barnen var väl omhändertagna. – Camilla G:s pojkvän M.H., som var far till barnen, kom sedan och hämtade nycklar till lägenheten efter det att Camilla G. godkänt att de lämnades ut till honom. Redan då förberedde Raimo Strandgård pojkvännen på att Camilla G. troligen skulle vara häktad under en längre tid. – Under den tid Camilla G. satt häktad flyttade M.H. tillbaka till Sverige och tog hand om sina barn. Vid flera tillfällen fick Camilla G., under övervakning, besök av sina barn i häktet. Eftersom även M.H. under häktningstiden var misstänkt för inblandning fick inte han ha någon kontakt med Camilla G. Kontakten mellan barnen och Camilla G. sköttes därför av hennes mamma. – Inte vid något tillfälle under utredningen påtalade Camilla G. att hon var ensam vårdnadshavare till något av barnen. I ”mantal” finns endast uppgifter om att hon och M.H. är föräldrar till båda barnen. Hon har inte heller uttryckt något missnöje över att M.H. har tagit hand om barnen.

I remissvaret upplyste polismyndigheten inledningsvis bl.a. att Raimo Strandgård tidigt under utredningen haft vetskap om att Camilla G. var vårdnadshavare för två minderåriga barn och att han med hänsyn till sin tjänstgöring som närpolis haft god kännedom om anmälningsplikten till socialnämnden enligt 3 § polislagen (1984:387).

Polismyndigheten gjorde därefter följande bedömning.

Polisens samverkan med andra myndigheter regleras i 3 § 2 stycket polislagen (1984:387). Paragrafen hänvisar till bestämmelsen i 14 kapitlet 1 § socialtjänstlagen (2001:453) om myndigheters skyldighet att anmäla till socialnämnden då ett barn kan behöva nämndens skydd.

Av uppgifterna i arrestantbladet [– –] och Raimo Strandgårds promemoria [– –] framgår, enligt polismyndighetens uppfattning, att Raimo Strandgård agerat och vidtagit de åtgärder som i den aktuella situationen erfordrades för att trygga omsorgen om Camilla G:s båda barn.

En utredare har ett stort ansvar för att olika åtgärder som vidtas under en förundersökning, bland annat sådana som är till skydd för minderåriga, dokumenteras i form av en tjänsteanteckning eller promemoria.

Att anteckningar görs över vad som förevarit i ett ärende är såväl en förutsättning för den enskildes rättstrygghet som för part att få full insyn i ärendet och därmed möjlighet till rättelse eller klagomål. Har ett ärende dokumente-

rats korrekt bereds även överordnad myndighet, liksom tillsynsorganen som JO och JK, möjlighet att bilda sig i en uppfattning om handläggningen vid en eventuell kontroll.

Polismyndigheten anser att Raimo Strandgård har brustit i sin skyldighet att dokumentera vad som överenskommits med Camilla G. och hennes mor angående de båda minderåriga barnen.

Polismyndigheten kommer att verka för att förbättra rutinerna angående dokumentationsskyldigheten för utredande personal i frågor rörande bland annat omsorger om frihetsberövade personers minderåriga barn.

Camilla G. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. att en anhörig till slut gjorde en anmälan till socialtjänsten på grund av att hennes barn inte mådde bra och att socialtjänsten skarpt ifrågasatt att någon anmälan inte gjorts tidigare av polisen. – Även Camilla G:s mor yttrade sig med anledning av polismyndighetens remissvar och uppgav bl.a. att Raimo Strandgård kontaktade henne den 25 april 2008 och frågade om hon kunde hämta barnen eftersom Camilla G. skulle vara kvar hos polisen.

I ett beslut den 21 oktober 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering m.m.

Polisens samverkan med andra myndigheter regleras i 3 § polislagen. I bestämmelsen föreskrivs bl.a. att polisen ska samarbeta med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten och att det särskilt åligger polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. I bestämmelsen hänvisas vidare till 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen är bl.a. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Denna bestämmelse medför således en plikt för vissa offentliga organ och befattningshavare vid dessa att göra anmälningar. Anmälningsplikten gäller, som framgått, polismyndigheter och deras anställda.

Anmälan ska göras till socialnämnden om något gör att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Med detta avses alla de fall då det kan antas att brister i omsorgen om en underårig eller något annat förhållande i hemmet medför fara för den underåriges hälsa eller utveckling och det kan finnas anledning för socialnämnden att bevaka den unges intressen, i sista hand med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Barn med frihetsberövade föräldrar kan ofta antas behöva någon form av stöd från socialnämndens sida (prop. 2002/03:53 s. 64).

Socialstyrelsen har meddelat allmänna råd om anmälan om missförhållanden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (SOSFS 2003:16) och har även i en handbok, Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn (2004), behandlat anmälningsskyldigheten närmare. I handboken, som finns tillgänglig på Socialstyrelsens hemsida, framhålls att det är barnets behov som ska

vara utgångspunkten i en anmälningssituation och att anmälningsskyldigheten inte är kopplad till omständigheter som innebär att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa till skydd för ett barn genom att omhänderta barnet eller vidta åtgärder utan samtycke från barnet och/eller vårdnadshavarna, utan en möjlighet att erbjuda barnet och familjen adekvat stöd eller hjälp (se handboken s. 33).

Det är en bedömningsfråga om omständigheterna är sådana att det finns anledning att misstänka att socialnämnden kan behöva ingripa till ett barns skydd, och frågan måste avgöras från fall till fall (se JO 1993/94 s. 264). Att bedöma om kriterierna för att göra en anmälan till socialtjänsten är uppfyllda eller inte är onekligen en svår uppgift (se prop. 2002/03:53 s. 65). Som framgått förutsätter anmälningsplikten dock inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa, utan det räcker att det föreligger misstankar om att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd för att anmälningsplikt ska inträda.

I bl.a. JO 1995/96 s. 247 har frågan om omfattningen av anmälningsskyldigheten enligt dåvarande 71 § socialtjänstlagen (som motsvaras av nu gällande 14 kap. 1 § socialtjänstlagen) behandlats. I beslutet betonas att det är socialnämnden som har det yttersta ansvaret för barns välfärd när ordinarie vårdnadshavare av något skäl sviktar i sina uppgifter och att det är socialnämndens ansvar att vidta de åtgärder som kan vara påkallade i det enskilda fallet samt att socialnämnden också är den myndighet som har den överblick som krävs för att bäst kunna vidta erforderliga åtgärder till skydd för barnet. JO uttalade i beslutet att en förutsättning för att socialnämnden ska kunna lösa denna uppgift självfallet är att nämnden verkligen får den information som en anmälan syftar till samt att den anmälningsplikt som åvilar olika kategorier av offentliga tjänstemän är absolut och således inte får bli föremål för överväganden av tjänstemännen själva. – Detta innebär alltså att en anmälan alltid ska ske för det fall det framkommer misstankar om att ett barn kan behöva socialnämndens skydd. I förarbetena framhålls att det är socialtjänstens och inte anmälarens sak att utreda och avgöra allvaret i barnets situation (prop. 2002/03:53 s. 65).

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att om en förälder till ett minderårigt barn frihetsberövas måste polisen naturligtvis försäkra sig om att någon annan tar hand om barnet och t.ex. hämtar det på förskolan. Det kan handla om kontakt med den andre föräldern, släktingar, vänner till den frihetsberövade eller socialtjänsten. Därutöver har en polismyndighet och dess anställda en absolut anmälningsplikt till socialnämnden om missförhållanden som rör barn.

I det nu aktuella fallet har Raimo Strandgård uppgett att de båda barnen togs om hand först av Camilla G:s mor och senare av barnens far. Han har vidare uppgett att Camilla G. inte upplyste honom om att hon hade ensam vårdnad om ett av barnen. Enligt polismyndigheten har Raimo Strandgård agerat och vidtagit de åtgärder som i den aktuella situationen erfordrades för att trygga omsorgen om Camilla G:s båda barn.

2010/11:JO1

Jag kan således konstatera att Raimo Strandgård vidtog vissa åtgärder i syfte att trygga omsorgen om barnen, vilket givetvis var bra. Frågan är dock om han dessutom borde ha gjort en anmälan till socialnämnden om saken. Vid den initiala kontakten med JO:s handläggare i ärendet var Raimo Strandgård "nästan säker" på att han hade gjort en anmälan, men utredningen har sedan gett vid handen att så inte var fallet. Som jag uppfattar polismyndigheten anser den att omständigheterna var sådana att det inte fanns skäl att också anmäla saken till socialnämnden för ett eventuellt ingripande från dess sida till skydd för barnen.

Redan det förhållandet att en förälder som bor tillsammans med två minderåriga barn frihetsberövats på grund av misstankar om inblandning i upprepade allvarliga brottslighet bör, enligt min mening, leda till att en anmälan till socialnämnden görs. Det ankommer sedan på nämnden – och alltså inte på den enskilde polismannen – att avgöra om några särskilda åtgärder krävs för barn i den situationen. Jag anser således att Raimo Strandgård, oavsett att han inte kände till att Camilla G. var ensam vårdnadshavare till ett av barnen, borde ha gjort en anmälan till socialnämnden. Att så inte skedde framstår som särskilt förvånande med tanke på dels att Raimo Strandgård själv förutsåg att frihetsberövandet troligen skulle komma att bestå under en längre tid, dels att barnens far sedan själv blev misstänkt för brott i samma utredning. För sin underlåtenhet att fullgöra denna anmälningsskyldighet förtjänar Raimo Strandgård kritik. I likhet med polismyndigheten anser jag vidare att han borde ha dokumenterat de kontakter han hade rörande Camilla G:s barn.

Disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll

(Dnr 5561-2008)

Anmälan

Joakim Lundmark framförde i en anmälan till JO klagomål mot Polismyndigheten i Hallands län med anledning av två polismäns uppträdande i samband med en trafikkontroll i Varberg den 8 mars 2008. Joakim Lundmark hade filmat en del av händelsen med sin mobiltelefon och fogade inspelningen till anmälan. Av inspelningen framgick huvudsakligen följande ordväxling.

L = Joakim Lundmark

P = Polismännen (det görs här inte skillnad på vem av de två polismännen som uttalat sig)

— — —

L: Kan jag få det skriftligt att du vägrar lämna legitimation då?

P: Nej.

L: Varför inte ? Vad heter du då?

P: Vad fan ska du med det till? Vad ska du veta det för?

L: Nej, det är väl inte hemligt?

P: Vad ska du med den informationen till? Du blir stoppad och kontrollerad av en polispatrull. Vad har du att dölja för någonting?

L: Ingenting, vad har du att dölja då? Jag bara undrar. Hur ska jag veta om ni är poliser om ni inte legitimerar er?

P: Du kan ju gissa en gång, eller hur?

L: Att ni kör en civil bil.

P: Ja.

P: Och vem står den bilen på tror du?

L: Jag vet inte.

P: Kan det vara Rikspolisstyrelsen?

L: Hur ska jag veta det?

P: Du kan ringa Vägverket och kolla.

L: Ja, jag får väl göra det då.

P: Ja, du får väl göra det då.

P: Du kanske misstänker oss för att vi har stulit bilen också. Vi är egentligen två biltjuvar som springer runt med vapen och polisuniform.

L: Ja, jag har ingen aning.

P: Du, Lundmark, om du nu tror dig kunna lagen va, så bör jag rekommendera dig att åka hem och läsa på den lite mer, va.

L: Okej. Så ni har ingen skyldighet att legitimera er?

P: Vi har ingen skyldighet att legitimera oss om (inte) det är uppenbart att vi är poliser.

L: Okej.

P: Och det här är väl tämligen uppenbart, eller hur?

L: Ni kör en civil bil.

P: Till och med för dig. Till och med. Kanske.

L: Ja.

P: Förstår du inte det så kanske vi får åka ned till psyket med dig i stället.

L: Vad sa du?

P: Vi kanske får åka ned på psykiatriska kliniken med dig i stället, om du inte inser det.

2010/11:JO1

P: Jag kan till och med dra den lagparagrafen för dig [...]

L: Ja.

P: Ja. Har du någon paragraf som du kan rabbla?

L: Nej.

P: Nej, just det.

L: Jag läser inte juridik.

P: Nej. Vi har gått två och ett halvt år, ser du.

L: Ja.

P: Ja. Vi har dessutom jobbat i några år. Har du lämnat skolan än? Grundskolan?

L: Ja, men ...

P: Gymnasiet möjligtvis. Va?

L: Ja, faktiskt.

P: Ja, just det.

L: Ja.

P: Du, vi är liksom fel gäng. Vi har lite för mycket skinn på näsan för att bli rädda för en sån jävla liten fjant som dig, faktiskt.

L: Ni behöver inte ta i med förolämpningar.

Utredning

En händelserapport infordrades från polismyndigheten och muntliga upplysningar inhämtades.

Ärendet remitterades till polismyndigheten som anmodades att, efter hörande av de inblandade polismännen (om de kunde identifieras), lämna upplysningar och yttrande över polismännens agerande vid trafikkontrollen.

Polismyndigheten (tf. länspolismästaren Klas Johansson) inkom med ett remissvar, till vilket hade fogats utskrifter av samtal som hållits med de två berörda polismännen, polisinspektören Jonas Emilsson och polisassistenten Andreas Eriksson.

Jonas Emilsson uppgav i huvudsak följande. Han har arbetat tillsammans med Andreas Eriksson en tid. De känner därför varandra och har utarbetat vissa rutiner, framför allt när det gäller stoppande av fordon. När de stoppade den aktuella bilen ställde han sin tjänstebil bakom det stoppade fordonet och Andreas Eriksson gick fram till bilen. Han satt kvar som rutinåtgärd. Efter en stund, när han såg att bilen fortfarande stod på tomgångskörning och Andreas Eriksson alltså talade med föraren, gick han ur bilen för att se vad som stod på. Han hörde att Andreas Eriksson diskuterade med föraren huruvida Andreas skulle visa sin tjänstelegitimation eller inte. I detta skede hade föraren stängt av

motorn och överlämnat sitt körkort. Han förklarade för föraren att tjänstelegitimation ska uppvisas på uppmaning om det råder någon tveksamhet i den delen och då kollegan hade uniform med tillhörande båtmössa och han själv bar uniform, torde det inte ha funnits någon tvekan om att de var poliser. Han medger att det han sade till föraren var olyckligt men kände att på det sätt som denne agerade, genom att inte åtlyda polismannens uppmaningar, samt ytterligare ordväxlingar som han uppfattade som provokationer från förarens sida, så kom hans eget ordval som en reflex. Situationen att bli ifrågasatt på ett mycket forcerat sätt var ovan för honom.

Andreas Eriksson uppgav i huvudsak följande. Uppdraget var en kommentering i Varberg med anledning av en demonstration mellan höger- och vänstersympatisörer. Han vill minnas att de fick i uppdrag att utföra en fordons- och förarkontroll av den aktuella bilen. Han bad föraren att stänga av motorn och att få se dennes körkort. Föraren hörsammade inte hans uppmaningar utan ordväxling uppstod. Föraren begärde också att få se hans legitimation. Efter som han hade uniform ansåg han inte att det fanns skäl för honom att uppvisa sin legitimation. Kollegan Jonas Emilsson kom fram och deltog i diskussionen med föraren som stängde av motorn och överlämnade körkortet. Föraren ifrågasatte fortfarande varför han, Andreas Eriksson, inte ville visa sin legitimation. Han uppfattade föraren som provocerande och kände sig inte tillfreds med situationen. Den gjorda inspelningen belyser bara slutet på en lång ordväxling. Han medger att hans ord var mindre lämpliga men hänvisar till att det inte var en vanlig rutinkontroll. Då han ställde frågor fick han i stället frågor tillbaka från chauffören, vilket upplevdes som ovan.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Av de samtal som hållits med polismännen som genomförde trafikkontrollen framgår att de uppfattade Lundmarks uppträdande som provocerande. I stället för att få svar på sina frågor fick de motfrågor från Lundmark, vilket upplevdes som ovan av polismännen. Polismännen har beklagat sina ordval men framhåller samtidigt att den inspelade frekvensen endast återger slutet på en lång ordväxling med Lundmark.

Polismyndigheten anser, efter att ha tagit del av den inspelade sekvensen, att polismännen inte har levt upp till hur en polisman ska uppträda i sitt arbete. Den omständigheten att inspelningen inte återger hela samtalet med Lundmark förändrar inte polismyndighetens bedömning.

Polismännen borde också – såvida inte situationen med fog av polismännen kunnat uppfattas som trakasserier från Lundmarks sida – oaktat de var iklädda uniform ha visat sina legitimationer på Lundmarks begäran, särskilt som de vid ingripandet patrullerade i civilt tjänstefordon. Polismyndighetens uppfattning i denna del vinner stöd i flera JO-uttalanden, bl.a. JO 1966 s. 134 och 1968 s. 82, där det framgår att sådan skyldighet i princip föreligger utom i fall då någon i trakasseringsyfte eller annars utan grundad anledning begär att få veta polismannens namn eller om trängande tjänsteuppgifter eller i övrigt särskild omständighet talar mot detta.

Polismyndigheten anser sammantaget att polismännen genom sitt agerande och sätt att bemöta Lundmark åsidosatt bestämmelsen i 4 kap. 1 § polisförordningen att uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning.

Joakim Lundmark kommenterade inte remissvaret.

I ett beslut den 23 februari 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Det är naturligtvis en självklarhet att en polisman i sitt arbete ska uppträda på ett professionellt, korrekt och förtroendeingivande sätt. I 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) föreskrivs också att anställda inom polisen i arbetet ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

De uttalanden från polismännens sida som jag inledningsvis har återgett präglas inte av vare sig hövlighet, hänsynsfullhet eller självbehärskning. Denna slutsats förstärks när det inspelade samtalet avlyssnas. Det framgår då att polismännen inte endast uttalat sig olämpligt utan även att det skett på ett överlägset och arrogant sätt.

Som förklaring till sitt uppträdande har Jonas Emilsson och Andreas Eriksson anført att de kände sig provocerade och var ovana att bli ifrågasatta. Denna förklaring ter sig svårförståelig, dels eftersom de båda synes ha arbetat som poliser under flera år, dels med hänsyn till att Joakim Lundmarks ifrågasättande – såvitt framgår av inspelningen – uteslutande bestått i en i sansad ton upprepad begäran att polismännen skulle identifiera sig.

Det finns här anledning att framhålla, vilket polismyndigheten också gjort, att som JO tidigare uttalat det i princip föreligger en skyldighet för en enskild polisman att i samband med tjänsteutövning lämna erforderliga identitetsuppgifter om inte särskilda omständigheter föreligger, t.ex. risk för trakasserier.

Sammantaget anser jag således att de uttalanden som såväl Jonas Emilsson som Andreas Eriksson fällt vid det aktuella tillfället står i strid med föreskrifterna i 4 kap. 1 § polisförordningen. Någon omständighet som skulle kunna göra deras uppträdande ursäktligt synes inte föreligga. Polismännen har därför, enligt min uppfattning, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sådant sätt att det bör föranleda disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för prövning av denna fråga.

Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnds bedömning

I ett beslut den 25 maj 2009 ålade Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd Jonas Emilsson och Andreas Eriksson disciplinpåföljd i form av varning.

I sin motivering slog personalansvarsnämnden fast att polismännens handlande hade varit i strid med bestämmelserna i 4 kap. 1 § polisförordningen och de därför hade åsidosatt vad som ålåg dem i anställningen.

Uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m.

(Dnr 5684-2008)

Anmälan

Advokaten Per Stadig framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Uppsala län. Enligt anmälan förvägrades Per Stadigs klient, P.P., efter att han arresterats av polisen, att ha sin försvarare närvarande vid de förhör som hölls med honom och P.P. fick inte heller kontakta försvararen. Vidare fick inte Per Stadig kontakta P.P. på grund av att han, enligt polisen, inte var förordnad som offentlig försvarare i ärendet. Enligt Per Stadig fanns dock sedan tidigare ett sådant förordnande.

Utredning

Handlingar i Åklagarmyndighetens, åklagarkammaren i Uppsala, ärende AM-157850-08, Uppsala tingsrätts mål B 5597-08 samt polismyndighetens ärenden K34533-08 och K35616-08 infordrades och granskades. Av dessa framkom bl.a. följande.

Den 11 oktober 2008 anmäldes P.P. för grov kvinnofridskränkning alternativt misshandel (K34533-08). Han greps, förhördes och anhölls. Anhållandet hävdes den 13 oktober. Under tiden P.P. var frihetsberövad förordnades Per Stadig som offentlig försvarare, och enligt uppgifter i tillsynsbladet från arresten talades de vid ett par gånger.

Den 19 oktober 2008 gjordes en ny anmälan mot P.P. angående misshandel och olaga hot beträffande samma målsägande (K35616-08). P.P. anhölls i sin frånvaro den 20 oktober och greps sedan senare samma dag. Förhör hölls med honom den 20 och den 21 oktober. Vid dessa förhör var inte någon advokat närvarande. Enligt uppgifter i tillsynsbladet önskade P.P. vid något tillfälle tala med advokat, men i handlingen finns noterat ”vi vet ej vem som är hans advokat”. Den 23 oktober häktades P.P. av tingsrätten.

Advokat Stefan Wallin förordnades som offentlig försvarare för P.P. den 22 oktober. Vid häktningsförhandlingen den 23 oktober företrädde P.P. av advokaten Eva Kornhall. Sedan Per Stadig i slutet av oktober kontaktat tingsrätten entledigades Eva Kornhall och P.P. företrädde därefter åter av Per Stadig.

Muntliga upplysningar inhämtades från inspektören Jan Bihlar som uppgav följande. Den 21 oktober 2008 höll han förhör med P.P. Innan förhöret uppgav P.P. att han hade haft Per Stadig som offentlig försvarare förut och önskade denne förordnad igen. Som han uppfattade saken var varken Per Stadig eller någon annan advokat då förordnad som offentlig försvarare för P.P. Han upplyste P.P. hur förhöret skulle gå till och att P.P. kunde välja att avbryta det när han ville. Han frågade också om P.P. godtog att förhöret hölls utan en försvarare närvarande, vilket han gjorde. P.P. framförde önskemål om att få

komma i kontakt med Per Stadig. Han avslag denna begäran med motiveringen att Per Stadig inte var förordnad som offentlig försvarare. Dagen före häktningsförhandlingen, den 22 oktober 2008, fick han reda på att Stefan Wallin förordnats som offentlig försvarare. Han ringde under eftermiddagen Stefan Wallin som lovade kontakta P.P.

Polismyndigheten anmodades att – efter hörande av de inblandade polismännen – lämna upplysningar och yttrande över vad som framkom i anmälan till JO om att P.P. inte fått kontakta Per Stadig och inte heller fått ha honom närvarande vid förhör.

Polismyndigheten (länspolismästaren Erik Steen) anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Bakgrund

Av handlingarna i ärendet framgår att P.P. den 20 oktober 2008 greps för grov kvinnofridskränkning. Han var anhållen under perioden 20–22 oktober 2008.

Enligt tillsynsblanketten från arresten framgår att P.P. den 21 oktober 2008 efterfrågat att få tala med sin advokat. Arrestpersonalen hade då kontaktat inre befäl för att klargöra om P.P. hade någon offentlig försvarare förordnad. Då ingen offentlig försvarare var förordnad för P.P. i det aktuella ärendet informerades han om detta.

P.P. har enligt egen utsaga i sin anmälan till Justitieombudsmannen uppgett att han skulle förnekats rätten att ha sin försvarare närvarande alternativt prata med sin försvarare vid ett förhör som hölls den 21 oktober 2008.

Polismyndighetens bedömning

Enligt 21 kap 3 a § rättegångsbalken ska en offentlig försvarare förordnas om den misstänkte efterfrågar att så ska ske. Vidare föreskrivs i 8 § samma balk att försvarare för den som är anhållen eller häktad ej må förvägras att sammanträffa med honom. Rätten att träffa sin försvarare är dock möjlig att inskränka i vissa fall.

Justitieombudsmannen har i sitt beslut från den 12 september 2008 uttalat att möjligheten att förvägra någon att träffa sin försvarare endast får ske i ytterst begränsade fall efter en individuell bedömning och på objektiva godtagbara grunder.

Vad gäller frågan huruvida myndigheten förvägrat P.P. att få kontakta advokat Per Stadig under den tid han suttit i arresten har följande framkommit.

Det framgår av tillsynsblanketten att P.P. den 21 oktober 2008 klockan 16.30 begärt att få tala med advokat. Om P.P. då specificerat att han ville prata med advokat Per Stadig framgår varken av handlingarna eller de samtal som hållits med arrestpersonalen och inre befäl. Myndighetens rutin är dock att alltid tillse att den som efterfrågar att få tala med sin offentliga försvarare snarast möjligt kommer i kontakt med denne för det fall det finns en sådan förordnad. I de fall någon offentlig försvarare inte är förordnad informeras den misstänkte om att denne på egen bekostnad kan få ta kontakt med en försvarare och att en begäran om offentlig försvarare snarast ska lämnas in till tingsrätten. Av utredningen har det dock inte kunnat fastställas om myndighetens rutin följts i aktuellt fall då involverad personal, med tanke på den relativt långa tid som förflutit, inte säkert kunnat uttala sig om några närmare detaljer kring händelsen.

Sedan den 8 december 2008 har Kriminalvården övertagit ansvaret för arrestavdelningen. Detta har medfört att en ny rutin har utformats för att säker-

ställa att den misstänktes rätt till försvarare iakttas. Ansvarig chef för Kriminalvården Heini Lindell uppger att noteringar angående om en misstänkt efterfrågar en försvarare noteras på tillsynsblankett och därefter kommuniceras med polismyndigheten.

Vidare påstås att P.P. skulle ha förnekats rätten att tala med sin försvarare vid förhöret som hölls den 21 oktober 2008 med början klockan 18.31. Av myndighetens utredning har följande framkommit. Förhørsledaren i det aktuella ärendet var kriminalinspektören Jan Bihlar. Han förnekar att han i samband med förhöret skulle avslagit P.P:s begäran om att få tala med sin offentliga försvarare. Vad P.P. eventuellt kunde uppfatta som ett avslag på begäran om att få tala med sin offentliga försvarare kan enligt Bihlar vara att han informerat P.P. om att han inte hade någon offentlig försvarare förordnad i det aktuella ärendet. Av utredningen framgår ej om P.P. specificerat att han velat prata med Per Stadig eller någon annan specifik försvarare. Om så hade varit fallet uppger Bihlar att han enligt gällande rutin skulle informerat P.P. att han så kunde göra på egen bekostnad. Någon anledning till att förvägra P.P. möjligheten att tala med sin försvarare uppger Bihlar att det inte fanns.

Angående P.P:s uppgift att han skulle förvägrats ha sin försvarare närvarande vid förhöret den 21 oktober 2008 klockan 18:31 uppger Bihlar att han vid förhörets inledning som rutin alltid tillfrågar den misstänkte om denne vill ha någon försvarare närvarande vid förhöret och så skedde även vid detta tillfälle. P.P. ska då ha av sagt sig möjligheten att ha försvarare närvarande. Bihlar uppger då att han tillfrågade P.P. om han efterfrågade någon speciell försvarare vid en eventuell tingsrättsförhandling. P.P. ska då ha uppgivit att han efterfrågade advokat Per Stadig som offentlig försvarare. Detta har även noterats på förhørsprotokollet.

Såsom ansvarig förhørsledare har Bihlar, på förmiddagen den 22 oktober 2008, kontaktat åklagarkammaren för att tillse att en offentlig försvarare förordnades åt P.P. Stefan Wallin utsågs till offentlig försvarare åt P.P. samma dag. Under eftermiddagen kom det till Bihlars kännedom att den offentliga försvararen inte tagit kontakt med P.P. vilket föranledde att Bihlar, trots att denne inte längre var i tjänst, tog kontakt med Wallin för att försäkra sig om att P.P. fick kontakt med sin offentliga försvarare då P.P. uttalat en önskan att få träffa sin försvarare före kommande häkttningsförhandling vilken skulle hållas påföljande dags morgon.

Sammanfattningsvis kan anföras att myndigheten inte anser att P.P. förvägrats att tala med sin offentliga försvarare eller ha denne närvarande vid förhöret. Angående P.P:s uppgift att han förvägrats rätten att tala med sin försvarare under tiden han var anhållen har utredningen inte kunnat fastställa om myndighetens rutin följts eller ej. I och med övergången av ansvaret för arresten till Kriminalvården har nya rutiner utformats angående hur dokumentationen vid en förfrågan om försvar ska hanteras.

Myndigheten har även genom Justitieombudsmannens uppmärksammande av den misstänktes rätt till försvarare inlett en utbildningsinsats inom myndigheten för om möjligt höja medvetenheten om de rättigheter den misstänkte har att kontakta sin försvarare.

Per Stadig bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 april 2010 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Med anledning av vad polismyndigheten anført i fråga om den rättsliga regleringen vill jag inledningsvis framhålla följande.

En försvarare för den som är anhållen eller häktad får inte förvägras att sammanträffa med honom. Den som är offentlig försvarare har dessutom en

ovillkorlig rätt att samtala i enrum med sin klient (21 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken, RB).

När det däremot gäller en försvarares rätt att närvara vid förhör med den misstänkte föreskrivs i 23 kap. 10 § fjärde stycket RB att denne får närvara om det kan ske utan men för utredningen. Möjligheterna att vägra försvararen att närvara vid förhör med den misstänkte är emellertid ytterst begränsade. En sådan möjlighet kan finnas i undantagsfall, nämligen om försvararen måste antas komma att uppträda på sådant sätt, att förhörets behöriga gång störs eller att ett ordnat förhör till och med omöjliggörs. Detta förutsätter emellertid att försvararen vägrar att rätta sig efter förhørsledarens föreskrifter rörande försvararens rätt att yttra sig under förhöret (JO 1956 s. 96, särskilt s. 116 f. och JO 2009/10 s. 68).

I doktrinen har framhållits 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 frågan om vägran att låta försvarare närvara vid inledande polisförhör står i strid med artikel 6.1 och 6.2 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I ett avgörande som meddelats i tiden efter beslutet i JO 2009/10 s. 68 har domstolen i utvidgad sammansättning erinrat om vikten av rätten till rättsligt biträde (*access to legal advice*) och att den rätten är av särskild betydelse när det gäller allvarliga anklagelser. Domstolen konstaterar att artikel 6.1 som regel kräver att den misstänkte ges tillgång till en försvarare redan under det första polisförhöret, om det inte kan visas att i ljuset av särskilda omständigheter i det enskilda fallet det fanns tvingande skäl (*compelling reasons*) att begränsa denna den misstänktes rätt. Domstolen uttalar vidare att även om tvingande skäl föreligger får en sådan begränsning – oavsett skälen för den (*whatever its justification*) – inte otillbörligt skada (*unduly prejudice*) den misstänktes rättigheter, samt att en oåterkallelig sådan skada i princip uppstår om den misstänkte utan tillgång till försvarare under förhör gör uttalanden som läggs till grund för en fällande dom. (Europadomstolens dom i målet Salduz ./. Turkiet, den 27 november 2008). Domstolen har visserligen ansett att en misstänkt givetvis kan avsäga sig rätten att biträdas av en försvarare, förutsatt att det sker uttryckligt och frivilligt. Ett avstående måste emellertid ske på ett otvetydigt sätt (*in an unequivocal manner*) och omgärdas av sådana minimigarantier som svarar mot dess vikt (Yoldas ./. Turkiet, dom den 23 februari 2010).

Jag har vidare framhållit att det förhållandet att en advokat inte är förordnad som offentlig försvarare inte är ett godtagbart skäl för att vägra honom eller henne att närvara vid ett förhör. 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 (JO 2009/10 s. 68).

Sammanfattningsvis gäller således att en försvarare för den som är anhöllen eller häktad har en ovillkorlig rätt att få sammanträffa med honom och att

möjligheterna att vägra en försvarare att närvara vid förhör med den misstänkte är ytterst begränsade.

I anmälan till JO har i huvudsak gjorts gällande att P.P., när han frihetsberövades den 20 oktober 2008, inte fick kontakta Per Stadig och att denne inte heller fick närvara vid förhör påföljande dag. Anledningen till detta skulle ha varit att Per Stadig inte var förordnad som offentlig försvarare, vilket var en felaktig uppgift.

Av utredningen framgår att Per Stadig förordnades som offentlig försvarare för P.P. under första hälften av oktober 2008. När polisanmälan som föranledde att det nu aktuella frihetsberövandet gjordes fanns alltså redan en offentlig försvarare förordnad för P.P. Jag vill därför framhålla att ett försvararuppdrag inte är strikt begränsat till den eller de gärningar som avses med ett förordnande. Ett sådant uppdrag får anses omfatta även gärningar för vilka huvudmannen senare under förundersökningen kan komma att misstänkas. Förordnandet bör även omfatta gärningar som blir föremål för en ny förundersökning, om avsikten är att åtal för dessa gärningar ska väckas inom ramen för samma brottmålsrättegång (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 21:33 och SvJT 1971 ref. s. 40).

När det först gäller påståendet att P.P. inte fick kontakta Per Stadig är det, såvitt kommit fram i ärendet, inte helt klarlagt i vilket skede P.P. framställde detta önskemål och till vem han riktade sin begäran. I anmälan till JO uppges att önskemålet framställdes redan den 20 oktober, medan det i tillsynsbladet finns en uppgift att P.P. begärde att få tala med en advokat på eftermiddagen den 21 oktober. Det kan inte uteslutas att P.P. framställde sin begäran vid upprepade tillfällen.

Oavsett hur det förhåller sig med den saken förefaller det som om de polismän som var inblandade inte kände till att Per Stadig redan var förordnad som offentlig försvarare för P.P. Jan Bihlar har till JO muntligen upplyst att han inte visste att det fanns en offentlig försvarare förordnad för P.P. Enligt min mening är detta anmärkningsvärt. P.P. hade ju nämligen endast en vecka tidigare befunnit sig i arresten och då haft kontakt med Per Stadig, som på tillsynsbladet också hade antecknats som offentlig försvarare. I den senare polisanmälan hänvisades även till det tidigare ärendet. Redan vid en snabb kontroll av det ärendet borde rimligen det korrekta förhållandet ha uppmärksamats, och därmed hade också polisen kunnat se till att P.P. fick kontakt med försvararen när han så begärde. – Det är givetvis av grundläggande betydelse för en frihetsberövad persons rättssäkerhet att polisen ser till att förse sig med korrekt information om huruvida en offentlig försvarare är förordnad för denne. Jag är kritisk till att så inte skedde.

Vad sedan gäller att P.P. ska ha förvägrats rätten att ha Per Stadig närvarande vid förhöret den 21 oktober kan noteras att det i förhørsprotokollet har antecknats att P.P. underrättades om rätten till försvarare och att han vid en eventuell rättegång önskade Per Stadig. Jan Bihlar har uppgett att han som rutin alltid tillfrågar den misstänkte om denne vill ha någon försvarare närvarande vid ett förhör och att så skedde även i detta fall. Han har vidare uppgett att P.P. godtog att förhöret hölls utan att en försvarare närvarade.

Utredningen ger vid handen att P.P. vid i vart fall något tillfälle innan förhöret påbörjades hade begärt att få komma i kontakt med sin försvarare. Särskilt i ljuset av detta anser jag att, oavsett vilken inställning som P.P. må ha gett uttryck för vid förhörstillfället, förhöret inte borde ha hållits utan att den misstänkte fått möjlighet att låta sig biträdas av försvarare. Jag utgår också från att, om polisen hade tillmötesgått P.P:s tidigare begäran om att få kontakta försvararen, det därigenom hade kunnat säkerställas att P.P. fått rättsligt biträde vid förhöret. Det finns således anledning att rikta kritik mot polisen även i detta avseende.

Vad som i övrigt framkommit ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Slutligen kan nämnas att jag i ett annat beslut denna dag har uttalat mig om rätten till försvarare vad gäller en misstänkt som inte hade fyllt 18 år (se dnr 3741-2008, beslutet finns tillgängligt på www.jo.se).

Kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott

(Dnr 2504-2009)

Anmälan

Mikael E. framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland, polisområde Älvsborg. Han uppgav i huvudsak följande. I början av 2009 greps han två gånger av polisen misstänkt för bl.a. ringa narkotikabrott. Trots att han vid båda tillfällena inte hade någon narkotika i blodet lade polisen ned förundersökningarna med motiveringen "Brott kan ej styrkas". Detta gjorde honom djupt upprörd, förödmjukad och kränkt. Den använda formuleringen leder till tanken att polisen tror att han är skyldig men inte kan bevisa det.

Utredning

Handlingar i polismyndighetens ärenden begärdes in, varvid bl.a. framkom följande.

Den 2 januari 2009 uppkom misstanke om drograttfylleri och ringa narkotikabrott (eget bruk) mot Mikael E. Resultatet av utförd analys var negativt. Förundersökningen beträffande de nämnda brotten lades ned den 30 januari 2009 med motiveringen "Brott kan ej styrkas".

Den 13 mars 2009 uppkom misstanke mot Mikael E. om ringa narkotikabrott (eget bruk). Resultatet av utförd analys var negativt. Förundersökningen lades ned den 1 april 2009 med motiveringen "Brott kan ej styrkas".

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

Polismyndigheten (länspolismästaren Ingemar Johansson) kom in med ett remissvar och anförde bl.a. följande.

Utredningen

Polismyndigheten har i ärendet inhämtat upplysningar från tf. chefen för polisområde Älvsborg, Marie Öhman Englund, som har anfört bl.a. följande. De aktuella ingripandena ägde rum den 2 januari respektive den 13 mars 2009. Mikael E. visade då tydliga tecken på drogpåverkan i samband med gripandena. Frågan om vilken nedläggningsmotivering som ska användas vid narkotikabrott eget bruk och vid drograttfylleri då blodprovsanalys visar negativt resultat har tidigare varit uppe för diskussion inom polisområdet. Efter ett ställningstagande av dåvarande utredningschefen i Borås och åklagare vid åklagarkammaren i Borås har beslutsmotiveringen ”Brott kan ej styrkas” använts i dessa fall.

Polismyndighetens bedömning

Då en förundersökning nedläggs är det av största vikt att förundersökningsledaren använder rätt nedläggningsgrund och har kunskap om vilka registermässiga skillnader i fråga om sökbarhet som valet av nedläggningsgrund får. Utifrån den enskildes perspektiv är det ytterst en fråga om rättssäkerhet att de personuppgifter som behandlas hos polisen är riktiga. Det är även viktigt att avskrivningsmotiveringarna tillämpas på ett likformigt sätt inom myndigheten.

JO har nyligen i ett par ärenden (dnr 387-2008 och 1677-2008) uppmärksammat polismyndigheten på att nedläggningsgrunden ”Misstänkt oskyldig” ska användas då varken sållningsprov (urinprov) eller blodprov efter verifikationsanalys visat på förekomst av narkotika vid misstänkt drograttfylleri. Polismyndigheten har ingen annan uppfattning i frågan och anser således att korrekt nedläggningsgrund för de nu aktuella brotten hade varit ”Misstänkt oskyldig”. För det fall Mikael E. har känt sig oskyldigt utpekad kan polismyndigheten endast beklaga detta.

Polismyndigheten har även i samband med Datainspektionens tillsyn av myndigheten under våren 2009 blivit uppmärksammat på att nedläggningsgrunderna inte alltid tillämpas på ett riktigt sätt. Detta är naturligtvis inte godtagbart. Myndigheten är väl medveten om att hanteringen måste ske på annat sätt och prioriterar frågan högt.

Mikael E. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. att han förväntar sig att felaktigheterna korrigeras.

I ett beslut den 31 mars 2010 anförde *chefsJO Melin* i huvudsak följande.

Bedömning

Enligt polisen uppvisade Mikael E. tydliga tecken på drogpåverkan vid de aktuella ingripandena. Han kom därför att misstänkas för drograttfylleri respektive ringa narkotikabrott varför blodprovsanalys utfördes. Som framgått var resultatet av denna analys i båda fallen negativt, vilket ledde till att förundersökningarna lades ned.

I ärendet har fråga uppkommit om vilken nedläggningsgrund som lämpligen bör användas i dessa fall. Polismyndigheten har uppgett att saken har varit uppe för diskussion inom polisområdet och med åklagare vid åklagarkammaren i Borås. Det har då beslutats att motiveringen ”Brott kan ej styrkas” ska användas i sådana här fall, vilket nu också skedde.

Enligt Mikael E. leder den använda formuleringen till tanken att polisen tror att han är skyldig men inte kan bevisa det. Jag har förståelse för att beslutsmotiveringen kan uppfattas på detta sätt.

Jag har därför, som polismyndigheten nämnt, under senare tid i ett par fall kritiserat polisen för att den lagt ned en förundersökning om t.ex. ringa narkotikabrott med motiveringen ”Brott kan ej styrkas” trots att utförda urin- och/eller blodprov varit negativa (se JO:s dnr 387-2008 och 1677-2008, besluten finns tillgängliga på hemsidan). Enligt min mening bör i ett fall som det nu aktuella, om utförda provtagningar inte visar på förekomst av narkotika, slutsatsen vara att misstankarna visat sig ogrundade. En korrekt nedläggningsgrund bör återspegla detta förhållande. Bland de standardmotiveringar som finns i polisens kriminaldiarium borde således motiveringen ”Misstänkt oskyldig” ha använts.

Jag noterar att polismyndigheten inte har någon annan uppfattning i frågan och utgår därför från att rutinerna vid det aktuella polisområdet ändras. Eftersom myndigheten har uppgett att åklagare vid åklagarkammaren i Borås har varit med i tidigare diskussioner i saken överlämnas en kopia av beslutet för kännedom dit.

Avslutningsvis kan nämnas att JO tidigare har uttalat att beslutsmotiveringen ”Brott kan ej styrkas” endast bör användas i de fall då det inte kan styrkas att den som är misstänkt för brottet verkligen har begått det (se JO 2000/01 s. 62).

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

Kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm

(Dnr 2576-2009)

I ett beslut den 16 februari 2010 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bakgrund

Under flera års tid har jag vid ett mycket stort antal tillfällen tvingats rikta kritik mot polisen för långsam handläggning av kriminalärenden. Det slag av ärenden som kanske oftast drabbats av sådan kritik har rört utredningar om misstänkt bedrägeribrott. I många fall har kritikbesluten gällt brister i utredningen av sådana brott vid Stockholmspolisen och inte sällan har den kritik som uttalats varit av allvarlig karaktär.

Med bedrägeribrott avses i huvudsak brott enligt 9 kap. brottsbalken och bidragsbrottslagen (2007:612). De sistnämnda bedrägeribrotten utgörs av s.k. bidragsbrott, dvs. bedrägerier riktade mot de offentliga trygghetssystemen som t.ex. Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och Centrala studiemedelsnämnden. Vid en bedrägerirotel brukar även utredas vissa brott enligt 10 kap. brottsbalken som t.ex. förskingring och trolöshet mot huvudman.

Hösten 2006 införde Stockholmspolisen en ny organisation för att handlägga bedrägeriärenden. I korthet innebar omorganisationen att sådana ärenden sammanfördes till fyra enheter i länet: bedrägerirotlarna Syd, City, Nord och en enhet inom länskriminalpolisen. Myndigheten har därefter i yttranden till JO i flera klagomålsärenden uppgett att erforderliga åtgärder har vidtagits i syfte att förbättra utredningsverksamheten inom myndigheten och att den nya organisationen ger bättre förutsättningar för ett mer effektivt och rättssäkert utredningsarbete.

Eftersom jag emellertid även efter omorganisationen vid upprepade tillfällen haft anledning att kritisera Stockholmspolisen för långa handläggningstider i bedrägeriärenden har jag med tiden kommit att ställa mig frågan om de genomförda förändringarna varit tillräckliga och om de verkligen fått avsedd effekt. Jag valde dock, med hänsyn till att det kan ta viss tid innan en ny organisation fungerar tillfredsställande, att avvakta med att närmare granska myndighetens hantering av denna ärendegrupp. Under våren 2009 fick jag återigen anledning att i några fall kritisera Stockholmspolisen för långa handläggningstider i bedrägeriärenden.

Mot denna bakgrund beslutade jag i maj 2009 att föranstalta om en närmare granskning av Stockholmspolisens handläggning av bedrägeriärenden genom att låta genomföra en inspektion vid en av de särskilda bedrägerirotlarna, bedrägerirotel Syd vid Södertörns polismästardistrikt. Byråchefen Erik Lindberg förordnades att verkställa inspektionen och syftet var att granska handläggningstiderna i de äldsta öppna bedrägeriärendena. Inspektionen ägde rum den 12–14 maj 2009.

Utredningen

I det protokoll som fördes vid inspektionen antecknades bl.a. följande.

Inspektionens omfattning

Enligt uppgift hade bedrägerirotel Syd den 30 april 2009 en balans om 4 570 ärenden. Inför inspektionen begärdes – utifrån rotelns ärendeförteckningslistor – fram samtliga ärenden, med något enstaka undantag, inkomna till roteln t.o.m. den 12 maj 2008, dvs. ärenden som hade kommit in till polisen minst ett år före inspektionens början. Det äldsta ärendet hade kommit in i juni 2004. Sammanlagt rörde det sig om 1 215 ärenden. – Ärenden inkomna det senaste året granskades alltså inte.

Vid inspektionen genomgicks sammanlagt 1 137 akter, varav 42 i och för sig hörde till roteln men av olika skäl ännu inte i kriminaldiariet hade överförts till enheten. Därutöver granskades ytterligare 31 ärenden på så sätt att ärendehistoriken i polisens datasystem DurTvå och RAR genomgicks. I övriga ärenden kunde någon granskning inte ske på grund av att arbete pågick i dem under inspektionsdagarna eller att akterna inte kunde lokaliseras. – Sammanlagt granskades 1 168 ärenden vid roteln. Av dessa ärenden låg i vart fall 886 ärenden i en s.k. outdelad balans (ärendena hade inte lottats på någon utredningsman).

Vid inspektionen överlämnades vissa handlingar till JO om bl.a. bedrägeriroteln redovisningsstatistik de senaste åren, balansläget och personalsituationen. Vidare hölls samtal om arbetssituationen vid roteln med polismästaren Jan-Olov Onshagen, kommissarien Michael Rystedt och inspektörerna Carina Nyberg, Eva Hansson och Maria Jänkälä.

Inspektionens resultat

Syftet med inspektionen var, som framgick, att närmare undersöka handläggningstiderna i de äldsta öppna bedrägeriärendena vid roteln. De granskade ärendena hade kommit till polismyndigheten under perioden juni 2004–den 12 maj 2008.

Vid inspektionen noterades de ärenden i vilka inga aktiva utredningsåtgärder hade vidtagits från polisens sida under en period av minst sex månader och i vilka handläggningstiden därför kunde ifrågasättas. De noterade ärendena delades sedan i sin tur upp i olika grupper (halvårsvis) beroende på hur lång tid de hade legat obearbetade, från mellan sex månader och ett år till mellan fyra och ett halvt och fem år utan åtgärd. Det bör framhållas att av de sammanlagt granskade 1 168 ärendena var det endast 33 ärenden som undgick att hamna på listan över ärenden där handläggningstiden kunde ifrågasättas. Det bör också särskilt uppmärksammas att ett stort antal av de noterade ärendena var prioriterade; de avsåg s.k. bidragsbrott, dvs. bedrägerier riktade mot de offentliga trygghetssystemen som t.ex. Försäkringskassan och arbetslöshetskassor.

En annan iakttagelse var att merparten av de ärenden som var utlagda på utredningsmän var inkomna år 2007 eller senare medan det i den outdelade balansen fanns ett stort antal ärenden som var äldre. I detta sammanhang kan nämnas att i ett antal ärenden uppmärksammades att de anmälda brotten helt eller delvis hade preskriberats.

Efter inspektionen remitterades ärendet till polismyndigheten för upplysningar och yttrande beträffande orsaken till att ett mycket stort antal bedrägeriärenden vid bedrägerirotel Syd legat lång tid utan att några åtgärder har vidtagits i dem, och vilka åtgärder myndigheten kommer att vidta för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna och för att arbeta av ärendebalanserna samt för att allmänt förbättra arbetssituationen vid den aktuella bedrägeriroteln. Samtidigt anmodades polismyndigheten att även mer övergripande redovisa balansläget och arbetssituationen vid bedrägerirotlarna Nord och City samt liksom för motsvarande ärendegrupp vid länskriminalpolisen.

Polismyndigheten (länspolismästaren Carin Götblad) kom in med ett omfattande remissvar. I yttrandet lämnades, efter en inledning avsnitt 1), en beskrivning av läget på länets bedrägerirotlar från starten fram till i dag, inklusive utvecklingen för personalresurser samt statistikuppgifter (avsnitt 2). Därefter lämnades en redovisning av orsakerna till ärendebalanserna vid bedrägerirotel Syd (avsnitt 3) och vilka åtgärder som beslutats (avsnitt 4). Vidare redovisades de åtgärder som vidtagits på lokal nivå avseende handläggningen av ärenden vid respektive bedrägerirotel (avsnitt 5) och de åtgärder som myndigheten nu vidtagit för att åtgärda de problem som uppkommit med anledning av främst det ökade ärendeinflödet men även för den framtida utvecklingen av utredningsverksamheten (avsnitt 6). Slutligen lämnades polismyndighetens bedömning av det som kommit fram (avsnitt 7).

I det följande återges endast polismyndighetens bedömning, avsnitt 7 (beslutet i dess helhet finns tillgängligt på www.jo.se; JO:s anm.).

Polismyndighetens bedömning

Den främsta förklaringen till den balanssituation och arbetssituation som idag råder på de tre bedrägerirotlarna får anses vara det kraftigt ökade ärendeinflödet. Det ökade ärendeinflödet med den personalresurs man besitter vid rotlar-

na får till följd att ärenden prioriteras och därmed att bearbetningsbara ärenden läggs i balans. Vidare framkommer att vissa mycket stora bedrägeriärenden tar och har tagit mycket resurser i anspråk. Ärendena blir även mer komplexa och fakturabedrägerier och bedrägerier med användning av Internet ökar. Myndigheten har i yttrandet även pekat på att produktionen i myndigheten ökat de senaste åren, vilket är positivt.

Vidare kan också konstateras att balansläget och arbetssituationen vid de olika bedrägerirotlarna är olika. Polismyndigheten har dock funnit skäl att ta ett samlat grepp om bedrägerihanteringen i myndigheten och vidtar nu, som framgått ovan, ett antal kraftiga åtgärder på kort och lång sikt för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna och öka antalet uppklarade brott.

Polismyndigheten har beslutat om tillsättning av tre balanskommissioner med uppdrag att hantera ärenden som per den 1 juli 2009 är äldre än 6 månader. Balanskommissionerna ska inrättas senast den 1 oktober 2009 och ska vara klara med sitt arbete senast den 30 september 2010. Länspolismästaren har även beslutat om att skjuta till resurser för det ordinarie arbetet på bedrägerirotlarna. En särskild satsning på brottsförebyggande verksamhet mot bedrägeribrott har också beslutats. Vidare har myndigheten tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att göra en översyn av utredningsverksamheten i myndigheten, i syftet att korta handläggningstiderna och öka antalet uppklarade brott. Arbetsgruppen har haft sitt första sammanträde.

Polismyndigheten har också vidtagit åtgärder för uppföljning och redovisning av ärenden på myndighetsnivå genom en ny tjänsteföreskrift, TjF 181-A. Där föreskrivs att två årliga genomgångar och uppföljningar av oredovisade ärenden ska ske. En förteckning, med angivande av senast vidtagna åtgärd och orsak till varför ärendet är oredovisat ska i anslutning till varje uppföljningstillfälle redovisas för polischefen.

Utöver de åtgärder som vidtagits av polismyndigheten pågår samtidigt ett stort antal åtgärder vid respektive bedrägerirotel och polismästardistrikt, som närmare har beskrivits i avsnitt 5, för att effektivisera utredningsverksamheten och minska handläggningstiderna.

Med de vidtagna åtgärderna bedömer myndigheten att balansläget och arbetssituationen vid rotlarna kommer att förbättras, att handläggningstiden kommer att förkortas samt att antalet uppklarade brott ska öka.

Polismyndigheten kan slutligen konstatera att problemet med långa handläggningstider och balans inom bedrägeribrott inte är ett specifikt problem för Polismyndigheten i Stockholms län utan är ett större problem som i vart fall berör de tre storstadsregionerna i Sverige. Problemet med den kraftiga ökningen av anmälda bedrägeribrott har på kort tid fått både regeringen och RPS att börja vidta åtgärder. Länspolismästaren har även tagit upp frågan om kravet om ökad polisiär synlighet och RPS krav om att 50 procent av Polisens resurstid ska bedrivas i yttre tjänst senast vid utgången av 2010 med Rikspolischefen Bengt Svenson. Enligt myndighetens bedömning måste kravet läggas på längre sikt, då den ökning av antalet utbildade poliser som sker för att uppnå målet 20 000 poliser 2010 inte endast kan tillföras den yttre verksamheten utan också måste tillföras utredningsverksamheten.

Särskilt angående Bedrägerirotel Syd

Vid Bedrägerirotel Syd är handläggningstiden för äldre öppna ärenden – som framgår av JO:s inspektionsprotokoll – bekymmersam. Att resultatet av JO-inspektionen varit nedslående kan polismyndigheten endast instämma i. Orsakerna till den uppkomna situationen är redovisade ovan och kan sammanfattas med ett antal sammanfallande omständigheter, dels stora balanser vid rotelns inrättande, dels rekryteringsproblem vid rotelns inrättande, dels en extrem ökning av ärendeinflödet, dels personalomsättning samtidigt som personalresursen inte ökat i motsvarande grad för att möta situationen.

Att det ökade ärendeinflödet de senaste åren krävt prioriteringar i arbetet på Bedrägerirotel Syd har tyvärr gett till följd den uppkomna situationen. Att

som framgår av JO:s inspektion 886 st. ärenden som inte var utlagda på handläggare innehöll ett stort antal äldre ärenden är enligt polismyndigheten mycket beklagansvärt. Polismästardistriktet har ovan lämnat en förklaring till den uppkomna situationen men enligt myndighetens bedömning är det inte acceptabelt att gamla bearbetningsbara ärenden blivit liggande i balans under lång tid. Myndigheten har med stort allvar tagit till sig de uppgifter som JO redovisat i sitt inspektionsprotokoll och har därför med kraft nu satt in ett antal åtgärder för att snarast komma tillrätta med problemen och säkerställa att liknande situation inte uppkommer igen.

Polismyndigheten upplyste nyligen i ett annat klagomålsärende hos JO (dnr 5951-2009) att ärendebalanserna vid bedrägerirotlarna Syd, City och Nord har minskat från 15 866 öppna ärenden den 31 december 2008 till 7 677 öppna ärenden den 31 december 2009, dvs. en minskning med 8 189 ärenden.

Bedömning

Tidigare JO-kritik m.m.

Som jag redan inledningsvis framhållit har jag i ett mycket stort antal ärenden kritiserat polisen för långa handläggningstider i den brottsutredande verksamheten, framför allt i förundersökningar om s.k. vardagsbrott. Jag har därför tidigare vid flera tillfällen haft anledning att fästa statsmakernas uppmärksamhet på dessa brister i bl.a. polisens arbete, vilka iakttagits i samband med inspektioner och klagomålsärenden (se t.ex. JO 2008/09 s. 160 om oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis, beslutet finns också tillgängligt på JO:s webbplats www.jo.se, dnr 2672-2008).

En typ av ärenden som ofta synes bli särskilt eftersatt är just bedrägeriärenden. Jag har t.ex. tidigare kritiserat både Polismyndigheten i Västra Götaland och Polismyndigheten i Östergötlands län för alltför långa handläggningstider i sådana ärenden (se dnr 2610-2008 och 455-2009, besluten finns tillgängliga på webbplatsen).

Jag – liksom min företrädare chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh – har också vid upprepade tillfällen kritiserat Stockholmspolisen för långa handläggningstider i bedrägeriärenden. Även Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har tidigare uppmärksammat polismyndighetens problem härvidlag med stora balanser och alltför långa handläggningstider (se granskningsrapporten av ”äldre ärenden” vid bl.a. polismyndigheten som utkom i juni 2003, RÅ/RPS 1/03). Det konstaterades alltså redan då att otillräckliga polisresurser avsatts för utredningar av bedrägeribrott samt uttalades att ”Bedrägeribrottsituationen väcker farhågor inför framtiden”. Samma år, dvs. 2003, uppgav polismyndigheten i ett klagomålsärende hos JO att arbetssituationen vid dåvarande Citypolisens bedrägerigrupper var mycket ansträngd (se dnr 31-2003). Vid en uppföljning av JO:s kritikbeslut framkom att Citypolisens ärendebalans hade ökat markant under år 2003. Jag uttryckte därför i en skrivelse till polismyndigheten i februari 2004 min oro över förhållandet.

Kort tid därefter beslutade myndigheten att göra en översyn av utredningsverksamheten och, som redovisats i remissvaret, ledde detta så småningom till bl.a. de inledningsvis nämnda organisationsförändringarna år 2006 vad gäller hanteringen av bedrägeriärenden.

Det kan också nämnas att Rikspolisstyrelsen i en rapport år 2009 framhållit den besvärliga situationen vad gäller hanteringen av bedrägeriärenden (Inspektionsrapport 2009:5).

Iakttagelser vid inspektionen i maj 2009

Vid inspektionen av bedrägerirotel Syd kunde konstateras att handläggningstiden i så gott som samtliga granskade ärenden, 1 168 stycken, starkt kunde ifrågasättas. Det kan nämnas att 463 ärenden hade legat helt utan åtgärd under mer än två års tid och att i så mycket som 1 064, eller ca 90 procent av de granskade ärendena, hade inte någon åtgärd vidtagits under mer än ett års tid. Merparten av de obearbetade ärendena fanns i den s.k. outdelade balansen men i några av dem hade en utredningsman utsetts. (Att ett ärende finns i den outdelade balansen innebär att det lagts "på hög" i avvaktan på att en utredningsman ska få ansvar för, och kunna vidta åtgärder i, ärendet.)

Det bör påpekas att granskningen vid inspektionen i huvudsak begränsades till de bedrägeriärenden som hade kommit in till polisen minst ett år tidigare, före den 12 maj 2008. Det innebär att det vid inspektionstillfället kan ha funnits betydligt fler ärenden – inkomna under t.ex. sommaren 2008 – i vilka handläggningstiden också hade kunnat ifrågasättas.

Vid inspektionen noterades också att merparten av de ärenden som var utlagda på utredningsmän var inkomna år 2007 eller senare medan det i den outdelade balansen fanns ett mycket stort antal ärenden som var äldre. Polismyndigheten har också i sitt yttrande hit uppgett att nya ärenden prioriterats före äldre ärenden, bl.a. om det misstänkta brottet bedömts som "mindre angeläget" liksom för att, när det gäller bidragsbrott, kunna samverka med andra myndigheter i utredningen. Prioriteringarna har enligt myndigheten inneburit att bearbetningsbara ärenden lagts i balans och att ärenden som tidigare lagts i balans inte kunnat avarbetas. Ett annat sätt att uttrycka effekterna av denna prioritering är, såvitt jag kan förstå, att när ett ärende väl hamnat i den outdelade balansen så är utsikterna för att det ska utredas inom rimlig tid i det närmaste obefintliga. En konsekvens av detta är i sin tur att de anmälda brotten riskerar att preskriberas. Att så hade skett i ett antal ärenden noterades också vid inspektionen.

Jag vill också framhålla att intrycket vid inspektionen var att en stor del av de granskade ärendena inte föreföll vara av särskilt komplicerat slag.

Av polismyndighetens yttrande framgår också att även övriga bedrägerirotlar inom myndigheten, inbegripet roteln vid länskriminalpolisen, har stora balanser av ärenden som legat obearbetade under lång tid. Problemet med alltför långa handläggningstider i bedrägeriärenden är således inte begränsat till bedrägerirotel Syd utan gäller för hela myndigheten.

Polismyndigheten har anfört att en kraftig ökning av antalet inkomna bedrägeriärenden utgör den grundläggande och huvudsakliga anledningen till den uppkomna balanssituationen. Myndigheten har även hänvisat till personalbrist samt till att bedrägeriärendena i vissa fall blir alltmer omfattande och komplicerade. Min egen erfarenhet är att problem av det nu aktuella slaget vanligtvis beror på en kombination av flera olika faktorer, t.ex. ökat ärendein-

flöde, bristande resurser, otillräcklig kompetens hos utredningspersonalen, rekryteringssvårigheter, bristfälliga bevakningsrutiner, felaktiga prioriteringar och bristande ledning från chefers sida.

Oavsett orsakerna till den nu uppkomna situationen kan jag endast konstatera att handläggningen av de granskade kriminalärendena självfallet inte uppfyller det skyndsamhetskrav som lagts fast i 23 kap. 4 § rättegångsbalken. Jag vill också särskilt peka på att dröjsmål under en förundersökning kan bidra till att staten ådrar sig ansvar för brott mot de krav som ställs i artikel 6:1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl. s. 267). Polismyndighetens handläggning av bedrägeriärendena är alltså helt oacceptabel.

En kraftig ökning av antalet anmälda brott som orsak till balanserna

Myndigheten har, som nyss framhållits, särskilt betonat att bristerna när det gäller att utreda bedrägeribrott bottnar i det faktum att antalet anmälda sådana brott kraftigt har ökat under de senaste åren och då särskilt i Stockholmsregionen. Av myndighetens uppgifter framgår att under år 2007 kom det in sammanlagt 6 723 anmälningar till de tre stora bedrägerirotlarna (Nord, City och Syd), medan antalet under år 2008 ökade till 13 194. Brottsförebyggande rådets (BRÅ) nyss utgivna preliminära statistik för år 2009 visar också att anmälda bedrägeribrott fortsätter att öka kraftigt. I hela landet skedde under föregående år en ökning med ca 11 procent. Enligt BRÅ har bedrägeribrotten under de senaste tio åren mer än fördubblats, och den största ökningen har skett under de tre senaste åren.

Denna på senare tid markanta ökning av antalet anmälda bedrägeribrott har naturligtvis inneburit en ökad arbetsbelastning för polisen. Det gäller givetvis inte minst Stockholmspolisen som fått ta emot nästan dubbelt så många anmälningar till de tre stora bedrägerirotlarna år 2008 som året dessförinnan.

Man bör samtidigt hålla i minnet att bedrägeribrotten under lång tid synes ha utgjort en eftersatt grupp av kriminalärenden. Jag erinrar om den kritik som såväl jag som min företrädare tidigare riktat mot handläggningen av sådana ärenden liksom om Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens tidigare nämnda rapport i juni 2003. Det var rimligen också polismyndighetens insikt om problemen som föranledde de organisationsförändringar som skedde år 2006.

Det kan mot den bakgrunden hävdas att mer kraftfulla åtgärder för ett effektivare brottsutredande arbete borde ha vidtagits tidigare. När det gäller den nämnda samordningen i oktober 2006 av bedrägeriärenden till fyra enheter i länet har polismyndigheten pekat på en rad orsaker till att denna organisatoriska åtgärd åtminstone inledningsvis inte gav ett mer påtagligt resultat. Vad gäller bedrägerirotel Syd uppges bl.a. att enheten vid sitt bildande fick ta emot 1 573 anmälningar från övriga polismästardistrikt, hade svårigheter att rekrytera personal och fick anställa personal utan utredningserfarenhet. Dessutom medförde den ärendefördelningsplan som beslutats att även ärendetyper utan tydliga bedrägeriinslag fördes till roteln.

Det kan alltså, åtminstone nu i efterhand, konstateras att omorganisationen inte genomfördes på ett tillräckligt kraftfullt sätt och att de nya enheterna inte var rustade för att möta den kommande anstormningen av brottsanmälningar.

Politiska och polisiära prioriteringar

En förklaring till att utredningar av bedrägeribrott under flera år varit eftersatta är förmodligen det förhållandet att sådana brott, som polismyndigheten påpekat, inte varit föremål för någon prioritering från statsmakternas sida.

I regleringsbrev för år 2007 och 2008 har visserligen brott mot bidragsbrottslagen lyfts fram. Sådana brott har därför prioriterats hos polisen. Jag har naturligtvis inte någon invändning mot att anmälda bidragsbrott handläggs på ett effektivt och rättssäkert sätt. En berättigad följdfråga blir dock vilka effekter som denna satsning fått för polisens hantering av övriga bedrägeriärenden, t.ex. sådana som är riktade mot privatpersoner eller fåmansbolag. Det förefaller givet att en kraftig prioritering av bedrägerier riktade mot det allmänna kan, inom ramen för givna resurser, riskera förlänga handläggningstiden när det gäller bedrägerier riktade mot enskilda. Sådana följder uppstod, i vart fall kortsiktigt, enligt min uppfattning i samband med Göteborgspolisens satsning på att utreda bidragsbrott i särskild ordning (se ovan nämnt ärende, dnr 2610-2008).

Trots denna prioritering uppmärksammades vid inspektionen hos bedrägerirotel Syd att även ett stort antal bidragsbrottsärenden hade legat lång tid utan åtgärd (det fanns 231 sådana ärenden i den outdelade balansen).

Som framgår av remissvaret har regeringen visserligen också uppdragit åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt vidta åtgärder för att säkerställa effektiv samverkan och handläggning av s.k. mängdbrott till vilka bedrägeribrott oftast räknas. De slag av mängdbrott som särskilt uppmärksammas såväl i Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2010–2012 som i Stockholmspolisens verksamhetsplan för år 2010 är emellertid våld i offentlig miljö och tillgrepp genom inbrott.

På ett mer övergripande plan gäller att antalet poliser i Sverige ska öka för att vid kommande halvårsskifte uppgå till 20 000. Regeringen har i flera regleringsbrev, senast för år 2010, angett att den polisiära synligheten ska öka. Rikspolischefen har i Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2010–2012 angett som sitt mål att hälften av allt polisarbete ska utföras i yttre verksamhet.

Polismyndigheten har i sitt yttrande hit anfört att länspolismästaren tagit upp frågan om kravet på ökad polisiär synlighet med rikspolischefen. Hon har som Stockholmspolisens uppfattning angett att kravet på att hälften av polisens resurstid ska bedrivas i yttre tjänst senast vid utgången av år 2010 måste ”läggas på längre sikt”, eftersom den resursförstärkning som sker genom en ökning av antalet utbildade poliser också måste tillföras utredningsverksamheten.

Jag har för egen del uttalat att jag naturligtvis inte har någon invändning mot att antalet poliser i yttre tjänst ökar, men samtidigt betonat att detta inte bör ske på bekostnad av den utredande – och för allmänheten inte fullt lika

synliga – delen av polisens verksamhet. Min uppfattning är nämligen att även en väl fungerande utredningsverksamhet har en betydande brottsförebyggande effekt och därmed bidrar till tryggheten i samhället. En sådan verksamhet bidrar också till att stärka allmänhetens förtroende för polisen. Många människor får sin första kontakt med polisen i samband med att de utsätts för brott och det sätt på vilket en brottsanmälan handläggs blir ofta bestämmande för anmälarens fortsatta syn på polisen och rättssamhället. Detta är något som jag i stort sett dagligen kan iaktta i min tillsynsverksamhet.

Under senare tid vidtagna åtgärder

Som framgår av polismyndighetens yttrande hit har numera en rad åtgärder vidtagits för att försöka bemästra situationen. Åtgärderna avser till en del utredningsverksamheten i allmänhet men är också särskilt inriktade på bedrägerirotlarnas arbete. Såvitt gäller utredningsverksamheten i allmänhet rör det sig bl.a. om en ny tjänsteföreskrift enligt vilken genomgång och uppföljning av oredovisade kriminal- och trafikärenden ska ske två gånger per år. Jag har också tagit del av polismyndighetens nyligen publicerade rapport ”Översyn av polismyndighetens utredningsverksamhet” där flera förslag till åtgärder som bedöms leda till kortare utredningstider och samtidigt öka antalet uppklarade brott lagts fram (rapport 2010-01-11, dnr AA 400-46363-2009).

När det särskilt gäller arbetet med bedrägeribrott bör de balanskommissioner som tillsatts för att handlägga äldre ärenden vara ett steg i rätt riktning för att rotlarna ska kunna komma ned till en mer hanterlig ärendebalans. Jag noterar också att ärendebalanserna vid bedrägerirotlarna Syd, City och Nord har minskat markant under föregående år, vilket givetvis är tillfredsställande. Länspolismästaren har också bl.a. beslutat att skjuta till resurser för det ordinarie arbetet vid bedrägerirotlarna. Det är självfallet viktigt att bedrägerirotlarna tilldelas sådana resurser att inte alltför stora balanser åter uppstår så snart balanskommissionerna avslutat sitt arbete.

Jag noterar vidare att rikspolischefen Bengt Svenson den 15 maj 2009 tillskrev samtliga länspolismästare och framhöll att det krävs en resultatförbättring för i första hand utredningsverksamheten samt uttalade att det är ”angeläget att utifrån belastningsökningen öka resursinsatsen för utredning av bedrägeribrott m.m.”.

Avslutande synpunkter

Bakom alla de drygt 1 100 ärenden som jag nu har granskat – och funnit att de handlagts alldeles för långsamt eller inte alls – finns privatpersoner, färmansföretag, större företag och myndigheter som alla anser sig ha blivit utsatta för brott. I många fall har händelsen troligen fått svåra konsekvenser för den drabbade. Också att bli anklagad för att ha begått ett brott innebär givetvis en stor påfrestning och kan få betydande återverkningar i det dagliga livet för såväl den direkt drabbade som dennes anhöriga.

Det förhållandet att en brottsanmälan inte utreds utan endast ligger i balans år efter år är förödande för rättssäkerheten och för förtroendet för rättsväsendet. Det är därför av allra största vikt att utredningsverksamheten ges tillräck-

liga resurser. Jag kan visserligen inte bedöma om utredningsverksamhetens behov kan tillgodoses inom ramen för målet att hälften av allt polisarbete ska utföras i yttre tjänst, men konstaterar att länspolismästaren i Stockholm, som framgått, synes anse att det inte är möjligt.

Sammanfattningsvis tvingas jag konstatera att resultatet av den nu gjorda granskningen är det mest nedslående vad gäller bristerna i polisens brottsutredande verksamhet som jag har kommit i kontakt med under mina sex år som chefsjustitieombudsman. Inspektionen har på ett tydligt sätt åskådliggjort de mycket stora problem som polisen brottas med när det gäller att utreda anmälda bedrägeribrott inom rimlig tid. Den har även visat att de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med den bekymmersamma situationen, i vart fall fram till inspektionstillfället, varit otillräckliga.

Jag vill särskilt framhålla att även om bedrägeribrott riktade mot enskilda intressen inte särskilt prioriterats från regeringens sida, ansvarar naturligtvis polismyndighetens ledning likväl för att verksamheten kan bedrivas med iakttagande av de krav som bl.a. rättegångsbalkens regler ställer. Det är länspolismästaren som enligt 3 kap. 5 a § polisförordningen (1998:1558) bl.a. har att se till att verksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med gällande rätt.

Polismyndigheten och ytterst dess ledning förtjänar därför mycket allvarlig kritik.

Jag välkomnar självfallet de åtgärder som polismyndigheten nu, efter JO:s inspektion, har vidtagit och utgår också från att myndigheten framdeles säkerställer att bedrägerirotlarna har de resurser som fordras för en effektiv och rättssäker utredningsverksamhet.

Mina iakttagelser i ärendet är av den arten att jag finner anledning att fästa Justitiedepartementets, justitieutskottets och Rikspolisstyrelsens uppmärksamhet på förhållandena genom att dit överlämna en kopia av detta beslut.

Kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom

(Dnr 6157-2009)

Anmälan

U.G. framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Hallands län och vice överåklagaren Lars Willquist vid Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål. Han uppgav att hans son, J.G. som är född år 1989, i samband med en fotbollsmatch i Halmstad misshandlades av polis och trots att han var skadad fördes in i en polisbuss där han belades med handfängsel och fick huvudet nedtryckt. Polisanmälan hade kompletterats i Stockholm. J.G. och U.G. hade då påtalat att det fanns vittnen till händelsen och att den filmats. Förundersökning inleddes inte trots att det fanns vittnen som sett att en polisman slog J.G. med en batong. Varken sonen eller något av vittnena hade hörts av polis.

Utredning

Handlingar i polisens ärende K31163-09 och riksenhetens ärende AM-176353-09 begärdes in. Av dessa framgick i huvudsak följande.

I en polisanmälan upprättad vid Polismyndigheten i Hallands län den 19 oktober 2009, på begäran av en polisinsatschef, angavs att målsäganden, J.G., uppgett att han blivit misshandlad av en okänd tjänsteman vid ett ingripande. Vidare uppgavs att okänd person vid ingripandet hade skadat målsäganden på ett okänt sätt. J.G. hade ett blödande jack i huvudet. Det framgick också att målsäganden hade skjutsats till sjukhus av en polispatrull.

Lars Willquist beslutade den 30 oktober 2009 att inte inleda förundersökning med motiveringen att anmälningsuppgifterna inte gav anledning att anta att brott, begånget av polisman, som hörde under allmänt åtal, hade förövats. Enligt en diarietskrift hade Lars Willquist vid beslutet tillgång till polisanmälan, en bemanningsplan inför den aktuella polisinsatsen vid en fotbollsmatch, ett ingripandeprotokoll och två promemorior beträffande bl.a. polisens batonganvändning.

Den 2 november 2009 inkom till riksenheten en komplettering till anmälan i form av ett förhör med J.G. till vilken också fogats en utredningsanteckning. Kompletteringen var gjord vid polisstationen i Farsta i Stockholm den 21 oktober 2009 och var ankomststämplad vid Polismyndigheten i Hallands län den 30 oktober 2009, dvs. samma dag som Lars Willquist fattade sitt beslut.

I förhöret antecknades inledningsvis att J.G. kom in på polisstationen och uppgav att han hade blivit misshandlad av polis efter en fotbollsmatch i Halmstad. J.G. uppgav att han hade gjort en polisanmälan där, men ansåg att anmälan blivit mycket knapphändig och ville därför göra tillägg. I förhöret beskrev han händelseförloppet, att han blivit slagen på visst sätt med batong, och uppgav också att det fanns namngivna vittnen till händelsen, vars telefonnummer angavs, samt att händelsen också skulle ha filmats. Vidare var antecknat vissa skador som J.G. uppvisade. Förhørsledaren fick också uppgift om diarienumret på den anmälan som upprättats vid Polismyndigheten i Hallands län.

Muntliga upplysningar inhämtades från inspektörerna Anne Glasell och Lena Boman vid Söderortspolisen. De kunde inte ange av vilken anledning det dröjt över en vecka innan det kompletterande förhöret med J.G. inkom till Hallandspolisen.

Lars Willquist lämnade upplysningar om sin handläggning enligt följande.

J.G. har den 19 oktober 2009 hos polisen i Halmstad anmält att han samma dag misshandlats av okänd tjänsteman och orsakats skador av okänt slag (K31163-09).

Händelsen har sitt ursprung i tumult efter fotbollsmatch mellan Halmstad bollklubb och Hammarby IF samma dag.

Av protokoll över tvångsåtgärder framgår att J.G. vid tiden för polisingripandet hade ett sår på vänster sida av skallen. Enligt J.G. hade skadan uppkommit efter batongslag. Någon gärningsman uppgavs inte.

Två polismän har upprättat PM över det uppenbara kaos som uppstått efter fotbollsmatchen. Av polisman Lars Perssons PM framgår att han utdelat två batongslag mot armen på en ”smal kille” som hängde fast i en ”bred kille”.

Ett stort antal polismän och ordningsvakter har uppenbarligen varit på platsen.

Efter mitt beslut i ärendet, den 30 oktober 2009, har förhör med J.G. inkommit. Förhöret har skett i Stockholm varför det var okänt för mig vid beslutstillfället. Förhöret har inte tillfört något som gör det möjligt att identifiera någon som orsakat J.G:s skada.

Den 9 november 2009 ringde J.G:s fader, U.G., till mig och uppgav därvid att det fanns fotografiska avbildningar på den polisman som slagit mot J.G. Han lovade att omedelbart översända dessa bilder. Om bilderna var av uppgiven karaktär avsåg jag att inleda förundersökning.

I slutet av november 2009 ringde jag U.G. enär några bilder inte ankommit. Han uppgav då att någon inom Hammarby IF:s ledning skulle innehå bilderna. Han hade själv inte tagit del utav bilderna.

Jag avvaktar ännu bildernas ankomst.

Jag har i mitt beslut angivit som skäl att det inte, på föreliggande material, finns anledning att antaga att polisman gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal. I avvaktan på bildernas ankomst vidhåller jag denna uppfattning.

Det har upplysts att Lars Willquist pensionerades den 1 februari 2010.

I ett beslut den 24 februari 2010 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Jag har inte funnit tillräcklig anledning att begära in ett skriftligt yttrande från Åklagarmyndigheten i ärendet men handläggningen föranleder följande uttalanden från min sida.

Av utredningen framgår att Lars Willquist den 30 oktober 2009 beslutade att inte inleda förundersökning med anledning av en anmälan om misshandel/tjänstefel som skulle ha ägt rum vid ett ingripande i anslutning till en fotbollsmatch. I anmälan angavs J.G. som målsägande. Vid sitt beslutsfattande hade Lars Willquist inte fått del av den komplettering till anmälan som målsäganden J.G. gjorde tio dagar tidigare i Stockholm.

Utredningen här har inte kunnat klarlägga varför det tog så lång tid som cirka tio dagar innan kompletteringen inkom till riksenheten. Jag har inte funnit det meningsfullt att ytterligare försöka utreda orsaken till dröjsmålet. Jag vill dock erinra om vikten av att en komplettering till en anmälan som genomförs vid annan polismyndighet än den handläggande utan dröjsmål sänds vidare, eftersom uppgifterna givetvis kan ha stor betydelse för frågan om förundersökning ska inledas.

När Lars Willquist fattade sitt beslut hade han således endast en förhållandevis knapphändig anmälan och vissa övriga handlingar från den aktuella polisinsatsen tillgängliga.

En förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken).

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan alltså inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott. Det ankommer alltid på förundersökningsledaren att omgående ta ställning till om uppgifterna i brottsanmälan utgör tillräcklig grund för beslut i

förundersökningsfrågan samt att, om det inte skulle vara fallet, föranstalta om de förutredningsåtgärder som krävs för att man så snabbt som möjligt ska få fram det beslutsunderlag som behövs.

I det aktuella fallet var uppgifterna i anmälan som nyss sagts knapphändiga. En möjlig orsak till detta kan vara att målsäganden, som var skadad och fördes till sjukhus, inte haft möjlighet att lämna mer detaljerade uppgifter. Fråga är om det mot bakgrund av den knapphändiga anmälan fanns anledning att inför beslutsfattandet vidta någon förutredningsåtgärd, som t.ex. att hålla ett kompletterande förhör med målsäganden.

För egen del anser jag att det i en situation som den aktuella kunde ha varit en lämplig åtgärd. I den frågan kan man emellertid ha olika uppfattning utan att någon för den skull kan betecknas som felaktig. Jag anser inte att den bedömning som Lars Willquist gjorde är sådan att det finns anledning att kritisera honom för den.

Jag noterar emellertid att Lars Willquist vid sin prövning, enligt vad han själv uppgett, utöver uppgifterna i själva polisanmälan, fäste avseende vid vissa andra handlingar som infordrats gällande den aktuella polisinsatsen. I sitt beslut att inte inleda förundersökning angav Lars Willquist emellertid att *anmälningssuppgifterna* inte gav anledning att anta att brott begåtts. Den som gör en polisanmälan torde uppfatta, vilket också överensstämmer med normalt språkbruk, att med "anmälningssuppgifter" avses de uppgifter som framgår av polisanmälan. Om andra infordrade handlingar ligger till grund för beslutet blir det därför missvisande att motivera beslutet på sätt som skett. En sådan motivering kan också ge ett intryck av en närmast slentrianmässig behandling av saken. Lars Willquist borde därför ha utformat beslutet att inte inleda förundersökning på ett annat sätt.

Några dagar efter beslutet fick Lars Willquist del av J.G:s kompletterande uppgifter. Han har uppgett att han därefter avvaktat att de bilder som där nämns skulle ges in till polisen.

Förhöret med J.G., som inkom till åklagaren den 2 november 2009, innehåller en sammanhängande berättelse från målsäganden innehållande påståenden om brott från en icke namngiven polismans sida. Vidare lämnas i förhöret bl.a. uppgifter om fyra identifierade vittnen samt en uppgift om att händelsen filmats.

Enligt min uppfattning kan det efter detta förhör med J.G. inte råda något tvivel om att det i det aktuella fallet finns anledning att anta att ett brott begåtts. Genom ytterligare utredningsåtgärder inom ramen för en förundersökning, som t.ex. förhör med de personer som ska ha bevitnat händelsen, inhämtande av journalanteckningar eller rättsintyg samt ett aktivt eftersökande av de uppgivna filmsekvenserna, skulle de närmare omständigheterna vid händelsen kunna klarläggas ytterligare. Det är, anser jag, anmärkningsvärt att Lars Willquist synes endast passivt ha avvaktat att målsäganden försåg polisen med ytterligare underlag.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

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

Kriminalvård

Omhändertagande av intagens egendom i visst fall och bristfällig dokumentation vid visitation av intagens bostadsrum

(Dnr 4586-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 5 september 2008, uppgav T.K. att personal i anstalten Norrtälje hade beslagtagit hans cd-spelare, trots att han sedan tidigare hade tillstånd att inneha den i sitt bostadsrum. Enligt T.K. hade anstalten inte fattat något beslut om att återkalla tillståndet. T.K. uppgav också att visitationen som föregick beslaget inte gick korrekt till såtillvida att endast en kriminalvårdare hade undertecknat förteckningen.

T.K. bifogade de handlingar han hänvisade till i sin anmälan.

Utredning

Ett utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad T.K. hade framfört.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom myndighetschefens ställföreträdare Ulf Jonson, följande.

Sakförhållanden

Innehav

Den 16 oktober 2006 beslutade anstalten Norrtälje att T.K. fick inneha en cd/dvd-freestyle i sitt bostadsrum. Av beslutet framgick att spelaren bedömdes vara jämförbar med en vanlig cd-freestyle.

Den 1 april 2008 ändrades reglerna om innehav i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL; se nedan). Som en följd härav ändrades samma datum även Kriminalvårdens anstaltsföreskrifter. I korthet innebar ändringen i anstaltsföreskrifterna, såvitt nu är aktuellt, att intagna inte längre fick inneha saker som tillhandahålls av anstalten.

Anstalten gav i samband med dessa ändringar skriftlig information till de intagna om hur anstalten avsåg att hantera de övergångsregler som gällde. Av denna framgick bl.a. att eftersom cd-freestyle skulle komma att tillhandahållas av anstalten skulle det inte längre vara tillåtet att inneha någon bild- eller ljudanläggning, t.ex. dvd, md, cd eller stereo. De intagna informerades vidare om att de under perioden 16 juni–15 augusti hade möjlighet att lämna ut sådant som de inte längre fick ha i bostadsrummet samt att anstalten efter denna period skulle komma att ta ut otillåtna föremål ur de intagnas bostadsrum och lägga dessa i civilförrådet.

Den 26 augusti 2008 tog personal vid anstalten Norrtälje ut T.K:s cd-freestyle från hans bostadsrum. Detta gjordes i samband med en visitation av alla bostadsrum på avdelningen just med avseende på teknikinnehav. Anstalten gjorde bedömningen att eftersom innehavsfrågan styrdes av lagändring behövdes inte något beslut som upphävde det tidigare gynnande beslutet.

Dokumentation av visitation

Av anstaltens instruktion för visitationsarbetet framgår bl.a. att ”vid visitation av bostadsrum ska normalt alltid minst två tjänstemän medverka”. Vidare att ”Innehav av otillåtna tillhörigheter eller andra omständigheter som bryter mot anstaltsordningen ska skriftligen rapporteras i KLAS.”

Vid visitationen lade en särskild visitationsgrupp alla otillåtna föremål utanför respektive cell. I samband med detta noterade paviljongspersonalen vad som togs ut och från vem. Föremålen emballerades i förvaringspåsar av plast och lades i respektive intagens effekter. Vid visitationstillfället deltog således fler tjänstemän än de som normalt var stationerade på avdelningen. Det stämmer alltså inte att enbart en tjänsteman utförde åtgärden. Dock stämmer det att enbart en tjänsteman har skrivit under beslagsprotokollet.

Författningsbestämmelser m.m.

Innehav

Av 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) följer att en intagen får 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. Det framgår också att en intagen i övrigt får ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3) (anstaltsföreskrifterna) framgår följande.

3 §: I den utsträckning det lämpligen kan ske får anstalten tillhandahålla cd-spelare och hörlurar, musikinstrument, sällskapsspel och enklare spelkon-soler utan möjlighet till kommunikation eller lagring av data.

12 §: Om inte annat följer av denna paragraf får en intagen inte använda eller inneha privata tillhörigheter av sådant slag som tillhandahålls eller kan tillhandahållas av anstalten enligt, såvitt nu är aktuellt, 3 §.

Av övergångsbestämmelserna till anstaltsföreskrifterna framgår bl.a. att chefen för ett verksamhetsområde får besluta att 7 kap. ska börja tillämpas vid ett senare tillfälle, dock senast den 1 juni 2008, samt att äldre bestämmelser i sådant fall ska gälla fram till ikraftträdandet.

Visitation

Av 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF) framgår, såvitt nu är aktuellt, följande. Egendom som ska tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning eller i enlighet med 84 § KvaL ska förtecknas. Förteckningen ska skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Vägrar den intagne att skriva under ska, om det är möjligt, ytterligare en tjänsteman skriva under förteckningen.

Av 4 kap. 29 § anstaltsföreskrifterna framgår följande. Anstalten ska visitera intagnas bostadsrum efter behov så att rätt nivå upprätthålls vad gäller ordning och säkerhet. Anstalten ska fortlöpande analysera behovet av sådana visitationer. Av 30 § samma föreskrift framgår att vid visitation av den intagnes bostadsrum ska normalt två tjänstemän delta när omhändertagande av egendom är aktuell.

*Kriminalvårdens bedömning**Innehav*

Skälet till att T.K. inte längre fick inneha cd-spelaren var inte några nya omständigheter eller någon skärpt säkerhetsmässig syn på innehavsfrågor. Skälet till att han inte längre fick inneha den var istället att anstaltsföreskriften inte längre tillät detta. Denna föreskriftsändring gjordes i sin tur inom ramen för den lagändring som skedde samma datum för vilken några särskilda övergångsbestämmelser inte hade meddelats. De intagna informerades om ändringen av lag och föreskrift och vad detta skulle komma att innebära ifråga om innehav av bl.a. cd-spelare. Enligt Kriminalvårdens mening har det, eftersom innehavet blev otillåtet som en direkt följd av en författningsändring, inte varit nödvändigt att dessutom upphäva gällande innehavsbeslut. De intagna hade dock informerats om att det inte längre var tillåtet. Om T.K. hade velat ha en prövning av rätten till innehav av cd-spelaren enligt de nya föreskrifterna, hade han efter omhändertagandet på nytt kunnat ansöka om innehav.

Dokumentation av visitationen

Meddelandet till T.K. om vilken egendom som omhändertogs vid visitationen har inte, såsom föreskrivits i 39 b § KvaF, undertecknats av honom och inte heller av två, utan endast en kriminalvårdstjänsteman. Kriminalvården har emellertid tidigare argumenterat för att 39 b § KvaF synes vara mindre lämpligt utformad för dokumentation av omhändertagande av egendom vid visitationer av bostadsrum (se JO:s ärenden 5263-2006 och 1708-2007) och hävdar att bestämmelsen är mer anpassad för situationer där den intagne närvarar vid omhändertagandet. JO förordade emellertid (se beslut den 30 april 2008 i ärende 5263-2006) att den intagne, vid visitationer av bostadsrum, ändå skulle ges tillfälle att i efterhand skriva under visitationsprotokollet samt beredas tillfälle att inspektera de omhändertagna föremålen. Kriminalvården har tagit upp frågan om tillämpningen av nämnda bestämmelse med regeringen, men detta har ännu inte lett till någon förordningsändring.

T.K. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 17 september 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning*Innehav*

I ett beslut den 16 oktober 2006 beviljade anstalten Norrtälje T.K:s ansökan om att få inneha en cd-spelare i sitt bostadsrum. Vid en visitation den 26 augusti 2008 av T.K:s bostadsrum ”utvisiterades” bl.a. cd-spelaren ur bostadsrummet. Frågan i denna del är om anstalten hade rätt att omhänderta cd-spelaren i T.K:s bostadsrum utan att formellt återkalla innehavsbeslutet.

Riksdagen beslutade år 2008 att ändra bestämmelsen i 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) om intagnas innehav av personliga tillhörigheter. Kriminalvårdskommittén hade i det betänkande som föregick regeringens proposition anfört att utgångspunkten borde vara att intagna inte får inneha personliga tillhörigheter i anstalt (SOU 2005:54, del 1, s. 422). Regeringen ansåg dock att kommitténs förslag var för långtgående och menade att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara att intagna ska ha rätt att inneha personlig egendom (prop. 2006/07:127 s. 14 f.). Enligt vad som anfördes i propositionen fanns emellertid skäl att tydliggöra

under vilka omständigheter som personlig egendom får innehas och när den kan förbjudas. I propositionen anfördes vidare att det inte var möjligt att i lag i detalj reglera vilken personlig egendom intagna bör få ta emot och inneha, utan att en sådan reglering i stället borde ske genom av Kriminalvården meddelade föreskrifter. Regeringen framhöll emellertid att det även fortsättningsvis måste finnas utrymme för Kriminalvården att frånga meddelade föreskrifter genom beslut i enskilda fall.

Kriminalvården har i remissvaret uppgett att det inte var nödvändigt att upphäva T.K:s innehavsbeslut eftersom innehavet blev otillåtet som en direkt följd av en författningsändring. Jag delar inte den uppfattningen. Kännetecknande för gynnande beslut är de får bestämda, positiva rättsverkningar för den enskilde. Ett beslut om att en intagen i sitt bostadsrum får inneha viss egendom utgör i princip hinder mot att egendomen formlöst omhändertas eller ”utvisiteras”. För att egendomen ska kunna omhändertas krävs enligt min mening att Kriminalvården omprövar det tidigare beslutet och formligen återkallar det. Genom ett sådant förfarande kan den intagne få till stånd en prövning av om det funnits förutsättningar att återkalla innehavsbeslutet. Anstalten Norrtäljes hantering har inneburit att T.K. betagits denna möjlighet. Det är jag kritisk till.

Jag finner inte här skäl att närmare gå in på frågan om den av Kriminalvården återopade författningsändringen kunde ha utgjort skäl att återkalla T.K:s innehavsbeslut. Jag nöjer mig med att uttrycka viss tveksamhet till det (se RÅ 1995 ref. 10).

Dokumentation av visitationen

Enligt 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdsförordningen) ska egendom som tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning eller i enlighet med 84 § kriminalvårdslagen lagen förtecknas. Förteckningen ska skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Vägrar den intagne att skriva under ska, om det är möjligt, ytterligare en tjänsteman skriva under förteckningen.

Jag kan instämma i vad Kriminalvården anført i remissvaret om utformningen av den nyss nämnda bestämmelsen i förhållande till visitationer av intagnas bostadsrum. Det viktiga i sådana situationer, där det enligt uppgift hör till undantagen att den intagne närvarar, måste vara att den intagne i förekommande fall får besked om att egendom har omhändertagits (jfr 27 kap. 11 § rättegångsbalken) och att den formella, liksom den fysiska, hanteringen av de omhändertagna föremålen sker på ett säkert sätt. Bestämmelsen har nu emellertid den ordalydelse den har, och Kriminalvården måste förhålla sig här till på bästa möjliga sätt. Som Kriminalvården nämnt har jag i ett tidigare beslut förordnat att den intagne i nu aktuella situationer ges tillfälle att i efterhand skriva under visitationsprotokollet, trots att han eller hon inte varit närvarande vid visitationen. Den intagne bör i det sammanhanget beredas tillfälle att inspektera de omhändertagna föremålen.

När det gäller anstalten Norrtäljes agerande i aktuellt avseende informerades T.K. om omhändertagandet av cd-spelaren och vissa andra föremål genom ett meddelande, som hade undertecknats av en kriminalvårdstjänsteman. Hanteringen uppfyllde inte de krav som ställs upp i 39 b § kriminalvårdsförordningen och förtjänar följaktligen kritik.

Kroppundersökning av en person som avsett att besöka en intagen

(Dnr 1076-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 27 februari 2008, klagade A.B. på behandlingen av honom när han skulle besöka sin intagne bror i anstalten Hall. A.B. anförde bl.a. följande.

I anstalten markerade Kriminalvårdens narkotikahund att det fanns narkotika på honom. Kriminalvårdstjänstemännen förde honom då till ett väntrum. En vakt ställde sig vid dörren och höll honom under uppsikt. Han besöktes av bl.a. anstaltens vaktchef. A.B. förklarade att han hade tagit ett receptfritt stolpill. Efter en stund blev han förflyttad till ett annat rum och informerades om att besöket hos brodern hade ställts in och att ärendet skulle tas över av polis.

Två kvinnliga poliser anlände så småningom till anstalten. De underrättade honom om att han var misstänkt för narkotikabrott och förklarade att de skulle utföra en kroppsvisitation av honom. Inför denna tillkallade poliserna en manlig ”vakt” från kriminalvården. A.B. uppmanades att ta av sig alla kläder. När han hade gjort det blev han tillsagd att dels ställa sig vid ett fönster och låta den manliga vakten titta under hans könsorgan, dels ställa sig mot väggen och sära på skinkorna.

Efter händelsen transporterade polisen honom till sjukhus där han fick genomgå en kroppsbesiktning. Han blev till slut friad från misstankarna om narkotikabrott.

A.B. framställde en begäran om skadestånd.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, huvudkontoret, genom generaldirektören Lars Nylén, bl.a. följande.

Sakförhållanden m.m.

Allmänt om 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 numera förs in i anstalter smugglas in och överlämnas i samband med besök. I syfte att förhindra denna införsel har Kriminalvården skärpt rutinerna även för kontroll av personer som passerar in i anstalt. Kontroll av den besökandes personliga förhållanden inför beviljande av besöksstillstånd sker bl.a. genom registerslagningar. Kontroll sker även på plats genom bl.a. den teknikstödda visitationsverksamheten i den allmänna inpasseringskontrollen. Därvid används narkotikahundar för att förhindra och upptäcka införsel av narkotika.

I kriminalvårdens kontroll- och säkerhetsarbete används egna tjänstehundar vilka uteslutande är narkotikasökhundar. Narkotikahunden med hundförare, hundekipaget, 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. Hundekipaget 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 varje år genom en särskild kontroll med efterföljande certifiering. I utbildningen av hundekipagen ingår bland annat tillvägagångssättet vid sök 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 de detekterat lukt av narkotika.

Kriminalvården genomför visitationer av person med hjälp av hundekipaget enligt två modeller. Den ena modellen, ”tullfiltermodellen”, innebär att hunden söker mot person som gående passerar förbi hunden. Den andra modellen, ”pallmodellen”, innebär att hunden söker mot en person som sitter på en pall. Den sistnämnda metoden användes i det här aktuella fallet. Personen sitter därvid med båda fötterna på golvet i en helt naturlig sittställning. Narkotikahunden får därefter nasa mot personen. Hundföraren, som håller hunden i koppel, ska ha kontroll över narkotikahunden, vara uppmärksam på att narkotikahunden inte blir för närgången och samtidigt läsa av narkotikahundens signaler och eventuell rädsla hos sökpersonen. Hundföraren styr visitationen så att den blir så skonsam som möjligt för den berörda personen. Narkotikahunden är tränad till att markera för hundföraren då den uppfattar en indikation på narkotika. Om en narkotikahund markerar talar detta starkt för att besökaren har haft någon form av befattning med narkotika. Efter en markering kan, utifrån det enskilda fallet, andra kontrollåtgärder vidtas.

Förhållandena vid anstalten Hall

Utredning har inhämtats från bl.a. Kriminalvården region Stockholm. Av utredningen har följande framkommit i fråga om besöksrutinerna vid anstalten Hall och omständigheterna kring den aktuella händelsen.

Varje person som godkänns som besökare får en skrivelse skickad till sig [– – –]. Av skrivelsen framgår bl.a. följande. Alla besökare måste gå igenom den allmänna inpasseringskontrollen. Kontrollen genomförs i första hand med hjälp av metalldetektorbåge. Även andra undersökningsmetoder, som narkotikahund om sådan finns tillgänglig eller genomsökning av kläder, kan användas om anstalten finner det nödvändigt. Besökaren kan inte tvingas att undergå kroppsvisitation men kommer att avvisas från anstalten vid vägran. Besökare informeras vidare, genom anslag vid den första dörren som passeras vid ankomsten till anstalten, om att det förekommer kontroll med narkotikahund. Anslagen har följande lydelse: Stickprovskontroll med narkotikahund. Följ personalens anvisningar.

Den 14 februari 2008 kompletterades den vanliga visitationen av besökare med att en narkotikahund fanns på plats. När A.B. passerat den vanliga inpasseringskontrollen blev han hänvisad till besöksväntrummet. A.B. informera-

des om att narkotikahunden fanns på plats och om hur en sökning med hunden går till och hade inga invändningar mot att en sökning gjordes. En hundförare genomförde därefter en sökning enligt den s.k. pallmodellen mot A.B. Under sökningen rörde hundens nos vid A.B. Hunden fattade stort intresse för A.B. och markerade tydligt mot honom. A.B. fördes då tillbaka till ett väntrum.

Vid denna tidpunkt tog anstaltens vakthavande befäl över ärendet och påtalade för A.B. att hunden markerat mot honom. A.B. svarade då att han på morgonen tagit ett receptfritt stolpill och att han dagen innan varit på fest och möjligen kommit i kontakt med narkotika då. Efter att vakthavande befälet pratat med A.B. beslutade kriminalvårdsinspektören för säkerhet att polisen skulle kontaktas. Huruvida polisen kontaktas efter en hundmarkering avgörs från fall till fall. Anstalten fick inget besked från polisen om polisen skulle komma till anstalten eller inte.

A.B. stannade i väntrummet i avvaktan på att anstaltens vakthavande befäl skulle besluta om A.B. skulle avvisas från anstalten eller inte. Polis anlände till anstalten samtidigt som vakthavande befälet beslutat att avvisa A.B. från anstalten. Polisen tog då över ärendet.

Det är riktigt att en kriminalvårdare var närvarande när polisen därefter, på egna befogenheter och grunder, visiterade A.B. Vårdarens närvaro initierades av poliserna, vilka båda var kvinnor, eftersom A.B. upplevde situationen som genant. Det enda kriminalvårdaren gjorde, förutom att vara närvarande, var att söka igenom A.B:s kläder. Vårdaren hjälpte inte poliserna med att undersöka A.B:s kropp.

Författningsbestämmelser

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 bl.a. 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. 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 inpasseringskontroll) 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 Hall. Något undantag från den allmänna inpasseringskontrollen har inte medgivits.

Enligt 52 c § KvaL får kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara.

Enligt 4 kap. 12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:26, som gällde vid tiden för klagomålet; anstaltsföreskrifterna) ska besökaren, före sammanträffandet med den intagne, informeras om vad besökare får medföra vid besöket och att han eller hon kan bli föremål för kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning både före och efter besöket. Vidare framgår av bestämmelsen att anstalten skall överväga att göra en polisanmälan om det vid visitation av en besökare påträffas bl.a. dro-

ger [bestämmelsen motsvaras idag av 4 kap. 19 § KVFS 2008:3, *numera KVFS 2009:4, JO:s anm.*].

Kriminalvårdens bedömning

Undersökning av en person med hjälp av narkotikahund på det sätt som är aktuellt i detta fall, dvs. med pallmodellen, kan utgöra en kroppsvisitation oavsett om hunden rör vid den undersökta personen eller inte (jfr JO:s beslut den 16 november 2007 och Kriminalvårdens yttrande i det ärendet). En sådan undersökning utgör således en åtgärd som Kriminalvården enligt 29 § KvaL får föreskriva som villkor för besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

A.B. har hänvisat till en sida på Kriminalvårdens webbplats, där Kriminalvårdens säkerhetschef Christer Isaksson anför bl.a. att ”hunden ska indikera att här är det intressant, men den får inte hoppa upp och krafsa eller komma i kontakt med besökaren”. Detta uttalande tar sikte på undersökning med tullfiltermodellen. Kriminalvården företar numera även undersökningar med pallmodellen, och som framgår av vad som anförts ovan kan det vid sådan undersökning hända att hunden kommer i kontakt med den som undersöks. Målsättningen är dock att sådan kontakt skall förekomma i sådan liten utsträckning som möjligt. Att hunden inte skall hoppa eller krafsa på den som undersöks gäller naturligtvis alltså. Den aktuella texten på webbplatsen är numera ändrad.

En narkotikahunds markering är en mycket säker indikation på att den som hunden markerar för har haft befattning med narkotika. Vid markering för en besökare har Kriminalvården att endera avvisa besökaren eller, under vissa förhållanden, tillåta besöket efter ytterligare kontrollåtgärder och med bevakning. Besökarens agerande vid hundens markering och andra omständigheter kan påverka utgången, men i normalfallet ställs besöket in och besökaren avvisas från anstalten. Det sker dock inte med automatik utan kräver att ett beslut härom fattas. Kriminalvårdens förebyggande verksamhet med narkotikahundar upplevs som mycket effektivt och det är sällan en hund markerar för narkotika. Verksamheten kan inte organiseras så att det ständigt finns en beslutsfattare till hands för att omedelbart fatta eventuella beslut om avvisning av besökare och en viss väntetid innan ett beslut i anledning av hundens markering fattas måste således accepteras.

Kriminalvårdens verksamhetscontrollers har granskat Kriminalvårdens hundverksamhet. I en rapport föreslogs bl.a. att tydliga anvisningar för beslutsgång och tillvägagångssätt i de fall där en narkotikahund markerar mot en besökare arbetas fram (Granskning av Kriminalvårdens hundtjänst, 2008-04-24, Rapport nr 19 från Kriminalvårdens verksamhetskontroll). Parallellt med controllerfunktionens arbete med granskning av hundverksamheten pågår ett arbete med revidering av Kriminalvårdens styrande dokument såvitt avser visitation, bl.a. med hund.

Vad gäller visitationen av A.B. den 14 februari 2008 ansåg Kriminalvården efter en individuell bedömning att en undersökning med hundekipage var nödvändig av säkerhetsskäl. A.B., som i förväg informerats om att sådan undersökning kunde komma att ske men att det inte kunde ske mot hans vilja, samtyckte till att åtgärden genomfördes. Vid undersökningen markerade hunden. Frågan om A.B. hade rätt att neka till att undergå kroppsvisitation uppkom inte vid själva undersökningstillfället. Det är således i och för sig riktigt att personalen inte vid undersökningen upplyste A.B. om detta. Kriminalvården kan dock inte se annat än att A.B. informerats om förutsättningarna för besöket på ett korrekt sätt genom den skrivelse som anstalten Hall skickade till honom.

När hunden markerade anmäldes detta till vakthavande befäl. Kriminalvården har inte någon laglig möjlighet att tvångsvis kvarhålla personer vid misstanke om brott utöver envärdgripande jämlikt 24 kap. 7 § RB. A.B. kvarhölls inte i avvaktan på beslut och kunde när som helst ha bett att få lämna

anstalten (det kan här noteras att det kan ta tämligen lång tid att lämna anstalten eftersom låsta dörrar m.m. skall passeras och besökaren måste följas åt av personal). Av A.B:s JO-anmälan att döma uppfattade han sig dock möjligen som kvarhållen. Frågan synes inte ha diskuterats vid besöket. Av den skrivelse som anstalten Hall skickar till alla besökare framgår att en besökare inte har någon skyldighet att underkasta sig kroppsvisitation. Det framgår dock inte på ett tydligt sätt att en besökare när som helst kan välja att lämna anstalten och det hade möjligen varit lämpligt att anstalten upplyste A.B. om detta. I sammanhanget bör framhållas att Kriminalvården i och för sig anser att det borde finnas laglig möjlighet för Kriminalvården att kvarhålla en besökare i avvaktan på att polis anländer när det föreligger misstanke om brott. Kriminalvården har den 12 juni 2008 gjort en framställning till regeringen om detta, se [— —].

Eftersom A.B., möjligen till följd av att han uppfattade sig som kvarhållen, kom att kvarbli i anstalten i avvaktan på beslut hölls han under uppsikt. Att hålla uppsikt över en besökare i en situation av detta slag, så att besökaren inte vidtar åtgärder som kan medföra fara för ordningen och säkerheten i anstalten, ter sig som självklart. När beslut att avvisa A.B. från anstalten sedan fattades anlände samtidigt polisen, som synes ha fattat beslut om kvarhållande m.m. utifrån det regelverk som gäller för deras verksamhet.

Enligt de uppgifter som framkommit var en kriminalvårdare närvarande när polisen genomförde vad som verkar utgöra en kroppsbesiktning. Enligt anstaltens uppgifter agerade emellertid inte vårdaren på det sätt som A.B. uppger utan var på polisens uppmaning närvarande i egenskap av man och sökte igenom A.B:s kläder under tiden polisen undersökte A.B. A.B:s uppgifter om vårdarens medverkan är således felaktig. Eftersom vårdaren var närvarande efter polisens uppmaning ankommer det på polisen att svara för under vilka förutsättningar denna närvaro begärdes. Kriminalvården kan emellertid inte se annat än att det är lämpligt att Kriminalvården hjälper polisen i en situation som den uppkomna och att det, i likhet med vad som är fallet exempelvis när Kriminalvårdens narkotikahundar hjälper polisen vid sökningar, utgör en naturlig samverkansform mellan Kriminalvården och polisen.

Vad A.B. anför i fråga om skadestånd föranleder inte någon kommentar från Kriminalvården i detta sammanhang.

A.B. yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. följande. Han kände sig bevakad och instängd i anstalten efter det att han hade genomgått visitationen med narkotikahunden. Kriminalvårdstjänstemannen deltog vid polisens besiktning genom att uppmana honom att visa sitt könsorgan. Kriminalvården hade vid tillfället inte skickat någon information om besök i anstalten.

I ett beslut den 18 september 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Rättslig reglering

Varje medborgare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Integritetskränkande åtgärder som kroppsbesiktning eller kroppsvisitation kräver enligt denna bestämmelse, jämförd med 12 § samma kapitel, lagstöd.

Enligt 29 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Av fjärde stycket framgår att som villkor för besök kan av säkerhetsskäl föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning.

Begreppet kroppsvisitation definieras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor och paket och andra föremål som någon har med sig. En kroppsvisitation innebär således ingen undersökning av kroppen.

Vid yttlig kroppsbesiktning avses en *yttre* granskning av kroppen. En sådan undersökning tillåter att den tjänsteman som utför besiktningen uppmanar den person som ska undersökas att helt klä av sig och därefter ställa sig upp. Tjänstemannen får därefter granska de delar av kroppen som är synliga samt fotsulorna, armhålorna och huvudhåret. Det är inte tillåtet att anmoda den som undersöks att inta speciella ställningar så att andra delar av kroppen ska kunna granskas. I sådant fall blir det fråga om en ordinär kroppsbesiktning (se prop. 1993/94:24 s. 28. Se även 4 kap. 26 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3 – numera 2009:4 –, anstaltsföreskrifterna).

Om Kriminalvården vid visitation av en besökare påträffar droger ska Kriminalvården överväga om de ska göra en polisanmälan och besökaren ska informeras om att besöket kommer att ställas in (4 kap. 19 § anstaltsföreskrifterna).

Bedömning

Inledning

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte finner anledning att uttala mig om den visitation av A.B. som Kriminalvården genomförde med hjälp av en narkotikahund. Jag har heller inga synpunkter på att Kriminalvården tillkallade polis och beslutade att ställa in A.B:s besök.

Kriminalvårdens åtgärder efter den genomförda visitationen

A.B. har anfört att han efter det att narkotikahunden hade genomfört sin undersökning av honom blev placerad i ett rum och där bevakades av kriminalvårdstjänstemän i avvaktan på polisens ankomst. Han har vidare anfört att han upplevde att han var förhindrad att lämna anstalten. Kriminalvården har i remissvaret tillbakavisat att sådana avsikter förelegat. Av utredningen framgår vidare att A.B. blev kvar i anstalten till dess att han fördes därifrån av polisen.

Jag kan i denna del konstatera följande. A.B. befann sig vid tillfället i en sluten anstalt utan möjlighet att på egen hand lämna anstalten. När det stod klart att A.B. inte skulle få besöka sin bror borde Kriminalvården omedelbart gett A.B. erforderlig hjälp med att lämna anstalten. En underlåtenhet att bistå med sådan hjälp kan innebära ett olagligt frihetsberövande. Mot den bakgrunden är det mycket allvarligt att A.B. säger sig ha upplevt att han var förhindrad att lämna anstalten.

Enligt min bedömning saknas det anledning att ifrågasätta A.B:s upplevelse av situationen. Kriminalvården kan därför, oavsett om anstalten inte har haft för avsikt att hindra honom från att lämna anstalten, inte undgå allvarlig

kritik för det inträffade. Kriminalvården får, i en situation som den förevarande, inte genom ord eller handling ge intryck av att vilja hindra en besökare från att lämna anstalten.

Kriminalvården har i remissvaret anfört att beslutet att avvisa A.B. som besökare fattades samtidigt som polisen infann sig. A.B. har å sin sida gjort gällande att han fick samtidig information om att besöket hade ställts in och om att polisen tillkallats. Om man utgår från det som Kriminalvården anfört har det uppstått en inte obetydlig tidsutdräkt från det att Kriminalvården tillkallade polis till dess att anstalten fattade beslut om att ställa in besöket. Enligt min uppfattning borde det ha stått klart för anstalten att besöket skulle ställas in redan vid den tidpunkt då polis tillkallades. Det är därför anmärkningsvärt om beslutet att avvisa A.B. kom att dröja ända till dess att polisen anlände till anstalten.

Kroppundersökningen efter beslutet om att avvisa A.B. som besökare

Jag övergår nu till att behandla det som ägde rum efter polisens ankomst.

Av utredningen framgår att polisen beslutade om en kroppsvisitation av A.B. Undersökningen verkställdes i anstalten. Vid denna deltog på uppmaning av polisen minst en tjänsteman från Kriminalvården.

Kriminalvården hade vid tidpunkten för, eller i samband med, polisens ankomst beslutat att avvisa A.B. som besökare. Kriminalvården hade därför inte längre lagligt stöd för att, ens med A.B:s godkännande, delta vid eller genomföra en ytterligare kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av A.B.

Kriminalvården har i remissvaret beträffande sin delaktighet i polisens åtgärder anfört att det ankommer på polisen att förklara varför de uppmanat kriminalvårdaren att delta vid undersökningen av A.B. Jag vill emellertid framhålla att den myndighet som får en begäran om assistans har huvudansvaret för att framställningen behandlas enligt tillämpliga regler (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 203). Kriminalvården borde därför själv ha tagit ställning till om myndigheten hade lagligt stöd för att delta i samband med att polisen skulle vidta sina åtgärder. Det som anförts i denna del befriar därför inte Kriminalvården från ansvaret för det inträffade.

Det är av yttersta vikt att tjänsteman vid myndighetsutövning, särskilt när den innefattar påtvingade kroppsliga ingrepp, inte överskrider de befogenheter som anges i lag. Jag ser synnerligen allvarligt på det inträffade.

Övrigt

Kriminalvården och A.B. har olika uppfattning i fråga om Kriminalvården inför besöket hade skickat skriftlig information om besöket till A.B. Ytterligare utredningsåtgärder från min sida framstår inte som meningsfulla. Jag kan därför endast konstatera att det som framkommit i denna del inte utgör grund för kritik från min sida.

JO är inte behörig att pröva frågor om skadestånd.

Jag har i detta ärende inte tagit ställning till de åtgärder som vidtagits av polisen. I den del A.B:s klagomål riktas mot polismyndigheten har jag samrätt

med chefsjustitieombudsmannen Mats Melin, som ansvar för tillsynen över polisväsendet.

Handläggningen av ett ärende rörande en intagens studier

(Dnr 6763-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 30 december 2008, framförde N.N. kritik mot anstalten Norrtäljes handläggning av hans ansökan om att få bedriva högskolestudier under programtid. Han anförde i huvudsak följande. Den 24 september 2008 gav han in sin skriftliga ansökan. Efter det att han hade lämnat flera påminnelser om ärendet fick han så småningom veta att det låg hos kriminalvårdsinspektören Camilla Persson i avvaktan på beslut. Han fick senare muntligen besked av en samordnare att hans ansökan hade beviljats. Med detta preliminära besked tog han för givet att han skulle få ersättning för hela den period hans ansökan avsåg. Den 1 december 2008 fick han emellertid ett skriftligt beslut, fattat av Camilla Persson, i vilket angavs att ärendet hade avslutats på grund av ”för lång handläggningstid”. Camilla Persson hade dessförinnan inte lämnat något meddelande om handläggningen. Enligt hans uppfattning var anstaltens handläggning av ärendet inte förenlig med bestämmelserna i förvaltningslagen.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över remissvaret. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom regionchefen vid Region Stockholm, Inga Mellgren, bl.a. följande.

— — —

Klagomålen

I sak anför N.N. följande:

Den 24 september 2008 inkom N.N. med ansökan om att få bedriva högskolestudier under programtid i anstalten. Studierna hade påbörjats den 1 september 2008 vid mittuniversitetets Högskola. Då N.N. påminde om sin ansökan fick han veta att ärendet låg hos kriminalvårdsinspektör Camilla Persson för handläggning och beslut. Senare fick han höra av samordnare Martin Folkesson att han hade fått tillstånd att studera under ”egen tid” och under ”programtid”, och att han i vart fall skulle få sysselsättningsersättning för studier under 10 timmar/vecka. Detta ”beslut” erhöll han någon gång vecka 47–48. Den 1 december 2008 erhöll N.N. ett skriftligt beslut som fattats av Camilla Persson, och som hade innebörden att ärendet avskrevs på grund av för lång handläggningstid.

N.N. anför kritik mot Camilla Persson på grund av brister i hennes handläggning av ärendet. Ärendet har enligt N.N. inte handlagts med den skyndsamhet som krävs enligt 7 § förvaltningslagen (FL). Det har inte heller utretts i tillräcklig omfattning. Om Camilla Persson hade kommunicerat med honom hade man också kunnat förhindra ett avskrivningsbeslut. Camilla Persson har därmed även brutit mot den kommunikationsplikt som gäller enligt 17 § FL.

Regelverk

Förvaltningslagen (FL)

Av 7 § FL framgår följande. 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.

Av 17 § FL framgår följande. Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från denna huvudregel finns vissa undantag som dock ej bedöms vara relevanta i detta fall.

Intagens verkställighetsplanering

Av 10 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) framgår att en intagen under arbetstid ska ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk eller någon annan lämplig sysselsättning som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Av 12 § kriminalvårdslagen framgår att en intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne.

Av 3 kap. i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3, framgår att en verkställighetsplan ska upprättas för alla intagna. Den närmare regleringen finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd och häktesvistelse, KVFS 2008:12. Av 3 § framgår att en utredning ska göras som underlag för verkställighetsplanen. Utredningen ska innefatta genomgång av bakgrundsfaktorer och tidigare utredningar samt en kartläggning av risker, behov och andra förutsättningar som har betydelse för innehållet i verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om ersättningar m.m. till intagna i anstalt och häkte, KVFS 2006:8, regleras ersättningsnivån för den programverksamhet som den intagne utför.

Enligt Kriminalvårdens riktlinjer för Kriminalvårdens klientutbildning, 2007:4, är deltagande i studier en frivillig programverksamhet som ska tas upp i samband med verkställighetsplaneringen.

Utredning

N.N:s verkställighet påbörjades den 23 juli 2008. Han överfördes till anstalten Norrtälje den 23 september 2008. Då N.N. anlände till anstalten gick han direkt in i den normaldagordning som finns på den berörda avdelningen vad gäller sysselsättning m.m. och erhöll ersättning för den sysselsättning som han var verksam i under anvisad programtid.

Behovet av studier och förutsättningarna för önskade studier utreds i särskild ordning av anstaltens lärcentrum. N.N. inkom den 24 september 2008 med en ansökan om att få bedriva högskolestudier under programtid. Camilla Persson uppger att denna, som en del av den utredning som skulle ligga som underlag för verkställighetsplanen, därför remitterades till skolans lärcentrum för bedömning. En sådan bedömning kräver självfallet viss utredningstid. Av anteckningar i N.N:s verkställighetsplan daterad den 13 oktober 2008 framgår att N.N. den 16 oktober skulle träffa lärcentrum. Av anteckning i N.N:s journal framgår vidare att N.N. den 20 oktober 2008 direkt av anstaltens lärcentrum fått veta att det inte fanns förutsättningar för dem att vara behjälpliga i

hans studier. Under utredningstiden erhöll N.N. sysselsättningsersättning för arbete i terapi och träverkstad m.m. enligt den normaldagordning som gäller på avdelningen.

Den 24 november har N.N. anhållit om personligt samtal med kriminalvårdsinspektören för avdelningen (anm.: = Camilla Persson). Sådant enskilt samtal ägde rum dagen efter.

Camilla Persson uppger att de då diskuterade dels N.N:s ansökan om att få bedriva sina studier som programverksamhet, dels frågor rörande hans ersättning för utförd programverksamhet. Camilla Persson klargjorde då att frågan om studieersättning är kopplad till om man är antagen för studier inom ramen för lärcentrum, och att studieersättning inte utgår för studier som bedrivs under fritiden.

Den 1 december 2008 har anstalten genom Camilla Persson i ett beslut som registrerats i det klientadministrativa systemet avskrivit ärendet rörande högskolestudier från vidare handläggning. Som skäl för beslutet har angivits: ”Mot bakgrund av en alltför lång handläggningstid avskrivs ärendet från vidare handläggning. N.N. får inkomma med ny begäran om han fortfarande har som avsikt att studera på högskolenivå under sysselsättningstid.” Avskrivningsbeslutet delgavs N.N. samma dag.

Camilla Persson uppger att hon nu i efterhand inte kan minnas varför hon skrev av ärendet den 1 december med den formulering hon använde. Att handläggningstiden varit så lång förklaras med att N.N:s ansökan gått fram och tillbaks mellan avdelningen och skolans lärcentrum.

Samordnaren Martin Folkesson förnekar på förfrågan att han skulle ha givit N.N. tillstånd att tillgodoräkna sig studier som programtid eller att få ersättning för 10 timmar per vecka för studier under programtid.

Camilla Persson uppger att man även efter att N.N. den 20 december 2008 inkom med sin anmälan till JO har fört diskussioner rörande de eventuella förutsättningarna för att bedriva studier som programverksamhet, och att ett möte är utsatt den 2 mars 2009 med skolans lärcentrum för att berörda ska diskutera den sakfrågan vidare.

Kriminalvårdens, region Stockholm, sammanfattning och bedömning

Som framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd ska för varje intagen göras en verkställighetsplan vars innehåll grundas på de olika faktorer som Kriminalvården har att iaktta enligt 3 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd och häktesvistelse, KVFS 2008:12. En av de faktorer man har att ta ställning till är vilken sysselsättning den intagne ska åläggas under den programtid som gäller. Den intagne erhåller ersättning för utförd programtid i enlighet med vad som framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om ersättningar m.m. till intagna i anstalt och häkte, KVFS 2006:8.

I enlighet med gällande regelverk har anstalten remitterat N.N:s framställan till anstaltens lärcentrum för bedömning. Under tiden har N.N. varit sysselsatt och erhållit ekonomisk ersättning enligt den normaldagordning som gäller på avdelningen. Studierna har bedrivits under fritiden varför ersättning således inte utgått för dessa.

Av utredningen framgår att lärcentrum den 24 oktober 2008 informerat N.N. om att det saknas förutsättningar att skriva in honom för studier inom ramen för lärcentrums verksamhet. En konsekvens blev att han då inte heller kunde erhålla ersättning för studier inom ramen för anstaltens programverksamhet.

Anstalten har således handlagt frågan rörande N.N:s sysselsättning inom ramen för planeringen av hans verkställighet. Den planerade sysselsättningen skrivs in i verkställighetsplanen, som efter fastställande kan ändras vid behov. Något formellt beslut fattas emellertid inte, utan anvisningen om sysselsättning sker genom faktiskt handlande. Det kan ändå diskuteras om anstalten

inte borde ha frågat N.N. huruvida denne som svar på sin skriftliga framställan ville ha ett formellt beslut rörande hans sysselsättning eftersom denne uttryckt önskemål om annan sysselsättning än den tilldelade. Enligt region Stockholms mening hade det varit att föredra. Att fatta beslut med innebörden att ansökan avskrivs på grund av långsam handläggning är emellertid helt felaktigt och strider mot förvaltningslagens regler om handläggning av ärenden.

Av vad som framkommit i utredningen kan inte Kriminalvården, region Stockholm, finna att det skulle ha brustit i utredningen rörande förutsättningarna för studier, och inte heller att anstalten skulle ha brutit mot den kommunikationsskyldighet som följer av 17 § förvaltningslagen. N.N:s kritik i dessa avseenden tillbakavisas därför.

N.N. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 21 september 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) gäller enligt 1 § förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Bestämmelserna i 4–6 §§ gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter.

Enligt 4 § 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. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

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

När det gäller frågan om vad som är ett ärende i förvaltningslagens mening kan följande anföras (se JO 2004/05 s. 387). Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ”ärende”. I motiven till förvaltningslagen har gjorts en skillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och deras faktiska handlande (prop. 1971:30 s. 315). Med ärendehandläggning åsyftas myndigheternas beslutande verksamhet. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har det uttalats att med handläggning av ett ärende rimligen bör avses en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 u. 2008, s. 79). Vidare har anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, 2 u. 2007, s. 36 f.).

Intagna i kriminalvårdsanstalt har sysselsättningsplikt. Som framgår av remissvaret bestäms inte den planerade sysselsättningen i ett i särskild ordning meddelat beslut utan genom en anteckning i den intagnes verkställighetsplan.

2010/11:JO1

Ett beslut att fastställa eller ompröva en intagens verkställighetsplan utgör inte myndighetsutövning. När det gäller frågan om sysselsättning får den emellertid anses vara av sådant intresse för den intagne att handläggningen av en ansökan om viss sysselsättning bör ske enligt förvaltningslagens regler om ärendehandläggning. Mot den bakgrunden framstår anstaltens hantering av N.N:s ansökan som bristfällig. Jag delar Kriminalvårdens bedömning att det hade varit lämpligt att meddela N.N. ett beslut i sak i frågan. Vidare utgör det förhållandet att handläggningen av ett ärende drar ut på tiden normalt inte, som Kriminalvården också anført, något skäl att skriva av ärendet.

Avskiljande av intagna inför lämnandet av urinprov m.m.

(Dnr 577-2008)

Anmälningar

E.N. anförde i tre anmälningar till JO mot Kriminalvården, anstalten Salberga, vilka kom in den 4 respektive den 8 februari 2008, bl.a. följande. I samband med att han skulle lämna urinprov blev han inlåst i ett rum, trots att han uppgav att han kunde lämna urinprov med en gång. Han fick besked om att han skulle vänta i trettio minuter. Han ”ringde på” flera gånger och meddelade att han ville lämna provet, men blev åter tillsagd att vänta. Sedan han lämnat urinprovet blev han åter inlåst i ett rum i tjugo minuter innan han fick gå tillbaka till avdelningen. När han kom tillbaka till avdelningen ville han ringa till Kriminalvårdens huvudkontor eller till en regionjurist. Vårdaren sa att han, för att få ringa, skulle berätta vad ärendet rörde. När han gjorde det sa hon att hon skulle kontakta anstaltens säkerhetsansvarige innan han fick ringa. Han har emellertid inte fått ringa det önskade samtalet. När en anställd på regionkontoret ringde och sökte honom kopplades inte samtalet fram till honom.

Utredning

Delar av E.N:s journal inhämtades och granskades. Anmälningarna remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (huvudkontoret), genom generaldirektören Lars Nylén, bl.a. följande.

— — —

Sakförhållanden m.m.

Av utredningen har följande framkommit. Den 31 januari 2008 förelades samtidigt fyra intagna på E.N:s avdelning att lämna urinprov. De blev förda till anstaltens besöksavdelning för verkställande av urinprovtagningen. Eftersom endast en intagen kan lämna urinprov åt gången låstes de övriga in i besöksrum i avvaktan på att det blev dennes tur att lämna urinprov i det för ändamålet avsedda urinprovrummet. E.N. var i anledning av detta avskild med stöd av 20 § första stycket 5 lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) mellan kl. 12.45 och 13.50. Beslut om avskildhet fattades av kriminalvårdsinspektören Adam Philipson.

Det är riktigt att E.N. när han kom tillbaka till avdelningen, inte omedelbart tilläts ringa huvudkontoret eller regionkontoret. Detta beror på att anstalten har noterat att intagna, särskilt i början av verkställigheten vid anstalten, inte framför sina klagomål angående behandlingen direkt till anstalten utan att klagomålen i stället framförs till andra instanser. Anstalten har därigenom inte fått kännedom om dessa klagomål och har således inte kunnat rätta till eventuella oklarheter eller felaktigheter. Anstaltsledningen har därför försökt få igång en dialog med de intagna angående förhållandena på anstalten. I detta fall ville kriminalvårdsinspektören först utreda vad som hänt genom samtal med personalen i arbetslaget för inre säkerhet.

E.N:s mor ringde till en regionjurist och ville att regionjuristen skulle ringa till E.N. Modern visste då inte vad saken gällde. Regionjuristen ringde till avdelningen och frågade om avdelningen ville att hon skulle prata med E.N. Anstaltspersonalen, som höll på att skapa sig en bild av vad som hänt, bedömde att det inte behövdes. Regionjuristen pratade således inte med E.N. Frågan aktualiserades därefter inte, inte heller av E.N.

Författningsbestämmelser

Enligt 52 d § KvaL, i dess lydelse före den 1 april 2008, är en intagen om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl skyldig att på anmaning lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Enligt 20 § första stycket 5 får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt för att verkställa beslut om kroppsbesiktning.

Av de allmänna råden till 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om kontroll av förekomsten av beroendeframkallande medel m.m. i blod, urin och utandningsluft (KVFS 2006:9), som gällde vid tiden för klagomålet, framgår bland annat följande. En intagen, som uppger att han vill avvakta med urinprovlämning, kan under högst tre timmar hållas avskild från andra intagna för att verkställa beslut om urinprovtagning. Dessa allmänna råd har numera sin motsvarighet i de allmänna råden till 7 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för drogkontroll (KVFS 2008:4), av vilka bland annat framgår att en intagen, som uppger att han eller hon har svårt att lämna urinprov och därför vill avvakta med urinprovlämning, kan hållas avskild från andra intagna för att verkställa beslutet om urinprovtagning.

Enligt 30 § KvaL får telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården har möjlighet att besluta att hålla intagna avskilda om det är nödvändigt för att verkställa beslut om kroppsbesiktning. Förutom att det skall vara *nödvändigt* finns, vare sig i lagen eller Kriminalvårdens föreskrifter, inga ytterligare krav för sådan avskildhet. Inte heller förarbetena ger någon ledning i frågan. Av Kriminalvårdens allmänna råd framgår att bestämmelsen kan tillämpas om den intagne inte kan lämna urinprov. Det är dock en icke uttömmande uppräknings i ett allmänt råd. Det finns inget som hindrar Kriminalvården att avskilja intagna i avvaktan på att det blir deras tur att lämna urinprov. Det kan ibland vara nödvändigt att göra det, exempelvis i ett fall som det här aktuella då flera intagna samtidigt föreläggs att lämna urinprov men det av praktiska skäl endast kan genomföras på en intagen åt gången. I sammanhanget kan dock noteras att redan föreläggandet att lämna urinprov i sig torde innebära att vissa inskränkande åtgärder kan vidtas under en begränsad tid utan att Kriminalvården måste fatta ett beslut om avskildhet.

Kriminalvården kan således inte se att det finns anledning att ha synpunkter på anstalten Salbergas rutiner för urinprovtagning. Kriminalvården har dock för avsikt att se över de här aktuella allmänna råden i syfte att utreda om det finns behov av att förtydliga eller förändra dessa, på så sätt att det framgår att 20 § första stycket 5 KvaL kan tillämpas också i ett fall då det av praktiska skäl är nödvändigt att hålla en intagen avskild för att verkställa beslut om kroppsbesiktning.

E.N. har vidare klagat på att han inte fick tillfälle att ringa till huvudkontoret eller en regionjurist. Som framgår av utredningen fick E.N. inte göra detta omedelbart när han återvände till avdelningen eftersom anstaltsledningen först själv ville få del av klagomålen. Frågan aktualiserades därefter inte. Av lagstiftningen följer att en intagen inte har någon ovillkorlig rätt att omedelbart ringa de samtal denne vill. Kriminalvården kan därför inte se att det föreligger skäl att kritisera anstalten för hur frågan behandlades.

— — —

E.N. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I beslut den 22 september 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

En intagen är, om inte annat föranleds av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på anmaning lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av bl.a. beroendeframkallande medel (52 d § lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt i dess lydelse vid tidpunkten för den händelse som anmälan avser). En sådan åtgärd innebär en form av kroppsbesiktning (28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken). En intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt för att verkställa beslut om kroppsbesiktning (20 § första stycket 5 kriminalvårdslagen). Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om kontroll av förekomsten av beroendeframkallande medel m.m. i blod, urin och utandningsluft (KVFS 2006:9), som gällde vid tidpunkten för händelsen i anmälan, innehåller närmare bestämmelser om drogkontroll. Av de allmänna råden till 3 § i dessa föreskrifter anges att en intagen, som uppger att han vill avvakta med urinprovlämning, kan hållas avskild från andra intagna för att verkställa beslutet om urinprovtagning under högst tre timmar. Numera återfinns bestämmelserna om drogkontroll i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om prov för drogkontroll (KVFS 2008:4).

Av utredningen framgår att E.N. och tre andra intagna samtidigt förelades att lämna urinprov. Eftersom alla inte kunde lämna prov samtidigt, blev alla utom en placerade i avskildhet med stöd av 20 § första stycket 5 kriminalvårdslagen i avvaktan på sin tur att lämna prov. För att få placera en intagen i avskildhet i denna situation krävs att det är *nödvändigt* för att verkställa ett beslut om kroppsbesiktning. Lagstiftningen uppställer inte några ytterligare krav för sådan avskildhet. Förarbetena till 20 § kriminalvårdslagen ger inte heller någon närmare ledning om lagstiftarens intentioner i detta avseende. Som Kriminalvården anför kan de allmänna råden till 3 § i föreskrifterna om drogkontroll om avskildhet i samband med urinprovtagning inte anses hel-

täckande. De reglerar enligt sin lydelse endast den situationen att den intagne vill avvakta med att lämna urinprov, vilket inte var fallet här.

Frågan är vilket utrymme som därutöver finns för avskildhet enligt 20 § första stycket 5 kriminalvårdslagen i samband med kroppsbesiktning. Jag vill börja med att konstatera att det enligt min mening inte krävs att ett beslut om avskildhet fattas så snart en intagen förs till t.ex. urinprovsummet för att verkställa ett beslut om provtagning. En viss kortare väntetid före provet bör enligt min mening kunna accepteras. Om processen någon gång skulle dra ut på tiden bör dock ett beslut om avskildhet fattas. Detta gäller såväl i den i de allmänna råden till 3 § i föreskrifterna om drogkontroll angivna situationen som i andra fall, där det är nödvändigt, t.ex. för att undvika manipulation av provet. Däremot finns, som framgår av 20 § första stycket 5 kriminalvårdslagen, inget utrymme för avskildhet med stöd av denna bestämmelse efter det att beslutet om urinprov verkställts. I den situationen ska alltså ett beslut om avskildhet hävas, vilket också skedde i detta fall, varefter den intagne på sedvanligt sätt får avvakta återgång till avdelningen.

Av det anförda framgår att jag inte delar Kriminalvårdens uppfattning att det är acceptabelt att placera en intagen i avskildhet i samband med urinprovtagning enbart av praktiska skäl. Jag finner dock inte anledning att rikta någon kritik mot anstalten Salbergas agerande i detta ärende.

E.N. har vidare klagat på att han inte fick ringa till tjänstemän i Kriminalvården. Som Kriminalvården angett i sitt remissvar har en intagen inte någon ovillkorlig rätt att ringa samtal han önskar. Jag finner inte skäl att ytterligare kommentera E.N:s klagomål i denna del.

Omständigheterna kring frisläppandet av en 15-åring ur häktet

(Dnr 5426-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 17 oktober 2008, klagade Karolina Kronvall Persson på att häktet Malmö hade släppt en 15-årig pojke, R.E-M., ur häktet, trots att denne hade avvikit från ett hem för sluten ungdomsvård. Enligt Karolina Kronvall Persson hade ”ansvarig placeringschef” åtminstone vid ett tillfälle haft kontakt med häktet och informerat om att R.E-M. skulle återföras till ungdomshemmet när häktningen hävdes. Karolina Kronvall Persson uppgav också att R.E-M. under aktuell period var efterlyst enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Utredning

Ett utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över anmälan.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektörens ställföreträdare, enhetschefen Ulf Jonson, följande.

Bakgrund

K.K.P. har klagat till JO och anført sammanfattningsvis följande.

Den 9 oktober 2008 hävdades häktningen av femtonårige R.E-M. som varit häktad misstänkt för bankrån. Häktet släppte R.E-M. direkt ut på gatan, men borde istället ha ordnat transport till Fagereds ungdomshem. R.E-M. är nämligen dömd till slutna ungdomsvård för två tidigare bankrån, men har inte helt avtjänat den påföljden eftersom han rymde från ett ungdomshem i augusti/september 2008. R.E-M. var efterlyst enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Enligt uppgifter från Statens institutionsstyrelse (SiS) hade placeringschefen där pratat med personal vid häktet Malmö och informerat om att överflyttning till ungdomshemmet skulle ske om häktningen hävdades. Så skedde dock inte.

Den 9 oktober 2008 rånades Nordeas bankkontor i Landskrona. Enligt massmedia utfördes rånet av en ung man som tog sig från platsen på moped. Den 13 oktober 2008 blev ett av Swedbanks kontor i Malmö rånat. R.E-M. var vid tiden för anmälan till JO misstänkt för detta rån.

Yttrande har hämtats in från region Syd.

Sakförhållanden

R.E-M. häktades den 11 september 2008 av Ystads tingsrätt. Polis förde samma dag R.E-M. till häktet Malmö. Den 9 oktober 2008 beslutade åklagaren att häva häktningen eftersom det inte längre bedömdes finnas tillräckliga skäl för häktning. I enlighet med häktesföreskriften (se nedan) kontrollerade häktet Malmö i Kriminalvårdens register om det fanns någon verkställbar dom som R.E-M. hade att avtjäna. Så var dock inte fallet. Till följd av åklagarens beslut försatte häktet Malmö därför R.E-M. på fri fot.

Enligt en journalanteckning den 13 oktober 2008 införfördes R.E-M. samma dag till häktet Malmö av polis såsom omhändertagen enligt LVU. Han överfördes dagen därpå till Fagereds ungdomshem.

Varken polis eller åklagare hade informerat om att R.E-M. hade en aktuell efterlysning av annan anledning än den brottsmisstanke han hade häktats för eller om att han hade slutna ungdomsvård att avtjäna. Enligt häktet Malmö är det helt osannolikt att R.E-M. hade släppts om sådan information hade funnits.

Enligt anmälaren skulle ansvarig placeringschef på SiS per telefon ha informerat häktet Malmö om efterlysningen och om den återstående slutna ungdomsvården. Den ansvarige placeringschefen vid SiS, Bengt Johansson, har dock vid Kriminalvårdens förfrågan förnekat att han har tagit en sådan kontakt. Det finns inte heller någon anteckning i SiS akt om ett sådant samtal. Vid kontroll med personalen vid häktet Malmö säger sig inte heller dessa ha mottagit ett sådant samtal.

När en person kommer till häktet med polis överlämnar polisen regelmässigt ett arrestantblad med upplysningar om polisens åtgärder beträffande personen. Om en person döms för brott utgör arrestantbladet, som anger klockslag för anhållande, också ett underlag för Kriminalvårdens straffidsberäkning. I arrestantbladen finns även ett anteckningsutrymme för anledning/grund för beslut/ingripande. I R.E-M:s arrestantblad angavs bl.a. ordet "efterlyst" i detta utrymme. I arrestantbladet angavs även att R.E-M. var anhållen i sin frånvaro. Personal på häktet Malmö har uppgett att uppgiften om efterlysning i detta sammanhang inte är sådan att de av den kan dra någon slutsats om vad som ska gälla vid ett eventuellt frisläppande. Uppgiften kan, enligt personalen, lika gärna avse inaktuella förhållanden eller att efterlysningen skett till följd av den brottsmisstanke för vilken personen har häktats.

I det första häktningsprotokollet angavs Råby ungdomshem vara R.E-M:s adress. I övriga handlingar som häktet Malmö därefter fick del av anges R.E-M. ha en gatuadress i Malmö. Det framgår heller inte av häktets personakt att

Kriminalvården har fått del av den sekretessbelagda bilagan till det första häktesprotokollet, där ytterligare uppgifter om R.E-M:s personliga förhållanden rimligen bör ha funnits.

Den 22 september 2008 upprättade frivården Malmö Syd ett yttrande till Ystad tingsrätt om R.E-M. Enligt yttrandet berättade R.E-M. själv under den personutredning som gjorts under häktestiden att han den 31 juli 2008 dömts till ungdomsvård åtta månader men att han bara var en kort tid på Råby ungdomshem och att han avvek därifrån i augusti 2008. Frivården föreslog i sitt påföljdsförslag att R.E-M. lämpligast borde dömas till fortsatt sluten ungdomsvård.

Häktet Malmö fastställde en plan för R.E-M:s häktesvistelse den 30 september 2008. Av denna framgick inte något om domen den 31 juli 2008 eller om verkställigheten av den i domen beslutade påföljden sluten ungdomsvård. Det framgick även att frivården inte hade medverkat i planeringen.

Författningsbestämmelser

Enligt 20 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård ska polismyndigheten, på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem, lämna biträde för att söka efter och hämta tillbaka den som dömts till sluten ungdomsvård eller för att ombesörja förflyttning av honom.

Av 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd och häktesvistelse (KVFS 2008:12) framgår följande.

En plan för häktesvistelsen ska upprättas och fastställas snarast efter häktningen och senast inom tre veckor. Planen ska omprövas vid behov men åtminstone varannan månad. Frivården ska så långt möjligt medverka i planeringen. En tjänsteman med ansvar för planen för häktesvistelse ska utses för varje klient. Uppgift om missbruk/beroende av alkohol och narkotika ska registreras omgående efter häktningen. Uppgiften ska bara ändras om tidigare registrering visat sig vara felaktig. Planen för häktesvistelsen ska omprövas vid behov.

I de allmänna råd som följer på bestämmelsen anges att den häktades situation kortfattat bör dokumenteras bl.a. med avseende på bakgrundsfaktorer. Av de allmänna råden framgår också att frivården bör komplettera planen för häktesvistelsen med relevanta uppgifter från personutredning/yttrande och annan information.

I den mall för planen som finns i det klientadministrativa systemet KLAS Häkte anges bl.a. att "tidigare åtgärder p.g.a. brott exkl. KVR" bör anges som bakgrundsfaktor. Vidare anges att belastningsregistret bör användas som källa.

Av 7 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1) framgår att ett häkte, innan en person frigges från häktet, ska kontrollera i Kriminalvårdens register om det finns någon verkställbar dom.

Kriminalvårdens bedömning

Ett häkte har inte inför frisläppande tillgång till något register som utvisar om en intagen i häktet är efterlyst av någon annan än den egna myndigheten eller om den intagne verkställer påföljden sluten ungdomsvård. Sådan information måste tillföras häktet på annat sätt, exempelvis genom att polis, åklagare eller SIS upplyser häktet om förhållandet. Av den utredning som Kriminalvården har gjort framgår dock inte att någon sådan information skulle ha lämnats till häktet.

I efterhand kan möjligen tyckas att häktet Malmö, till följd av anteckningen i arrestantbladet om att R.E-M. varit efterlyst och anteckningen i det första häktningsprotokollet om att hans adress var Råby ungdomshem, har haft anledning att undersöka förhållandena kring R.E-M. vidare innan försättandet

på fri fot. Å andra sidan bör enligt Kriminalvårdens mening beaktas att ett frisläppande vid en hävd häktning inte får dra ut på tiden. Kriminalvården menar också att, om ett frisläppande inte är aktuellt på grund av en aktuell efterlysning, tydligare information borde lämnas till Kriminalvården än den nu aktuella anteckningen på arrestantbladet.

I första hand menar alltså Kriminalvården att det ålegat andra myndigheter att upplysa Kriminalvården om att R.E-M., om häktningen hävdes, skulle överföras till ungdomshem för fortsatt verkställighet av sluten ungdomsvård.

I ärendet framgår emellertid också att häktet Malmös planering för R.E-M:s tid i häktet får sägas vara bristfälligt genomförd såvitt avser relevanta bakgrundsfaktorer. Hade planeringen gjorts i enlighet med Kriminalvårdens allmänna råd därom, inkluderande bl.a. samverkan mellan häkte och frivård, hade häktet rimligen inte kunnat undgå att notera att R.E-M. rymt från ungdomshemmet och att påföljden sluten ungdomsvård inte kunde vara till fullo verkställd. Detta borde i så fall ha föranlett häktet att ytterligare, t.ex. genom kontakt med SiS, söka information om vad som skulle ske om häktningen hävdes. Det kan alltså inte uteslutas att frisläppandet hade kunnat undvikas som en bieffekt av en bättre planering från Kriminalvårdens sida.

Karolina Kronvall Persson yttrade sig över remissvaret. Hon uppgav bl.a. att den som kontaktat häktet inte var placeringschefen, som hon felaktigt hade uppgett, utan föreståndaren för behandlingshemmet.

I ett beslut den 30 september 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

R.E-M. dömdes i juli 2008 till sluten ungdomsvård i åtta månader. Han avvek från ungdomshemmet under augusti månad. Han häktades den 11 september 2008 och fördes samma dag till häktet Malmö. Sedan åklagare den 9 oktober 2008 beslutat att häva häktningen, försattes R.E-M. samma dag på fri fot.

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för den rättsliga regleringen på området.

Det Carolina Kronvall Persson är kritisk till är att R.E-M. försattes på fri fot trots att häktet telefonledes hade informerats om att han hade avvikit från ungdomshemmet och skulle återföras dit. Häktet har emellertid förnekat att man hade fått sådan information. Ord står således mot ord. Jag finner inte meningsfullt att gå vidare i saken.

Jag övergår nu till frågan om häktet ändå borde ha uppmärksammat att R.E-M:s dom på sluten ungdomsvård inte till fullo hade verkställts.

Enligt 7 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1) ska ett häkte, innan en person frigges från häktet, kontrollera i Kriminalvårdens register om det finns någon verkställbar dom. Som Kriminalvården har påpekat i remissvaret innehåller emellertid Kriminalvårdens register inte uppgifter om domar på sluten ungdomsvård. I en situation som den aktuella ankommer det således i princip på Statens institutionsstyrelse att göra Kriminalvården uppmärksam på att den häktade avvikit från ett ungdomshem. Detta utesluter dock inte att Kriminalvården, med anledning av uppgifter som framkommer vid t.ex. planering av häktesvistelse, vidtar åtgärder för att kontrollera om det finns någon verkställbar dom. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att häktet i det aktuella fallet borde ha uppmärksammat att R.E-M. hade dömts till sluten ungdomsvård och att denna

inte till fullo hade verkställts. Sådan information framgår t.ex. av polisens belastningsregister, vilket Kriminalvården enligt 19 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister får ha direktåtkomst till.

Hanteringen av rekommenderade försändelser till intagna m.m.

(Dnr 1922-2008)

Anmälningar

A.A.S. klagade, i en anmälan som kom in till JO den 3 april 2008, på anstalten Norrtäljes rutiner för posthantering och anförde bl.a. följande. Den 17 respektive den 26 mars 2008 fick han meddelanden från postgranskningsgruppen om att brev till honom placerats bland hans tillhörigheter i civilförrådet. Brevens avsändare var Hudiksvalls tingsrätt respektive Migrationsverket. På personals uppmaning lämnade han in en hemställan om att få ta del av försändelserna. För att han skulle ”få upp” försändelserna uppgav en vårdare att han var tvungen att skriftligen godkänna att anstalten skulle granska dessa.

A.A.S. inkom med kompletterande klagomål den 28 juli 2008. Han anförde därvid att rekommenderade försändelser till en intagen alltid läggs bland den intagnes tillhörigheter i civilförrådet. För att en intagen ska få ta del av försändelsen måste han lämna in en hemställan om det. Han måste sedan boka ett besöksrum i vilket han, under överinseende av personal, får ta del av försändelsens innehåll. Anstaltens hantering medför en tidsutdräkt som kan leda till att en intagen lider rättsförlust.

A.A.S. anförde i en kompletterande anmälan, som inkom den 4 september 2009, bl.a. följande. Den 17 juli 2008 fick han ett meddelande från postgranskningsgruppen om att handlingar från polismyndigheten hade inkommit per post. Han skrev en hemställan i vilken han begärde att ”få upp” handlingarna. Anstalten beslutade den 28 juli 2008 att avslå hans begäran med tillägget att han kunde beredas möjlighet att ta del av handlingarna genom tidsbokning på mottagningsavdelningen. Han lämnade in ytterligare en hemställan och fick den 11 augusti 2008 ta del av handlingarna. På grund av materialets omfattning hann han inte gå igenom alla handlingar vid ett tillfälle och han tvingades därför boka flera tillfällen. Den 11 augusti 2008 fick han ett meddelande om att två brev med handlingar från Migrationsverket hade placerats i civilförrådet. Han lämnade in en hemställan om att ”få upp” breven. Den 28 augusti 2008 fick han beskedet att han kunde boka tid på mottagningen för att få ta del av försändelserna.

A.A.S. bifogade vissa handlingar till sina anmälningar.

Utredning

A.A.S. anmälningar remitterades till Kriminalvården för yttrande. Myndigheten anmodades att särskilt yttra sig över frågan huruvida de intagna – då myndighetspost ställd till dem kommer till anstalten – omedelbart kallas till civilförrådet för att få möjlighet att ta del av handlingarna eller om de måste

boka en tid för att få ta del av dem. I sina svar anförde myndigheten (huvudkontoret), genom ställföreträdande generaldirektören Ulf Jonsson, bl.a. följande.

Yttrande den 2 juni 2008

Sakförhållanden

Yttrande beträffande sakförhållandena har inhämtats från Region Stockholm, varvid bl.a. följande framkommit.

När brev/försändelser ankommer till anstalten Norrtälje lämnas de för genomgång/granskning av två tjänstemän. Därefter vidarebefordras de genom avdelningspersonalens försorg till den intagne. Brev/försändelser från myndighet överlämnas utan granskning. Överlämnandet av myndighetspost kan ske i t.ex. ett besöksrum där den intagne ges möjlighet att ta del av innehållet utan att visa detta för personal. När den intagne tagit del av försändelsen ges han möjlighet att lägga den i ett av anstalten tillhandahålllet kuvert som han själv förseglar. Kuvertet läggs sedan till den intagnes tillhörigheter i förrådet. Den intagne informeras alltid, innan överlämnandet av handlingen, om att han inte är skyldig att visa innehållet för personal. Om den intagne önskar inneha försändelsen i bostadsavdelningen måste han dock medge sedvanlig kontroll av att inget som är ägnat att hota säkerheten tas till avdelningen (t.ex. domar). Genom dessa rutiner säkerställs att den intagne kan ta del av försändelser från svensk myndighet m.fl. utan granskning och att den intagne är medveten om detta. Rutinen säkerställer även att inget säkerhetsshotande kan tas upp till bostadsavdelningen.

När rekommenderade försändelser anländer till en intagen skrivs mottagningsbeviset på och överlämnas försändelsen normalt i förrådet av praktiska skäl. Såvitt personal vid anstalten Norrtälje kan dra sig till minnes var det så i det aktuella fallet. Om A.A.S. ombetts att skriva en anhållan för att få ta del av inkommande myndighetspost så beror det på att någon personal har miss-tolkat anstaltens rutiner.

Författningsbestämmelser

I 24 § KvaL, i dess lydelse före den 1 april 2008, framgår bl.a. följande. I den utsträckning det kan ske utan olägenhet får en intagen inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom eller henne sysselsättning under fritiden.

Av 25 § KvaL, i dess lydelse före den 1 april 2008, framgår följande. Brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat skall vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas, om förhållandet icke kan klarläggas på annat sätt.

Av 6 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt KVFS 2006:26 (anstaltsföreskrifterna), som gällde vid den tidpunkt som anmälan avser [*numera regleras dess frågor i KVFS 2009:4, JO:s anm.*], framgår följande. En intagen får i sitt bostadsrum eller i gemensamma utrymmen inte förvara sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. Den intagne ansvarar själv för de tillhörigheter som han får inneha i bostadsrummet. Av allmänna råd till bestämmelsen framgår bl.a. följande. Anstalten får inte genom generella förbud, i t.ex. anstaltens ordningsregler, ange vad en intagen inte får inneha i sitt bostadsrum. En individuell prövning av innehav måste göras i varje enskilt

fall. Anstalten kan dock i sina ordningsregler ange vad en intagen normalt kan få inneha. Då anstalten skall pröva en begäran om innehav skall den intagnes intressen vägas mot den olägenhet för anstalten som ett medgivande till innehav kan medföra. Anstalten måste bl.a. ta hänsyn till att visitation av den intagnes bostadsrum kan försvåras och att vissa föremål är av sådant slag att de kan utnyttjas på ett sätt som kan äventyra säkerheten i anstalten. Även om skriftliga publikationer inte utgör någon nämnvärd fara utifrån visitationssynpunkt, finns det utifrån säkerhetsskäl starka skäl att begränsa möjligheten till okontrollerat innehav av t.ex. domstolshandlingar eller förhørsprotokoll eftersom dessa kan spridas och medföra att andra intagna utsätts för hot eller trakasserier.

Kriminalvårdens bedömning

Som redogjorts för ovan är huvudregeln att s.k. myndighetspost enligt 25 § KvaL skall vidarebefordras till den intagne utan granskning. Granskning får, enligt den lagstiftning som gällde vid den tidpunkt som anmälan rör, endast ske om det skäligen kan misstänkas att uppgiften om avsändare är oriktig och om förhållandet icke kan klarläggas på annat sätt.

Utredningen i detta ärende har visat att anstalten Norrtälje har en rutin som innebär att s.k. myndighetspost befordras till den intagne utan att posten granskas i något avseende innan eller i samband med att den överlämnas till den intagne i utrymme som anstalten bestämmer. Om den intagne sedan han beretts möjlighet att öppna posten och ta del av innehållet önskar inneha posten i sitt bostadsrum kan dock innehållet granskas för att möjliggöra en prövning av innehavsfrågan utifrån bestämmelsen i 24 § KvaL. Vad som framkommit om anstaltens rutiner ger inte stöd för annat än att rutinerna står i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

När det gäller hanteringen av breven från Hudiksvalls tingsrätt och Migrationsverket har anstalten Norrtälje anförat att, för det fall A.A.S. uppmanats att lämna in en anhållan för att få ta del av dessa försändelser, så beror det på att någon personal har misstolkat anstaltens rutiner. Det är givetvis beklagligt om ett sådant missförstånd skett. Kriminalvården utgår från att anstalten Norrtälje förvisar sig om att all personal är väl förtrogen med de rutiner som gäller för brevgranskning och postbefordran.

Yttrande den 20 november 2008

Sakförhållanden

Till följd av A.A.S:s skrivelse den 21 juli 2008 [*aktbilaga 11, JO:s anmärkning*] har följande uppgifter lämnats av Region Stockholm.

Den intagne får omedelbart, normalt samma dygn, tillgång till försändelser då de ankommer till anstalten. Om en försändelse kommer sent kan befordran till den intagne dröja till påföljande vardag. Anstaltens rutin med dubbel kvittering medför inte någon fördröjning av postbefordran. Försändelser av brådskande natur hanteras i särskild ordning i syfte att undvika rättförluster.

Följande rutiner tillämpas. Anstaltens postbud hämtar samtlig post från postkontoret ca kl. 07.40. Postbudets grovsortering av posten är klar ca kl. 08.15–08.30. Brev till intagna som inte är rekommenderade lämnas till särskild personal för brevgranskning. Postbudet bokför rekommenderade försändelser i en särskild liggare. Han lägger därefter avin i berörd avdelnings värdefack. Där hämtas avin av avdelningspersonal och lämnas till den intagne för kvittens. Därefter återsänds avin med internposten till postbudet som hämtar ut försändelsen på postkontoret. Postbudet kvitterar i en liggare att han har

hämtat ut försändelsen. Försändelsen lämnas därefter över till förrådet där den inkomstregistreras och förvaras tills vidare. Förrådspersonalen lägger en kopia av inskrivningskvittot i berörd avdelnings postfack för överlämnande till den intagne. Den intagne får då hemställa om att få ta del av försändelsen varefter avdelningspersonalen aviserar mottagningsavdelningen om att det finns en försändelse till den intagne. Därefter får den intagne, så snart det låter sig göras, på lämplig plats ta del av försändelsens innehåll. Den intagne kvitterar då att han har fått ta del av bestämmelsen [*bör rätteligen vara försändelsen, JO:s anmärkning*].

Till följd av A.A.S:s skrivelse den 28 augusti 2008 [*aktbilaga 17, JO:s anmärkning*] har följande uppgifter lämnats av region Stockholm.

Av skrivelsen framgår att A.A.S., både när det gällde handlingarna från Polismyndigheten och Migrationsverket, begärde att ”få upp” dem. Den första begäran behandlades som ett önskemål om att få inneha försändelsens innehåll i bostadsrummet medan den andra begäran behandlades som ett önskemål om att enbart få läsa igenom handlingarna, och alltså inte som ett innehavsärende.

Det har aldrig ålegat den intagne att boka rum för att få tillgång till en inkommen försändelse. Detta sköts av anstaltens personal. För att en intagen ska få tillgång till handlingar som, på annat sätt än som inkommen försändelse, finns bland den intagnes tillhörigheter i förrådet, måste den intagne dock ansöka om detta och boka rum.

Anstalten Norrtälje har den 22 september 2008 ändrat rutinerna så att myndighetsbrev med mottagningsbevis numera, utan att den intagne behöver anhänga därom, befordras till den intagne samma dygn som den intagne har kvitterat mottagningsavin.

Författningsbestämmelser m.m.

Relevanta författningsbestämmelser i KvaL och anstaltsföreskrifterna har redovisats i Kriminalvårdens yttrande den 2 juni 2008.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) framgår, såvitt nu är aktuellt, att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Av samma bestämmelse framgår också att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Kriminalvårdens bedömning

Av 25 § KvaL följer att brev mellan intagen och myndighet ska vidarebefordras utan granskning. Den kompletterande utredningen visar att det vid anstalten Norrtälje i praktiken har ankommit på den intagne att vara aktiv för att få ta del av den rekommenderade försändelse vars avi han tidigare har kvitterat. Anstalten har alltså inte haft en rutin som inneburit att den intagne med automatik fått del av en rekommenderad försändelse. Enligt Kriminalvårdens mening innebär detta att myndigheten inte fullgjort sin skyldighet att befordra brevet till den intagne. Kriminalvården anser alltså att anstalten har ett aktivt ansvar för att överlämna ett icke-kvarhållet brev till den intagne utan att denne ska behöva ”stöta på”, vare sig muntligt eller skriftligt. Den intagne bör i samband med överlämnandet ges möjlighet att ta del av innehållet i försändelsen. Om den intagne därefter begär att få inneha innehållet i försändelsen på sitt bostadsrum, sker en prövning enligt 24 § KvaL. Kriminalvården vill vidare betona att den intagne kan riskera betydande rättsförluster genom att behöva underteckna ett mottagningsbevis utan att så snart möjligt i anslutning därtill också rent faktiskt få del av själva försändelsen. Det kan vara vanskligt för Kriminalvården att, utan att ta del av innehållet, avgöra om en försändelse är av brådskaande natur eller inte. Kriminalvården är kritisk till det sätt som anstalten Norrtälje har hanterat dessa frågor på.

Kriminalvården noterar nu att anstalten Norrtälje har ändrat sina rutiner när det gäller rekommenderade försändelser. Kriminalvården utgår från att

anstalten också följer upp att rutinen följs. Kriminalvården har därtill bett Region Stockholm att göra en särskild uppföljning av frågan.

Kriminalvården bedömer vidare att anstalten Norrtälje har handlagt A.A.S. begäran den 17 juli och den 8 augusti 2008 på ett sätt som inte är förenligt med förvaltningslagen. De två framställningarna har på ett omotiverat sätt behandlats olika. Handläggande personal borde ha bett A.A.S. förtydliga om begäran avsåg innehav eller enbart möjlighet att få läsa handlingarna. När det gäller svaret den 12 augusti 2008 framstår detta överhuvudtaget inte som begripligt. Kriminalvården anser slutligen att det har tagit för lång tid innan A.A.S. fick svar på sin begäran den 11 augusti 2008 om att ”få upp” Migrationsverkets handlingar.

— — —

A.A.S. kommenterade remissvaret.

I beslut den 27 oktober 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) framgår bl.a. att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Intagnas rätt till korrespondens regleras i 25–27 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen). Av dessa bestämmelser framgår beträffande myndighetspost, enligt lydelsen såväl före som efter den 1 april 2008, att brev mellan en intagen och svensk myndighet ska vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet och det kan misstänkas att uppgiften är oriktig får brevet granskas om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt. Granskningen får inte vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte.

Det skydd för förtrolig kommunikation som regleras i angivna bestämmelser i kriminalvårdslagen kan ses som en för intagna i anstalt anpassad form av det skydd som gäller varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

Enligt 24 § kriminalvårdslagen, i dess lydelse före den 1 april 2008, fick en intagen i den utsträckning det kunde ske utan olägenhet inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kunde bereda honom sysselsättning under fritiden. Bestämmelsen om intagnas innehav av tillhörigheter fick en ny lydelse den 1 april 2008 med i princip motsvarande innehåll. Kompletterande bestämmelser om intagnas innehav fanns vid de i ärendet aktuella tidpunkterna i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:26, som fr.o.m. den 1 april 2008 ersattes av KVFS 2008:3. Som tidigare anmärkts regleras dessa frågor numera i KVFS 2009:4), nedan anstaltsföreskrifterna.

Enligt anstalten Norrtäljes rutin placerades en rekommenderad försändelse till en intagen, sedan denne kvitterat mottagningsbeviset, bland hans effekter i civilförrådet. Den intagne fick sedan lämna in en hemställan om att få ta del av försändelsen. Kriminalvården har uppgett att en intagen inte behövde boka tid för att få ta del av handlingarna.

Enligt min mening finns det inte någon anledning att i posthanteringen göra skillnad på ett vanligt brev och ett rekommenderat sådant. En intagen har, oavsett sättet för befordran av posten, rätt att så snart som möjligt få ta del av en försändelse sedan eventuell granskning skett och under förutsättning att ett beslut om kvarhållande av försändelsen inte fattats. Brev från svensk myndighet ska normalt vidarebefordras utan granskning. Det är oacceptabelt att en intagen tvingas vara aktiv för att få ta del av en försändelse. Om en intagen, efter att ha tagit del av försändelsen, begär att få inneha denna i sitt bostadsrum ska detta prövas enligt bestämmelserna i 24 § kriminalvårdslagen och anstaltsföreskrifterna.

Många rekommenderade försändelser kommer från myndigheter och kvittering av ett mottagningsbevis utgör ett viktigt bevis på att mottagaren tagit emot försändelsen. Frister för överklagande och dylikt börjar ofta löpa från den dag försändelsen kvitteras. Genom en rutin som medför att intagna inte får ta del av försändelser i anslutning till att mottagningsbevis kvitteras, finns det stor risk för att intagna lider rättförlust. Jag är helt oförstående till anstaltens påstående att det går att avgöra om försändelsen är av brådskande natur utan att någon granskning av innehållet genomförs. Jag är mycket kritisk till anstalten Norrtäljes hantering av rekommenderade försändelser till de intagna. Jag noterar att anstalten har ändrat sina rutiner och jag utgår ifrån att regionkontoret numera har gjort den särskilda uppföljning som nämns i remissvaret.

Av vad som nu anförts framgår att det inte är förenligt med regelverket att en intagen måste göra en särskild framställning om att få ta del av inkommen post. Anstalten förtjänar allvarlig kritik för sitt sätt att hantera försändelserna till A.A.S. från Hudiksvalls tingsrätt och Migrationsverket i mars 2008. Jag, liksom Kriminalvården, utgår ifrån att anstalten Norrtälje förvissat sig om att all personal är väl förtrogen med de rutiner som gäller för brevgranskning och postbefordran.

Jag är även mycket kritisk till anstaltens hantering av den post A.A.S. fick från polisen och Migrationsverket i juli respektive augusti 2008 och som placerades i civilförrådet. A.A.S. begärde i två separata hemställningar att ”få upp” handlingarna. Anstalten behandlade hemställningarna, trots likalydande innehåll, på olika sätt. Anstalten borde ha kontaktat A.A.S. för att få ett förtydligande av vad hans begäran avsåg innan beslut fattades. Det tog också oacceptabelt lång tid innan A.A.S. fick svar på sina hemställningar. Kriminalvårdens rutiner måste vara utformade så att en intagens hemställan kan behandlas så snabbt som är rimligt med tanke på dess innehåll.

Placering av intagna i avskildhet m.m.

(Dnr 2163-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 15 april 2008, mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje anförde H.C. bl.a. följande. Sedan en intagen utan grund placerats i avskildhet bestämde sig övriga intagna för att arbetsvägra. Det ledde till att samtliga intagna på avdelningen placerades i avskildhet. Under tiden som de var avskildhetsplacerade var de intagna bl.a. förhindrade att sköta sin personliga hygien.

Utredning

H.C:s behandlingsjournal inhämtades och granskades.

Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande. Myndigheten anmodades att särskilt belysa avskildhetsplaceringarnas utsträckning i tiden och tidsutdräkten mellan beslut om placering i avskildhet och förhör med den intagne. I sitt remissvar anförde myndigheten (Region Stockholm, regionchefen Inga Mellgren) i huvudsak följande.

Underlag till remissvar har inhämtats från anstalten Norrtälje vari kriminalvårdschefen Hans-Olof Larsson efter föredragning av kriminalvårdsinspektör Runar Hellström samt Magnus Carlstedt framfört i huvudsak följande avseende det aktuella händelseförloppet.

Kollektiv arbetsnedläggelse är en ordningsstörning som anstalten ser mycket allvarligt på. Berörda avdelningar avskildes så länge intagna hotade ordning och säkerhet genom vägran att följa anvisningar. Genom personalförstärkning möjliggjordes för intagna att utspisa frukost gemensamt och duscha varje morgon. Möjlighet till dusch, promenad och besök begränsades övrig tid på grund av resurs- och säkerhetsskäl. Även under helgen kunde intagna, tack vare personalförstärkning, i stort sett åtnjuta normala driftförhållanden.

Utredningen i ärendet var inte beroende av förhör med intagna utan avsåg utrönande av huruvida intagna skulle följa meddelade anvisningar eller ej. I syfte att klarlägga detta tillfrågades varje intagen dagligen i anslutning till arbetets inledande om denne hade för avsikt att delta i anvisad programverksamhet eller ej. Samma fråga ställdes till avdelningarnas utsedda representanter. När de intagna var villiga att återgå till att följa anvisningar givna av personal hävdades avskildheten.

Inledningsvis var två avdelningar (B och C) berörda av misskötsamheten varav huvuddelen av tiden fanns oro endast på avd C. Under hela processen inriktades anstaltens arbete mot kommunikation med de intagna i syfte att så snabbt som möjligt återgå till normala driftförhållanden. Avskildheten bestod således från arbetets början ca kl. 8.30 till gemensamhetens avslutande kl. 20.00 varje dag då normal nattvila vidtog. Syfte med att de intagna skulle vara inlåsta till normal inläsningstid kl. 20.00 var att förhindra upptrappning från de intagnas sida eller spridning till andra avdelningar.

Förloppet inleddes kl. 8.30 den 10 april 2008 och varade fram till den 14 april avseende avdelning B, som då valde att följa meddelade anvisningar och återgick i normaldrift, och fram till den 17 april 2008 vad gällde avdelning C då även denna återgick i programverksamheten. Under helgen var de intagna dock placerade i gemensamhet då avskildhetsplaceringen upphörde kl. 15.00

den 11 april 2008. Genom att anstalten hade personalförstärkning under helgen kunde avskildhetsplaceringarna upphävas och de intagna kunde åtnjuta i stort sett normala driftförhållanden under helgen. Med hänsyn till den oro som förekommit så vidtog anstalten dock vissa försiktighetsåtgärder, bl.a. begränsades storleken på grupperna av intagna som hade promenad samtidigt.

Författningsbestämmelser

Av 9 § (*lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt; JO:s anm.*) KvaL framkommer att en intagen skall rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonal lämnar honom.

Genom 12 § KvaL regleras att en intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom.

Av 17 § KvaL framgår bl.a. att om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten i en anstalt får intagna hållas tillfälligt avskilda från varandra.

Av 2 kap. 5 § i kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3, *numera 2009:4, JO:s anm.*) framgår att den intagne ska ha möjlighet att dagligen sköta sin personliga hygien.

Av 5 kap. 1 § samma föreskrift framgår att ett tillfälligt avskiljande enligt 17 § KvaL inte får pågå längre än vad som är nödvändigt för att den situation som orsakat avskiljandet ska kunna hanteras.

Av allmänna råden till samma paragraf följer att ett tillfälligt avskiljande enligt 17 § KvaL förutsätter inte att den eller de som avskiljs kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Avskiljande kan med stöd av 17 § KvaL ske av en hel avdelning vid hot eller allmän oro om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Avskiljande kan också ske på grund av omständigheter som inte har samband med de intagna; exempelvis om ordningen eller säkerheten inte kan upprätthållas på grund av att elektriciteten slagits ut. Ett avskiljande enligt 17 § KvaL bör normalt inte pågå under längre tid än några timmar eller något dygn. Ett avskiljande enligt 17 § KvaL kan emellertid behöva följas av avskiljande av enskilda intagna enligt någon annan avskiljandegrund i KvaL.

Den tidigare lydelsen av 17 §, före 1 april 2008, gav anstalten endast möjlighet att hålla de intagna avskilda om det var frågan om kollektiv arbetsvägran under programtid. Av förarbetena avseende 17 § i prop. 2006/07:127 framgår att omskrivningen av paragrafen var för att ge anstalten utökade möjligheter till kollektivt avskiljande och att detta skulle kunna vara möjligt även under andra tider på dygnet än just under programtid.

Kriminalvårdens, region Stockholm, bedömning

Anstalten Norrtälje är en anstalt med hög grad av säkerhet. Även om de intagna inte anser att det föreligger någon oro eller anser sig våldsamma så uppstår givetvis en oro inom anstalten när två avdelningar kollektivt arbetsvägrar och på detta sätt använder det som ett påtryckningsmedel mot anstalten att ändra sitt beslut rörande placering av en intagen.

Att i den uppkomna situationen därför placera de intagna avskilda jml 17 § KvaL finner Kriminalvården nödvändigt. Anstalten har genom personalförstärkning under en kortare stund på morgonen låtit de intagna åtnjuta gemenskap och möjlighet att besluta om de skulle återgå till arbetet. Avskildhetsplaceringarna upphörde i samband med helgen och de intagna återgick i huvudsak till normala driftförhållanden. Detta renderade till att de intagna på avd B beslutade att återgå i arbete på måndag morgon.

Av anstaltens yttrande framkommer att de intagna erbjöds dagligen en möjlighet att varje morgon duscha.

Vidare vad gäller möjlighet till att handla i kiosken så framgår det av 5 kap. 4 § i KVFS 2008:3 att anstalten ska ge den intagne möjlighet att köpa

varor genom kioskförsäljning. Det är dock inte reglerat något tidsintervall hur ofta eller när den möjligheten skall ges. Mot bakgrund därav finner inte Kriminalvården att det föreligger några skäl att kritisera anstalten att de under rådande omständigheter inte kunnat genomföra besök till kiosken.

Regionen anser att anstalten har löst den uppkomna situationen på ett bra sätt där inga andra typer av incidenter uppstod och man har hela tiden haft en kommunikation med de intagna och på så sätt försökt lösa rådande förhållanden. Regionen ställer sig dock lite tveksam till – även om anstalten hävdar att det var nödvändigt – att ånyo placera de intagna på avdelning C jml 17 § KvaL från och med måndag morgon då de åter igen vägrade att gå till arbetet. Mot bakgrund av att avdelning B återgått i arbete så är det svårt att se att det var fråga om någon upptrappning och med hänsyn till att de intagna gått i gemenskap under helgen är regionens uppfattning den att anstalten i vart fall kunnat låta avskildhetsplaceringen upphöra vid arbetstidens slut på dagen.

Regionen har för avsikt att på kommande rättsvårdsmöte på anstalten diskutera erfarenheten av den aktuella händelsen.

H.C. har yttrat sig över remissvaret, varvid han bl.a. tillbakavisat påståendet att de intagna under sin avskildhetsplacering fick möjlighet att sköta sin personliga hygien.

I beslut den 27 oktober 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

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.

Av utredningen i ärendet framgår att anstalten torsdagen den 10 april 2008, med stöd av 17 § kriminalvårdslagen, beslutade att placera samtliga intagna på två av anstaltens avdelningar, avdelning B och C, i avskildhet på grund av kollektiv arbetsvägran. Åtgärden bestod till dagen därpå kl. 15.00, då anstalten stängde sysselsättningen för helgen. Måndagen den 14 april 2008 fattade anstalten ett nytt beslut om att, på samma grund, åter placera de intagna på avdelning C i avskildhet. Avskildhetsplaceringen varade fram till kl. 20.00, men under morgonen dagen därpå placerades de intagna på den avdelningen åter i avskildhet, fram till kl. 20.00. Onsdagen den 16 april 2008 fattades ett nytt beslut om att, åter på samma grund, placera de intagna på avdelning C i avskildhet. Åtgärden hävdes samma dag kl. 20.00.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheter 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 kommentera anstaltens beslut att med stöd av 17 § kriminalvårdslagen placera de intagna i avskildhet på grund av kollektiv arbetsvägran.

Av förarbetena till kriminalvårdslagen framgår att ett tillfälligt avskiljande enligt 17 § aldrig bör pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminal-

vården ska kunna hantera situationen; normalt bör det inte handla om mer än några timmar eller något dygn (prop. 2006/07:127 s. 22). I detta fall kom avskildhetsplaceringen av de intagna på avdelning C att beröra fem arbetsdagar i rad. Det framgår dock av utredningen att anstalten dagligen tillfrågade varje intagen om han var beredd att delta i anvisad verksamhet under dagen. Enligt min mening hanterade anstalten den uppkomna situationen på ett rimligt sätt. Jag finner ingen anledning till kritik i denna del.

Av utredningen framgår att förhör såvitt avser H.C. hölls den 20 april 2008, dvs. tio dagar efter det att han hade blivit placerad i avskildhet. Om en intagen placeras i avskildhet på grund av misstanke om misshandelsbrott ska anstalten skyndsamt utreda det inträffade (9 kap. 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3, numera KVFS 2009:4). Förhör bör därför hållas skyndsamt. Jag anser att så inte har skett i förevarande fall. Kriminalvården kan inte undgå kritik.

Kriminalvården har tillbakavisat H.C:s uppgift om att de intagna under tiden i avskildhet inte gavs möjlighet att dagligen sköta sin hygien. I denna del står således ord mot ord. Jag finner det inte meningsfullt med ytterligare utredningsåtgärder. Jag kan därför endast konstatera att det som framkommit i denna del inte utgör grund för kritik från min sida.

Intagnas deltagande i eftergymnasiala studier; fråga bl.a. om utlämnande av uppgifter om intagna till Centrala studiestödsnämnden

(Dnr 2200-2008)

Anmälningar

I en anmälan, som kom in till JO den 15 april 2008, framförde Förtroenderådets riksorganisation (FRIO) kritik mot anstalten Hall. Enligt FRIO försökte man i anstalten tvinga intagna att söka studiebidrag och att se till att bidraget sändes till anstalten för insättning på den intagnes konto för egna medel, som inte kan disponeras fritt av den intagne. FRIO uppgav också att de intagna under hot om avbrutna studier anmodades att häva den sekretess som gäller för dem.

FRIO bifogade ett "Avtal om upphävande av sekretess", genom vilket en intagen kunde medge att en anstalt fick bryta sekretessen gentemot Centrala studiestödsnämnden (CSN) och studieanordnaren.

FRIO inkom den 29 april 2008 med en skrift innehållande likartade klagomål mot anstalterna Kirseberg och Beateberg. I en skrift som kom in till JO den 20 maj 2008 framfördes likartade klagomål mot anstalten Norrtälje. FRIO uppgav dessutom att flera intagna i anstalten Norrtälje, som blivit tvingade att avbryta sina studier, hade förvägrats skriftliga beslut om detta.

Vid ett telefonsamtal med två intagna i anstalten Hall uppgav en av dessa, L.S., att studiebidraget betalades ut via Swedbank och att det förhållandet att Swedbank kunde se att studenten var intagen i anstalt kunde leda till framtida problem i den intagnes kontakt med banken.

Utredning

Muntliga uppgifter inhämtades från anstalten Hall. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad FRIO hade framfört.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektören Lars Nylén, följande.

Allmänt om studier för intagna i anstalt

Under de senaste åren har Kriminalvårdens klientutbildning utvecklats och genomgått stora förändringar. En helt ny organisation har skapats. Positiva effekter vad gäller måluppfyllelse har redan kunnat märkas genom att fler av de intagna som deltar i utbildning inom Kriminalvården genomför utbildningen och får betyg. Av förordningen (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt framgår att Kriminalvården för intagna i anstalt numera i egen regi får anordna utbildningar motsvarande kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare (sfi). Klientutbildningen står under Skolverkets tillsyn och följer relevanta nationella styrdokument. Verksamheten ska inte vara kriminalvårdspecifik utan liknar så långt möjligt den vuxenutbildning som i övrigt erbjuds i samhället.

Intagna i anstalt kan också under vissa förutsättningar få tillgång till utbildning som andra än Kriminalvården anordnar, framför allt yrkes- och högskoleutbildning.

Utbildning på grundläggande och gymnasial nivå, liksom sfi, hanteras numera helt inom de s.k. Lärcentra vid anstalterna. För denna verksamhet finns lärare anställda, vilka leds av en rektor i varje region inom Kriminalvården. Lärcentra är skapade som en direkt parallell till kommunala Lärcentra och är en studiemiljö med tillgång till lärare, läromedel och datorer. Genom Lärcentrummodellen säkras likvärdighet och kontinuitet inte bara vad gäller studier inom Kriminalvården utan även när det gäller övrig vuxenutbildning. Modellen möjliggör att studier som påbörjats vid en viss anstalt kan fortsättas även om klienten flyttas till en annan anstalt samt att studier påbörjade inom Kriminalvården kan fortsättas utanför Kriminalvården.

Generellt gäller att även en intagen som studerar vid högskola på programtid (dvs. inom ramen för sysselsättning enligt 10 § KvaL) ska bedriva studier i Lärcentrums lokaler. Högskolestudier bedrivs vanligtvis på distans vid den högskola eller universitet som anordnar utbildningen.

Den som är intagen i anstalt ansöker själv hos Kriminalvården om att få bedriva studier som en form av sysselsättning. Kriminalvården bedömer hur studier kan passa in i verkställigheten på programtid och från klientutbildningen görs en behovs- och prioriteringsbedömning. Jämfört med tidigare ställs högre krav för att få studera. Bara den som är motiverad och villig att sköta sina studier antas att studera som ett led i verkställighetsinnehållet. Fokus på betyg är en förutsättning för att upprätthålla hög kvalitet på utbildningen. Efterfrågan på platser är större än tillgången och platser kan inte uppehållas av den som väljer att studera för att få slippa arbeta. I linje med förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning gäller att den som har kort tidigare utbildning prioriteras om det finns fler sökande än det finns platser eller resurser. Detta innebär att den som saknar kunskap på grundläggande vuxenutbildningsnivå har företräde medan den som redan har utbildning på gymnasial nivå, eller har studerat på högskolenivå, inte är en prioriterad grupp. Kriminalvården prioriterar alltså oerhört medvetet den grupp intagna som har behov av mer grundläggande studier.

Utöver ordnings- och säkerhetsskäl finns inte något inom Kriminalvården som hindrar att intagna själva bedriver högskolestudier på sin fritid. Sådana

självstudier under fritid ses dock inte som del i verkställighetsinnehållet utan som en ren fritidssysselsättning och sker inte inom ramen för Lärcentrum.

I *Kriminalvårdens riktlinjer för klientutbildning (Kriminalvårdens riktlinjer 2007:4)* behandlas frågor om intagnas studier på programtid. Av dessa framgår sammanfattningsvis följande i fråga om högskolestudier. Högskolestudier ingår i Kriminalvårdens klientutbildning. Huvudman för utbildningen är respektive högskola eller universitet. De intagna som studerar på högskola gör det oftast på distans. Normalt är det endast praktiskt genomförbart med fristående kurser, eftersom deltagande i reguljära utbildningsprogram med få undantag kräver att studenten är fysiskt närvarande. Det förekommer dock i viss utsträckning studier under frigång eller i samband med vårdvistelse. Deltagande i studier är en frivillig programverksamhet och är något som tas upp i samband med verkställighetsplaneringen. För att den intagne ska få studera på högskola under programtid krävs att studieplaneringen skett i samråd med Kriminalvården och att studierna utgör en del av verkställighetsplanen.

Av riktlinjerna framgår också bl.a. följande. Under rubriken "Brytande av sekretess gentemot universitet, högskola och Centrala studiestödsnämnden (CSN)" framgår att den intagne ska ge sitt medgivande till att sekretess upphävs mellan Kriminalvården, högskolan och CSN, och att detta enklast görs genom en blankett/avtal (*Anm: den blankett som bifogats till JO-anmälan*). Vid högskolestudier från anstalt krävs särskilda arrangemang för t.ex. e-post, registrering och extra handledning och eventuellt behov av särskilt stöd. För att informera antagningsenhet och kursanordnare eller institution om detta ska i ansökan bifogas ett brev där det tydligt framgår att den sökande är intagen i anstalt. I brevet anges bl.a. vem på anstalten som är kontaktperson. En förutsättning för högskolestudier är vidare att berörd kriminalvårdspersonal har tillgång till den intagnes personliga inloggningskoder och mailadresser på studentportaler. Den intagne ska alltid redan vid planeringsstadiet informeras om dessa studieförutsättningar.

Av riktlinjerna framgår slutligen även följande. Alla högskolestuderande som är intagna i anstalt ska söka studiebidrag men inte studielån. Utbetalningar av bidrag förmedlas av Swedbank. Den studerande anger i studiebidragsansökan under punkten "övrigt" att han eller hon är intagen i anstalt. Om den intagne ej vill föra över medlen från sitt bankkonto till "egna medel" är han skyldig att se till att medel finns tillgängligt om läromedelsbeställningen gått via anstalten. Kostnadsansvaret för läromedel och övriga kostnader åvilar helt och hållet den intagne.

Kriminalvården har även utfärdat *Riktlinjer rörande intagnas användande av Internet (Kriminalvårdens riktlinjer 2007:1)*. Generellt har intagna av säkerhetsskäl inte tillgång till Internet. Av riktlinjerna framgår dock, såvitt nu är aktuellt, följande. Intagna kan beviljas tillstånd att använda öppet Internet i samband med högre studier eller annan verksamhet som är kopplad till verkställighetsplanen. Verksamheten ska vara godkänd av Kriminalvården och vid studier följa den studieplanering som upprättats i samarbete med Lärcentrum. Kriminalvårdschef eller kriminalvårdsinspektör beslutar om tillstånd att använda öppet Internet. Tillståndet ska avse en specifik uppgift och ska tidsbegränsas. Användningen av öppet Internet ska alltid direktövervakas av personal. Misskötsamhet kan leda till att den intagnes tillstånd att använda öppet Internet dras in.

Förhållanden vid de angivna anstalterna

Yttrande i ärendet har hämtats in från Kriminalvården, Regionerna Stockholm och Syd. Av dessa framgår följande.

Frågan om intagna högskolestuderande måste ansöka om studiebidrag

Inte vid någon av anstalterna Hall, Beateberg, Norrtälje eller Kirseberg krävs att de intagna söker studiebidrag. De intagna kan själva välja om de vill göra detta eller inte. Det krav som ställs från Kriminalvårdens sida är att den intagne själv – och inte Kriminalvården – ska betala studiematerialet. Det förekommer dock att intagna klarar detta genom stöd från anhöriga eller på annat sätt.

Frågan om eventuellt studiebidrag måste sättas in på de intagnas konto för egna medel

Inte vid någon av anstalterna Hall, Beateberg eller Norrtälje förekommer skyldighet för intagna att se till att studiebidraget skickas till anstalten för att sättas in på kontot för egna medel. Enligt anstalten Hall är det vanligt att intagna högskolestuderande skickar räkningen för t.ex. kurslitteratur till någon utanför anstalten som betalar den. I vissa fall har intagna fått använda omhändertagna medel eller medel som avsatts för permission eller frigivning för att t.ex. köpa kurslitteratur. Studiebidrag betalas inte ut via anstalten.

Kriminalvården, Region Syd, har uppgett: När utbetalning av studiebidrag sker till en intagen vid anstalten Kirseberg har anstalten att, med stöd av bestämmelsen i 83 § femte stycket KvaL ta ställning till om pengarna ska omhändertas eller inte. Om så sker fattas ett skriftligt, överklagbart, beslut. Omhändertagna pengar sätts in på den intagnes konto för egna medel.

Frågan om hävande av sekretess gentemot högskola eller universitet som ett villkor för studier på programtid

Inom Region Stockholm har Kriminalvårdens riktlinjer för klientutbildning (utgivna augusti 2007), såvitt avser de nu aktuella frågorna, fram till våren 2008 av olika skäl inte följts. I den nyträdde rektorns vid Region Stockholm uppdrag låg emellertid att se till att dessa riktlinjer implementerades. Detta ledde till en konflikt med intagna som vägrade efterge sekretessen. Kriminalvården, Region Stockholm, bedömde då att lärarna inte längre kunde kontakta högskolan. Konsekvensen för de intagna vid anstalterna Hall och Beateberg blev rent praktiskt att de inte längre kunde fortsätta sina studier, eftersom lärarna vid Lärcentrum inte kunde ha kontakt med respektive högskola i praktiska frågor. Ingen har dock blivit avstängd från sina studier. För att lösa konfliktsituationen medgav intagna vid anstalten Hall temporärt upphävande av sekretessen gentemot högskolan och återfick därefter möjligheten till lärarledda studier. Kriminalvården Region Stockholms avsikt är att föreslå de intagna vid anstalten Norrtälje att även de temporärt medger att sekretessen hävs och att studierna även där ska kunna återupptas. Tills vidare bedrivs högskolestudierna vid anstalten Norrtälje utan lärarstöd och utanför Lärcentrums lokaler.

För att en rimlig studieplan ska kunna läggas upp och följas och för att examina ska kunna genomföras på anstalten ligger det, enligt Region Stockholm, i sakens natur att det måste finnas en öppenhet mellan Kriminalvårdens lärare och högskola eller universitet. Region Stockholm har inte uppfattat att det finns någon motsättning mellan Kriminalvården och de intagna i det avseendet.

Kriminalvården, Region Syd, har uppgett att, även om den intagne själv skickar ansökan till högskolan, kontakter anstalten efter antagning kursansvarig vid högskolan för överenskommelse om samverkans- och kommunikationsformer. Högskolans kursansvarige kan sedan förmedla informationen vidare till institutionens prefekt, studievägledare eller högskolans säkerhetsansvarige om så bedöms lämpligt.

Frågan om hävande av sekretess gentemot CSN som ett villkor för studier på programtid

Enligt Region Stockholms bedömning innebär en ansökan om studiebidrag från en intagen samtidigt att den intagne också häver sekretessen mellan Kriminalvården och CSN, eftersom den sökande ska fylla i om han eller hon är intagen i anstalt. Kriminalvården har därmed möjlighet att via kontakt med CSN försäkra sig om att bidragsutbetalningar sker enligt plan och att den intagne inte i strid med gällande regelverk ansöker om studielån.

I de fall den intagne finansierar sina studier på annat sätt än genom studiebidrag är utgångsläget annorlunda. Eftersom Kriminalvården har ett berättigat intresse av att försäkra sig om att den intagne inte ansöker om studielån i strid med gällande regelverk krävs i praktiken att den intagne efterger sekretessen gentemot CSN. En intagen som inte har tagit något lån torde inte lida något men av detta.

Kriminalvården, Region Syd, har anfört att Kriminalvården, utan röjande av sekretess, kan inhämta offentliga uppgifter hos CSN om en viss person uppbär studielån eller inte.

Frågan om Kriminalvårdens skyldighet att meddela skriftliga avslagsbeslut

En intagen vid anstalten Beateberg som bedriver självstudier under sin fritid, har skrivit till rektor och begärt ett beslut om förutsättningarna för studiernas bedrivande. Denne intagne har skriftligen informerats om att Internetanvändning är till för de studenter som bedriver studier vid Lärcentrum och att han har möjlighet att ansöka om att få studera där.

Den 18 januari 2008 fattade anstalten Beateberg beslut angående två andra studerande intagnas Internetanvändning. Besluten innebar att var och en av dem fick använda öppet Internet högst femton (15) minuter tre (3) gånger per vecka i samband med högskolestudierna. De två intagna skrev därefter till rektor och klagade på att de inte tilläts att använda Internet på det sätt de önskade. Rektorn besvarade deras skrivelser skriftligt och informerade dem om att de fick vända sig till anstalten Beateberg om de hade synpunkter på beslutet.

Kriminalvården, Region Stockholm, har anfört att Kriminalvårdens ställningstagande till en intagens möjligheter att få använda Internet vid studier inte är ett beslut som kan överklagas och att det därför inte finns krav på att fatta formella skriftliga beslut med besvärshänvisning i frågan.

Vid anstalten Kirseberg meddelas, om den intagne har begärt det, skriftliga beslut om avslag på ansökan om att få studera. Enligt Kriminalvården, Region Syd, är det inte tillräckligt med en anteckning i det klientadministrativa systemet eller i verkställighetsplanen.

Utbetalning av studiebidrag via Swedbank

Ett sätt att motverka att Swedbank vid utbetalningar av studiebidrag får kännedom om att en viss person är intagen i anstalt skulle vara att studiebidraget betalas ut på ett annat sätt än till anstaltens adress. Enligt Kriminalvården Region Stockholms bedömning torde detta vara möjligt. En förutsättning är dock att den intagne ser till att det finns medel tillgängliga att betala sådana läromedel som har beställts via anstalten. Utifrån Kriminalvårdens perspektiv finns inte någon anledning att informera Swedbank om att en viss person verkställer fängelsestraff. Problemet är dock kopplat till de samverkansformer som CSN har med Swedbank.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 10 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår att en intagen under arbetstid ska ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk eller någon annan lämplig sysselsättning som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Av 12 § KvaL framgår att en intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne. Den som får ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får åläggas att ha sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Av 3 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3, *numera 2009:4, JO:s anm.*) (anstaltsföreskrifterna) följer att om en intagen har fått tillstånd att studera på egen hand, ska han eller hon följa den studieplan som anstalten har fastställt.

Av 83 § femte stycket KvaL följer att pengar, som påträffas hos eller ankommer till en intagen i strid med vad som är särskilt föreskrivet om intagnas rätt att inneha pengar, ska omhändertas, om det inte är uppenbart oskäligt. Omhändertagna pengar ska genom Kriminalvårdens försorg göras räntebärande men får inte disponeras av den intagne förrän vid anstaltsvistelsens slut, om det inte finns särskilda skäl.

I 7 kap. 9–10 §§ anstaltsföreskrifterna reglerar intagnas möjligheter att disponera medel i anstalt. I bestämmelsernas första stycke anges de belopp per vecka av ersättning för sysselsättning som en intagen i anstalt får disponera i anstalten. I bestämmelsernas andra stycke anges att pengar som ankommer till eller anträffas hos en intagen och som inte utgör ersättning för sysselsättning ska omhändertas, om det inte är uppenbart oskäligt.

Av de allmänna råd som hör till 7 kap. 10 § anstaltsföreskrifterna framgår, såvitt nu är aktuellt, följande. Särskilda skäl för att få disponera omhändertagna medel kan vara att den intagne visar att pengarna ska användas för en legitim betalning som är angelägen. En legitim betalning kan avse exempelvis hyra, underhåll, avbetalningar på skatte- eller underhållsskulder, skulder till tandläkare eller andra skulder till det allmänna, avbetalningar inom ramen för en skuldsanering, avbetalning på lån eller annat liknande ändamål. En intagen som följer sin verkställighetsplanering kan ges möjlighet att disponera omhändertagna medel för inköp som bedöms vara motiverade med hänsyn till ändamålet med verkställigheten. Sådana inköp kan avse exempelvis böcker, kurslitteratur eller utrustning för fritidsaktiviteter som den intagne får inneha.

Enligt 7 kap. 21 § första stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närtstående lider men om uppgiften röjs.

Av 11 kap. 2 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel framgår följande. Studiemedel får beviljas till en studerande som är föremål för kriminalvård men som inte omfattas av KvaL. Detta gäller även för en studerande som verkställer ett fängelsestraff utanför anstalten enligt 58 § nämnda lag eller lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. För en studerande som är inskriven på anstalt enligt KvaL men som inte omfattas av första stycket gäller följande: 1. En studerande på en eftergymnasial utbildning får beviljas studiebidrag men inte studielån. 2. En studerande på en annan utbildning får inte beviljas studiemedel.

Av 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) framgår att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig

att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till fängelse högst sex månader.

Kriminalvårdens bedömning

Frågan om intagna högskolestuderande måste ansöka om studiebidrag

När det inledningsvis gäller frågan om Kriminalvården kan tvinga högskolestuderande intagna att söka studiebidrag är svaret givetvis nej. Studiebidrag är ett frivilligt bidrag som beslutas och administreras av CSN. Det finns således inte någon skyldighet för intagna att ansöka om studiebidrag. Kriminalvården har inte heller, som ett villkor för högskolestudier under programtid, krävt att den intagne ansöker om studiebidrag. Med formuleringen i riktlinjerna har endast avsetts de intagna som valt att ansöka om studiemedel. Kriminalvårdens riktlinjer för klientutbildning är för närvarande under omarbetsning och formuleringen i denna del om att intagna ”ska” ansöka om studiebidrag kommer att ändras så att det tydligare framgår att det inte finns något krav på att den intagne ska ansöka om studiemedel.

Frågan om studiebidrag måste sättas in på de intagnas konto för egna medel

Av bestämmelserna i KvaL och anstaltsföreskrifterna följer att medel, t.ex. studiebidrag, som skickas till en intagen i en anstalt normalt sett ska omhändertas. Av de citerade allmänna råden i anstaltsföreskrifterna följer dock att inköp av kurslitteratur eller liknande inom ramen för verkställighetsplaneringen normalt sett utgör ett särskilt skäl att få disponera omhändertagna medel. Det finns dock inte något som hindrar att en intagen hanterar studiebidraget och inköp av studiemedel utan Kriminalvårdens inblandning, och anger en adress för utbetalning av studiebidraget som inte är Kriminalvårdens.

Frågan om hävande av sekretess gentemot högskola eller universitet som ett villkor för studier på programtid

Av Kriminalvårdens riktlinjer om klientutbildning framgår att den studerande i förväg generellt måste medge att sekretess bryts i förhållande till högskolan eller universitetet, för att Kriminalvården ska låta den intagne studera inom ramen för sysselsättning enligt 10 § KvaL. Det framgår också av Region Stockholms beskrivning att de intagna rent faktiskt inte kunde fortsätta sina studier när de vägrade att underteckna ett sådant medgivande, eftersom personal vid Lärcentrum inte kunde ha kontakt med respektive högskola i praktiska frågor.

Kriminalvårdens erfarenhet är att det finns en rad praktiska svårigheter med att genomföra högskolestudier under ett frihetsberövande. I de allra flesta fall behöver studieupplägget anpassas till den intagnes förhållanden i anstalten. Det kan gälla t.ex. att hitta praktiska alternativa lösningar i samband med tentamen, gruppuppgifter, närvaro vid campus, e-postkorrespondens eller tillgång till digitalt material. Enligt Kriminalvården löses frågor av detta slag enklast i öppet samråd mellan den studerande, berörd personal vid Lärcentrum och berörd personal vid högskolan eller universitetet. Om det är känt för universitetet eller högskolan att den studerande är intagen i anstalt, brukar det finnas goda förutsättningar att lösa de problem som uppstår. Det underlättar också betydligt om personal vid Lärcentrum kan ha direktkontakt med personal vid högskolan eller universitetet. Om den intagne inte informerar högskolan eller universitetet om att han eller hon är intagen i anstalt, kan detta väsentligen försvåra möjligheterna att genomföra studierna. I många fall kan det

leda till att studierna inte kan fullföljas, t.ex. på grund av att tentamen inte kan genomföras.

Kriminalvården förordar därför att den intagne själv informerar högskolan eller universitetet om sin situation, så att studierna och kontakterna med lärosätet underlättas. Om så har skett, är uppgiften känd för lärosätet och sekretess råder då inte längre.

Det finns i och för sig inte några hinder mot att ett samtycke till ett hävande av sekretess i stället ges. Inget hindrar heller att samtycket ges i förväg. Det är emellertid väsentligt att samtycket är tillräckligt preciserat så att den enskilde kan överblicka innebörden och följderna av detsamma. Därtill kommer frågan om ett i förväg lämnat samtycke bör vara ett absolut villkor för högskolestudier. Till följd av den situation som uppstått, kommer Kriminalvården att se över utformningen av den aktuella blanketten så att det tydligare preciseras vad ett eventuellt samtycke omfattar. Vidare kommer Kriminalvården inte längre generellt ange att ett i förväg lämnat samtycke är ett absolut villkor för studier. Den intagne kommer att kunna välja att inte häva sekretessen i förväg. Om sekretessen inte hävs i förväg, kommer Kriminalvården att, utifrån kurs- och tentamensupplägg, göra en bedömning av om den aktuella kursen kommer att kunna slutföras eller inte. Om Kriminalvården har bedömt att studier under programtid kan påbörjas utan att sekretessen har hävts, kan dock inte uteslutas att det under studiernas gång ändå uppstår situationer där frågan om studiernas slutförande utan att sekretessen bryts ställs på sin spets. Den intagne bör då ges möjlighet att ompröva sitt ställningstagande ifråga om sekretess. Beroende på utfallet av detta kan även Kriminalvården, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, behöva pröva om sitt ställningstagande till det lämpliga i att studierna bedrivs under programtid.

Frågan om hävande av sekretess gentemot CSN som ett villkor för studier på programtid

Kriminalvården ska enligt 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården bl.a. verka för att återfall i brott förebyggs och särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras. Det kan därför sägas vara Kriminalvårdens uppgift att i rimlig utsträckning förhindra att intagna, till följd av oriktiga eller ofullständiga uppgifter, beviljas studielån utan att ha rätt till det.

Av Kriminalvårdens riktlinjer för klientutbildning framgår att en intagen som ansöker om studiebidrag, som en förutsättning för studier, måste ge sitt medgivande till att sekretess upphävs mellan Kriminalvården och CSN. Orsaken till detta är att alltså att Kriminalvården vill kunna kontrollera med CSN om en intagen studerande uppbär studielån utan att ha rätt till det. Det kan här betonas att de som i sin ansökan hos CSN uppgett att de är intagna i anstalt härigenom redan har hävt sekretessen. I praktiken blir alltså frågan om hävande av sekretessen aktuell endast för de som inte lämnat korrekta uppgifter i sin ansökan. Det kan emellertid ifrågasättas om det är rimligt att som villkor för högskolestudier kräva att den intagne medger att sekretessen gentemot CSN hävs. Ett samtycke i en sådan situation, där reell valmöjlighet saknas, framstår som illusoriskt. Kriminalvården avser att se över riktlinjerna för klientutbildning i denna del. Kriminalvården överväger vidare att, i samråd med CSN, begära att en författningsreglerad uppgiftsskyldighet i stället införs.

En uppgift hos CSN om att en viss person uppbär studielån är offentlig. En förfrågan från Kriminalvården om en viss person uppbär studielån torde dock indirekt innebära ett röjande av att den aktuella personen är inskriven i anstalt. I avvaktan på eventuell författningsreglering avser Kriminalvården emellertid att via telefon – utan att ange att samtalet kommer från Kriminalvården – göra stickprovsvisa kontroller hos CSN om en viss intagen uppbär studielån eller inte. Om brottsmisstanke uppkommer, bedömer Kriminalvården att sekretessen kan brytas med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Frågan om Kriminalvårdens skyldighet att meddela skriftliga beslut

Inom ramen för planering av verkställigheten i anstalt görs även en planering av den intagnes sysselsättning. Den planerade sysselsättningen skrivs in i verkställighetsplanen, som efter fastställande kan ändras vid behov. Något formellt beslut om vilken sysselsättning som anvisas fattas dock inte, utan anvisningen av sysselsättning sker genom faktiskt handlande. Kriminalvården menar att skyldighet att meddela skriftliga beslut om anvisad sysselsättning saknas. Även frågan om tillhandahållande av Internet till intagna får anses utgöra en form av faktiskt handlande, där skyldighet att fatta skriftliga beslut saknas.

Utbetalning av studiebidrag via Swedbank

CSN använder Swedbank för utbetalning av studiebidrag. Detta är inte något som Kriminalvården kan råda över. Det finns emellertid inte något som säger att studiebidraget måste betalas ut till den intagne på anstaltens adress. En person som inte vill röja för Swedbank att han eller hon är intagen i anstalt får därför ordna så att medlen betalas ut på annat sätt än till anstalten.

FRIO yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 19 november 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Inledning

Enligt 10 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) ska en intagen under arbetstid ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk eller någon annan lämplig sysselsättning som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Det är ett välkänt faktum att utbildningsnivån bland intagna i anstalt är låg vid en jämförelse med befolkningen i övrigt. Brist på utbildning kan i många fall antas utgöra en bidragande orsak till en levnadssituation som innefattar kriminalitet. Det är mot den bakgrunden positivt att Kriminalvården numera har möjlighet att själv anordna utbildningar motsvarande kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare (sfi).

Även om behovet av utbildning är störst för intagna som saknar svensk grundskola eller gymnasieskola eller annars endast har en kort utbildning, är det naturligtvis önskvärt att det också finns möjligheter för intagna att bedriva studier på högskolenivå. Sådana studier förutsätter emellertid kontakter med personer utanför anstalten, t.ex. studieanordnare och CSN, vilket kan vara svårt att förena med kriminalvårdssekretessen, som numera regleras i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 7 kap. 21 § i den numera upphävida sekretesslagen (1980:100). Hänsynen till ordning och säkerhet gör också att det kan vara svårt för en intagen i anstalt att bedriva högre studier. FRIO har i sin anmälan tagit upp fyra frågor som aktualiserats i samband med intagnas högskolestudier.

Frågan om intagna högskolestuderande måste ansöka om studiebidrag

FRIO har uppgett att intagna i vissa anstalter "tvingas" att söka studiebidrag vid studier på högskolenivå. Kriminalvården har i remissvaret tillbakavisat detta påstående, men indirekt medgett att formuleringen "Alla högskolestuderande som är intagna i anstalt ska söka studiebidrag men inte studielån" i aktuella riktlinjer är missvisande. Jag är av samma uppfattning. Det bör av riktlinjerna tydligt framgå att intagna kan ha rätt till studiebidrag men inte studielån och hur den intagne ska gå till väga om han vill ansöka om studiebidrag. Kriminalvården har också uppgett att man avser att formulera om texten i det aktuella avseendet.

Frågan om studiebidrag måste sättas in på de intagnas konto för egna medel

FRIO har klagat på att beviljade studiemedel inte kan disponeras fritt av intagna.

Pengar som skickas till en intagen ska normalt tas om hand. En intagen får alltså i princip inte inneha och fritt disponera pengar i anstalten. Enligt vad Kriminalvården har anfört i remissvaret utgör emellertid inköp av kurslitteratur normalt skäl till att låta en intagen disponera omhändertagna medel. Jag kan mot denna bakgrund inte se att reglerna om intagnas innehav av pengar skulle utgöra något hinder för intagna som vill bedriva studier och är beroende av studiebidrag. Som Kriminalvården påpekat finns det inte heller något som hindrar att studiebidraget sätts in på ett konto som någon utomstående kan disponera över för den intagnes räkning.

Frågan om hävande av sekretess gentemot högskola eller universitet och gentemot CSN som ett villkor för studier på programtid

FRIO har vidare klagat på att det ställs som villkor på den intagne som vill bedriva högskolestudier att han medger att sekretessen som gäller för honom får brytas gentemot studieanordnaren och gentemot CSN.

Bestämmelsen i 7 kap. 21 § sekretesslagen om kriminalvårdssekretess som gällde vid tiden för anmälan hade följande lydelse. Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden, en övervakningsnämnd och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Att någon är dömd att avtjäna fängelsestraff får normalt anses vara en uppgift, vars röjande kan antas medföra men för den enskilde. En sådan uppgift fick enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen inte röjas för annan myndighet i andra fall än som angavs i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisade. Av 14 kap. 3 § framgick att sekretessbelagd uppgift fick lämnas till myndighet, om det var uppenbart att intresset av att uppgiften lämnades hade företräde framför det intresse som sekretessen skulle skydda.

Sekretess till skydd för enskild kunde också, enligt 14 kap. 4 §, helt eller delvis efterges av honom.

De nämnda bestämmelserna har i dag motsvarigheter i offentlighets- och sekretesslagen.

När det gäller anstalters kontakter med studieanordnare (högskola eller universitet) och CSN och därmed sammanhängande sekretessproblematik kan jag i princip ansluta mig till de uttalanden som Kriminalvården har gjort i remissvaret. Jag vill dock, i fråga om kontakter med CSN, utveckla min syn på saken enligt följande.

Kriminalvården ska enligt min mening i första hand tillgodose de intagnas behov och intressen. En viktig del i det arbetet är att försöka, genom olika påverkansprogram, få den intagne att avstå från fortsatt brottslighet. Därutöver ska Kriminalvården givetvis om möjligt förhindra att den intagne begår brott under straffverkställigheten. Jag ställer mig däremot tveksam till om det kan sägas ingå i Kriminalvårdens uppdrag att kontrollera om en intagen har lämnat korrekt information till CSN eller andra myndigheter.

Frågan om Kriminalvårdens skyldighet att meddela skriftliga beslut

FRIO har anfört att flera intagna i anstalten Norrtälje, som blivit tvingade att avbryta sina studier, har förvägrats skriftliga beslut om detta. Enligt Kriminalvårdens uppfattning saknas dock skyldighet att meddela skriftliga beslut om anvisad sysselsättning och om tillhandahållande av Internet till intagna.

Jag har i ett nyligen meddelat beslut gjort vissa uttalanden om Kriminalvårdens skyldighet att meddela beslut i fråga om intagnas sysselsättning (dnr 6763-2008, beslut den 21 september 2009). I beslutet anförde jag, sammanfattningsvis, att myndigheten ytterst får ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler ska tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, 2 uppl. 2007, 36 f.). En viktig aspekt vid den bedömningen är den enskildes intresse i sakfrågan. En sak som talar för att Kriminalvården i tveksamma fall bör tillämpa förvaltningslagens regler om skriftliga beslut är att det därigenom blir möjligt för den intagne att få till stånd åtminstone en formell prövning; ytterst ankommer det på förvaltningsdomstol att ta ställning till om ett beslut av ifrågavarande slag kan överklagas.

När det gäller de i ärendet aktuella fallen har jag inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma om handläggningen varit korrekt. Jag anser inte att det finns anledning att utreda saken vidare.

Utbetalning av studiebidrag via Swedbank

I denna del har L.S. uppgett att studiebidraget betalas ut via Swedbank, och han har uttryckt farhågor om att Swedbank kan se att den som uppbär bidraget är intagen i anstalt och att detta skulle kunna leda till framtida problem i kontakterna med banken. Kriminalvården har i remissvaret uppgett att det inte finns något som säger att studiebidraget måste betalas ut till den intagne på anstaltens adress och att den som inte vill röja för Swedbank att han eller hon

är intagen i anstalt har möjlighet att ordna så att bidraget betalas ut på annat sätt.

Jag ansluter mig till vad Kriminalvården anfört och finner det inte påkallat med ytterligare uttalanden i denna del.

Personal har kontaktat domstol för att kontrollera innehållet i brev till intagen m.m.

(Dnr 2390-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 28 april 2009, framförde R.N., i egen-skap av ordförande för Förtroenderådets riksorganisation (FRIO), kritik mot anstalten Tidaholm. Enligt R.N. ansåg den personal som utförde brevgranskning att de hade rätt att ringa myndigheter som skickat brev till intagna för att kontrollera innehållet, trots att det inte förelåg någon misstanke att uppgiften om avsändaren inte var korrekt. Ett brev från Domstolarna i Mariestad hade, enligt R.N., kvarhållits sedan det vid kontroll framkommit att brevet innehöll domshandlingar, och brevet hade därefter lagts bland den intagnes effekter.

R.N. bifogade kvarhållandebeslutet.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över vad R.N. framfört. I sitt remiss-svar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektören Lars Nylén, följande.

Sakförhållanden m.m.

Kriminalvården har remitterat ärendet till Kriminalvården region Väst. Av utredningen framgår bl.a. följande.

Enligt uppgift från anstalten Tidaholm tillämpar anstalten en rutin som syftar till att förhindra att otillåtna föremål kommer in i anstalten. Då det händer att kuvert är manipulerade görs alltid en bedömning angående försändelsens äkthet. Vid försändelser som till det yttre uppges vara från domstol kontrolleras rutinmässigt per telefon om aktuell domstol har skickat försändelsen till angiven klient, om försändelsen innehåller domshandling eller förundersökningsprotokoll och om innehållet i försändelsen kan skada tredje man. Detalj-information om innehållet i försändelsen diskuteras aldrig. Framkommer det av samtalet att försändelsen innehåller domshandlingar eller förundersökningsprotokoll som kan skada tredje person, medges inte innehav av försändelsen i klientens bostadsrum. Någon granskning sker inte utan ett kvarhållningsbeslut fattas och försändelsen läggs ogranskad till den intagnes effekter. Beslutet delges omgående den intagne som då har möjlighet att begära att få ta del av innehållet i försändelsen. Domshandlingar och förundersökningsprotokoll får sedan läsas av den intagne vid en tidpunkt som är lämplig ur personalsynpunkt.

Kriminalvården region Väst ifrågasätter anstalten Tidaholms rutin avseende inkommande post som till det yttre uppges komma från domstol. Enligt

huvudregeln ska s.k. myndighetspost vidarebefordras utan granskning. Granskning får enbart ske om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig. Det är av vikt att Kriminalvården har rutiner som tillser att en intagen får ta del av myndighetspost omgående. Därefter får det efter en individuell bedömning beslutas om innehav ska tillåtas eller om försändelsen ska förvaras i den intagnes effekter. Kriminalvården region Väst går för närvarande igenom brevgranskningsrutinerna vid samtliga anstalter och häkten inom regionen. Under hösten kommer regionen att hålla ett seminarium för beslutsfattande personal gällande bl.a. brevgranskning för att öka kunskapen om gällande regler i dessa frågor.

Författningsbestämmelser

Brevgranskning och kvarhållande av brev

Enligt 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) 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.

Av 27 § KvaL framgår att en granskning av brev inte får vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Vid öppningen 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 och 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 4 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2008:3, anstaltsföreskrifterna) ska befordran och granskning av intagnas post ske skyndsamt.

Innehav

Av 24 § KvaL framgår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 7 kap. 5 § anstaltsföreskrifterna framgår att med de begränsningar som följer av 12–18 §§ får en intagen inneha egendom i sitt bostadsrum enligt bestämmelserna i 6–11 §§. Innehav får dock inte äventyra säkerheten i anstalten, motverka den behandling som den intagne genomgår, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. Av efterföljande allmänna råd framgår att innehav av t.ex. domshandlingar, beslut och förhörsprotokoll normalt inte bör tillåtas på grund av säkerhetsskäl eftersom dessa kan spridas och medföra att andra intagna utsätts för hot eller trakasserier.

Kriminalvårdens bedömning

Skyddet för förtrolig kommunikation enligt bestämmelserna i KvaL är en för intagna i anstalt anpassad form av det skydd som gäller för varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

Beträffande granskning av myndighetspost kan konstateras att lagstiftningen presummerar att ett brev som enligt sitt yttre uppges vara avsänt från svensk myndighet också är det. Sådant brev får granskas, i syfte att utreda vem avsändaren är, om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig. En sådan misstanke kan grundas på kuvertets eller omslagets yttre eller någon annan omständighet. Mot bakgrund av bland annat utvecklingen av skannings- och kopieringstekniken och det förhållandet att Kriminalvården vid cellvisitationer påträffat oanvända myndighetskuvert, kan man emellertid inte automatiskt dra slutsatsen att brevet till den intagne i varje situation också kommer från en myndighet. Erfarenheter visar att brev som enligt det yttre uppges komma från t.ex. myndighet i själva verket inte alltid gör det, utan tvärtom kan utgöra en viktig informationskanal till intagna från exempelvis kriminella nätverk utanför murarna. Det finns också skäl att tro att otillåtna föremål kommer in i anstalt på detta sätt. En granskning måste likväl grundas på en konkret individuell anledning om oriktighet om avsändaren.

Kriminalvården kan vidare konstatera att förekomsten av brottmålsdomar och förundersökningsprotokoll hos intagna kan innebära stora problem ur säkerhetssynpunkt, t.ex. mot bakgrund av risken för att någon genom materialet kan identifieras som en s.k. tjallare eller tvingas rentvå sig i korridorrrättegångar och på grund härav utsättas för hotelser och våld från medintagna. Det kan inte uteslutas att vissa intagna utnyttjar skyddet för förtrolig kommunikation med myndigheter för att få åtkomst till sådan information. JO har i beslut den 4 oktober 2006 (dnr 4201-2005) uttalat att det av denna anledning, efter en individuell prövning, kan vara försvarligt att vägra en intagen innehav av sådana domshandlingar. Däremot torde behovet av att begränsa innehav av andra handlingar, exempelvis avgöranden av förvaltningsrättslig natur, med hänsyn till ordningen och säkerheten i anstalt vara mer begränsat.

Det har framkommit i ärendet att anstalten Tidaholm, med anledning av ovan nämnd problematik, tillämpar en rutin som innebär att man regelmässigt kontrollerar med domstolen per telefon att avsändaren är den som försändelsen uppges. Även om detta enligt Kriminalvårdens mening inte bör anses som någon granskningsåtgärd kan man diskutera om ett rutinemässigt sådant förfarande är i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

Enligt uppgift från anstalten Tidaholm fattas vidare regelmässigt beslut om kvarhållande av post för det fall att det vid kontroll med domstolen framkommit att försändelser från domstolar innehåller domshandlingar eller förundersökningsprotokoll. Ett beslut om kvarhållande enligt 27 § KvaL utgår emellertid från en annan handläggningsordning, d.v.s. att det vid granskning av en försändelse bedöms att innehållet är sådant att ordningen eller säkerheten i anstalten kan äventyras för det fall att försändelsen vidarebefordras till den intagne.

Det synes vara så att anstalten i beslutet gör en bedömning av huruvida den intagne ska få inneha de aktuella handlingarna i bostadsrummet enligt 24 § KvaL. Av anstaltsföreskrifterna framgår att innehav av t.ex. domshandlingar, beslut och förhørsprotokoll normalt inte bör tillåtas. Det finns dock inget generellt förbud att inneha vissa handlingar, utan en bedömning av om det är motiverat att vägra innehav måste göras i varje enskilt fall. Det är vidare viktigt att skilja på befordran av brev och frågan om innehav av brev. JO har i tidigare beslut (dnr 5591-2007) uttalat att bestämmelserna om brevgranskning och kvarhållande endast gäller när en försändelse är under befordran, det vill säga innan det har delats ut till den intagne, och först därefter kan det bli aktuellt att pröva frågan om den intagne ska få inneha försändelsen i fråga.

Sammanfattningsvis konstaterar Kriminalvården att anstalten Tidaholms rutiner beträffande brevgranskning i aktuellt hänseende inte överensstämmer med gällande lagstiftning. Anstalten har uppmanats att åtgärda detta. Kriminalvården region Väst avser även att under hösten 2009 utföra utbildningsinsatser på anstalten beträffande bl.a. brevgranskningsrutiner.

R.N. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 18 januari 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är 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.

Informationsfriheten och skyddet för förtroliga försändelser får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen begränsas genom lag.

Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen)

Enligt 24 § får intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten, eller antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

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 enligt 25 § 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.

Av 27 § framgår att granskning av brev inte får 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. Av bestämmelsen framgår vidare att 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.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2009:4

Enligt 4 kap. 1 § ska befordran och granskning av intagnas post ske skyndsamt.

Av 7 kap. 5 § framgår att en intagen inte får inneha egendom som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten, motverka den behandling som den intagne genomgår, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet.

Enligt de allmänna råden till bestämmelsen bör innehav av t.ex. domshandlingar, beslut och förhørsprotokoll normalt inte tillåtas eftersom dessa kan spridas och medföra att andra intagna utsätts för hot eller trakasserier.

Bedömning

Av utredningen framgår följande. När intagna fått brev som angetts vara avsänt från domstol har anstalten Tidaholm haft som rutin att kontakta domstolen för att kontrollera bl.a. huruvida försändelsen innehållit domshandlingar eller förundersökningsprotokoll. Om det vid samtalet framkommit att försändelsen innehållit domshandlingar eller förundersökningsprotokoll med sådant innehåll att tredje person kunnat komma till skada, har anstalten fattat beslut om att kvarhålla brevet och lagt det till den intagnes effekter i förrådet. Anstalten har därefter underrättat den intagne om kvarhållningsbeslutet.

Varje kontrollåtgärd som vidtas från det att en försändelse ankommer till en anstalt till dess att den överlämnas till den intagne är i princip att betrakta som begränsningar av den intagnes informationsfrihet och av skyddet för förtroliga försändelser. Sådana åtgärder kräver således lagstöd.

När det gäller myndighetspost, t.ex. post från domstolar, är utrymmet för kontrollåtgärder eller andra åtgärder som försenar eller på annat sätt uppehåller utdelning till den intagne begränsat till kontroll av att avsändaren verkligen är den myndighet som anges. Det är följaktligen inte tillåtet att kontakta en myndighet i syfte att ta reda på innehållet i en försändelse som myndigheten har skickat till en intagen. Det är inte heller tillåtet att kvarhålla en försändelse från en myndighet, vare sig detta sker genom ett formligt beslut eller genom att försändelsen formlost läggs till den intagnes effekter. I stället ska försändelsen skyndsamt, i förekommande fall efter kontroll av att avsändaren är den angivna, vidarebefordras till den intagne. Först därefter kan det bli aktuellt att bedöma om försändelsens innehåll är sådant att den intagne inte får inneha det eller endast ha en begränsad tillgång till det.

De rutiner som anstalten Tidaholm tillämpat med avseende på brev från domstolar har sammanfattningsvis saknat lagstöd. Jag har fått veta att ifrågasvarande rutiner inte tillämpas längre och finner därför inte ytterligare uttalanden nödvändiga.

Brister i flera avseenden i en anstalts verksamhet

(Dnr 196-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 januari 2009, framförde Förtroenderådets Riksorganisation (FRIO) genom dess ordförande R.N. kritik mot anstalten Tidaholm. FRIO anförde i huvudsak följande.

1. Anställda utan anställningsavtal

Kriminalvårdare B.N. arbetar som vårdare vid anstalten Tidaholm, men det finns inte något anställningsavtal mellan henne och Kriminalvården. Avsaknaden av anställningsavtal torde bl.a. innebära att hon inte är försäkrad samt att hon inte får arbeta som kriminalvårdare.

2. Brott mot sekretess

Efter ett beslut av kriminalvårdsinspektör Lotta Brakken tvångsförflyttades fem intagna vid anstaltens studieavdelning. Skälet uppgavs vara att de hade ansökt om studielån hos Centrala studiestödsnämnden (CSN). För att Kriminalvården ska kunna få reda på om en intagen har ansökt om studielån krävs att kontakt tas med CSN. Om en kriminalvårdstjänsteman ringer till CSN och frågar om en intagen bryter emellertid denne mot kriminalvårdssekretessen genom att avslöja att den efterfrågade är intagen i anstalt.

3. Förflyttning av intagna utan beslut

Förflyttningen av de intagna (se avsnitt 2) skedde utan att något skriftligt beslut meddelades, trots att flera av de intagna efterfrågade ett sådant. Det enda beslut som meddelades var att sysselsättningen ändrades till vanligt arbete.

4. Intagna vägrades kopia av beslut vid delgivning

I samband med förflyttningen delgavs de intagna beslutet om ändrad sysselsättning. Tre av de intagna fick inte någon kopia av beslutet, trots att detta efterfrågades.

5. Begränsning av telefon- och besökstillstånd

Anstalten har infört en egenhändig begränsning av hur många telefon- respektive besökstillstånd en intagen får ha. Enligt information från anstalten ligger administrativa och inte säkerhetsmässiga skäl bakom dessa begränsningar.

6. Innehavslista

R.N. begärde den 15 december 2008 att få en kopia på den innehavslista som anstalten använder. Han fick till svar att han fick ta del av den, men att han inte skulle få någon kopia.

7. Vägran att ta emot tidskrifter/nekade besök på grund av besökandes beteende

En intagen i anstalten fick vid ett tillfälle besök av sin son. Denne hade med sig tidningar om tatueringar, men tjänstgörande kriminalvårdstjänsteman, Sture Andersson, vägrade ta emot dessa på grund av ett generellt förbud för intagna att ta emot tatueringstidskrifter. Detta förbud kan inte anses vara förenligt med gällande lagstiftning.

Den besökande blev med anledning av det inträffade irriterad och då han inte fick någon förklaring av Sture Andersson yttrade han ett okvädningsord ("din jävla kuk") varvid Sture Andersson muntligen klargjorde för den besökande att denne inte var "välkommen hit mer på besök". Sture Andersson har inte delegation att fatta beslut om att återkalla beslut om besök.

Den berörde intagne fick endast en halvtimme efter avslutat besök ett beslut om att besöket av sonen var indraget till följd av att tjänstgörande personal hade känt sig kränkta. Någon nämnvärd utredning kan således inte anses ha skett innan det gynnande beslutet återkallades. Detta strider mot utredningsskyldigheten enligt förvaltningslagen.

8. Telefonsamtal med advokat

Vid anstaltens E-paviljong finns inga möjligheter för intagna att telefonledes tala med advokat, övervakare m.fl. enskilt. Den tjänstetelefon som används vid bland annat samtal med advokat står helt öppet i vaktkuren och avskiljs endast genom en låg glasskärm. Samtal som förs i tjänstetelefonen kan således höras av alla som befinner sig i vaktkuren.

9. Felaktiga beslut

Vid ett tillfälle ville en intagen flytta till ett bostadsrum på en annan avdelning. Han nekades detta med motiveringen att flytt mellan avdelningarna endast sker undantagsvis. Den intagne fick besked om att han inte fick byta avdelning samt att det inte var fråga om något beslut som han kunde överklaga. Han begärde också ett överklagningsbart beslut, vilket han dock nekades.

10. Rapportskrivning

Vid anstalten tillämpas en rapportskrivningsmetod som innebär att alla anställda skriver en rapport vid varje incident. Om en intagen exempelvis höjer rösten och använder sig av glåpord i vaktkuren ska samtlig närvarande personal skriva en rapport. Detta får till följd att intagna har fler rapporter än antalet incidenter. Antalet rapporter inverkar på den intagnes verkställighet.

11. Rökförbud utomhus

Kriminalvården har sedan tidigare infört rökförbud inomhus. Anstalten Tidaholm har gått steget längre och förbjudit intagna att röka på andra ställen utomhus än vissa specifika platser. Rent konkret innebär det att intagna får röka på den lilla promenadgården, som ligger i anslutning till bostadspaviljongen, men inte på den stora promenadgården. I de fall intagna ertappas med att röka på den stora promenadgården skrivs en rapport. Rapporten kan leda till en varning som i sin tur kan leda till en senareläggning av den villkorliga frigivningen. Det ifrågasätts om anstalten har möjlighet att göra denna begränsning och om det är rimligt att intagna riskerar att få sin frigivning senarelagd på grund av rökning utomhus på den stora promenadgården.

12. Personal upprätthåller rökförbud genom handgripligheter

Den 20 december 2008 befann sig en intagen, J.N., på den stora promenadgården. En av vakterna, Sven-Göran Svensson, iakttog att J.N. rökte en cigarett och gick då fram till honom och tog ett våldsamt tag om hans arm i syfte att förmå honom att släcka cigaretten. Svenssons kollega reagerade omedelbart och drog tillbaka honom för att undvika ytterligare handgemäng. Händelsen inträffade när J.N. var på väg att släcka cigaretten i en burk som var utställd för att aska i.

Det är högst olämpligt att en kriminalvårdare tar till våld för att lösa en situation som den beskrivna. Svensson borde ha sagt till J.N. utan att ta tag i honom.

13. Kriminalvårdare gör medicinska bedömningar

Enligt nya rutiner vid anstalten ska intagna som vill sjukanmäla sig inte längre gå till sjukavdelningen för bedömning av sjuksköterska. I stället ska kriminalvårdspersonal göra en bedömning och därefter eventuellt skicka den intagne vidare till sjukavdelningen. Det är högst olämpligt att kriminalvårdare utan medicinsk utbildning gör bedömningar av medicinsk natur.

14. Urinprov

När intagna i anstalten anmodas att lämna urinprov fattas inte några enskilda beslut, utan kriminalvårdare går helt sonika till den intagne och uppmanar honom att lämna urinprov. Att lämna urinprov är ytterligt integritetskränkande och bör anses utgöra en åtgärd som går den enskilde emot. Beslut bör således skrivas varje gång en intagen ska anmodas att lämna urinprov. Så sker i bl.a. anstalten Kumla.

15. Innehav av hygienartiklar

Anstalten har en begränsning av hur många hygienartiklar intagna får varje vecka. De hygienartiklar som delas ut på en avdelning täcker dock inte behovet för samtliga 30 intagna där. När det t.ex. gäller engångsrakhyvlar uppgår behovet till totalt 210 st per vecka, men det delas ut färre än 100 st. Vidare tillhandahåller anstalten inte deodorant.

16. Anmälan om personskada

När intagna skadar sig har Kriminalvården en skyldighet att anmäla detta till Försäkringskassan. Vid anstalten Tidaholm missas detta ofta. Vid ett flertal tillfällen har intagna själva fått göra anmälan till Försäkringskassan trots att detta åligger anstalten.

17. Vägran att handlägga anhållan då fel blankett använts

Anstalten har ett stort antal blanketter för olika slags ärenden. Om en intagen använder en "vanlig" anhållan för något som det finns särskilda blanketter för, vägrar personalen att behandla anhållan.

18. Begränsad permissionstid

Intagna som har permission får inte återkomma till anstalten efter kl. 19.00. Därmed kan permissionstiden vid exempelvis dagpermissioner inte nyttjas fullt ut.

19. Försäljning av tofflor

Korktofflor säljs till de intagna för 120 kr, vilket personalen uppgett är självkostnadspris. Enligt egna efterforskningar är priset på den aktuella typen av korktofflor halva det pris anstalten tar. Anstalten har vägrat att uppge varifrån tofflorna köps in och att utge en skriftlig verifikation av inköpspriset.

20. Brevgranskning

Anstaltens postgranskningsrutiner följer inte gällande regler. Det saknas ofta information om vilken typ av granskning som skett. Vidare granskas brev från myndigheter. Anstalten granskar också myndighetspost som adresseras till Kriminalvården, med den intagnes namn under myndighetens.

Till anmälan hade FRIO bifogat flera bilagor, bl.a. kopior av olika beslut som omnämndes i anmälan.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektörens ställföreträdare, enhetschefen Ulf Jonson, följande.

— — —

Sakförhållanden m.m.

Kriminalvården har remitterat ärendet till Kriminalvården region Väst som i sin tur inhämtat utredning från anstalten Tidaholm. Av utredningen har följande framkommit.

Anställd utan anställningsavtal

Barbro Nilsson anställdes den 14 februari 2002 som vikarierande vårdare hos dåvarande Kriminalvårdsmyndigheten Jönköping med placering vid anstalten Tidaholm. Anställningen övergick i en tillsvidareanställning den 1 januari 2004 enligt avtal utfärdat den 10 december 2003. Barbro Nilsson har haft en projektanställning på anstalten Holmängen mellan den 20 september 2004 och den 30 september 2006. Därefter återgick hon till anstalten Tidaholm för att fortsätta sin tjänstgöring enligt anställningsavtalet från den 1 januari 2004.

Brott mot sekretess

Då misstanke uppstått om att brott begicks genom att intagna på felaktiga grunder erhöll studiemedel från CSN tog personal, anonymt, kontakt med CSN för kontroll av om sådana utbetalningar gjorts till aktuella personnummer. Uppgift hos CSN om att en viss person uppbär studiemedel är offentlig. Då personalen inte uppgav att man ringde från Kriminalvården och inte heller uppgav sina namn kan det inte anses ha skett något brott mot kriminalvårdssekretessen.

Förflyttning till annan avdelning/beslut om ändrad sysselsättning

Eftersom intagna som läser på högskola är i behov av studiero och hjälp av varandra har anstalten Tidaholm inrättat en avdelning om 30 platser för denna kategori intagna. Vid placering av nya intagna på avdelningen beaktas både individuella förutsättningar och konstellationer av intagna för att skapa en

studiefrämjande miljö. Med anledning av att några intagna erhållit studiestöd från CSN på felaktiga grunder beslutade anstalten den 11 december 2008 att ändra sysselsättningen för flera intagna, bl.a. för R.N. Dessa intagna fick inte längre fortsätta med högskolestudier som anvisad sysselsättning och flyttades därför från "studieavdelningen" på B-paviljongen. Av notering i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) framgår att R.N. delgavs beslutet samma dag. Bortsett från avskildhetsplaceringar fattas inga skriftliga beslut beträffande förflyttningar mellan olika avdelningar inom anstalten.

Begränsning av telefon- och besökstillstånd

Anstalten Tidaholms rutin kring telefon- och besökstillstånd innebär att en intagen endast kan ha sammanlagt 16 godkända telefon- och besökstillstånd. Rutinen har tillkommit dels med anledning av det klientadministrativa systemets begränsningar och dels för att minska den administrativa hanteringen kring dessa ärenden. Tidigare har intagna ansökt om telefon- och besökstillstånd till många anhöriga eller vänner och bekanta som man aldrig har haft för avsikt att ha kontakt med. Detta har medfört att vissa intagna har innehått upp mot hundra godkända besökare/telefonstillstånd. Naturligtvis innebär sådana volymer ett stort merarbete om det blir fråga om omprövning m.m. Av denna anledning har anstalten infört rutinen att normalt endast bevilja ett visst antal telefon- och besökstillstånd. Den intagne har alltid haft möjlighet att byta ut personer på sin lista, liksom varje enskild ansökan prövas utifrån den intagnes behov. Intagna med särskilda skäl har således alltid getts möjlighet att utöka sina telefon- och besökstillstånd.

Innehavslista

Anstaltens s.k. innehavslista får anses utgöra en lokal ordningsregel och R.N. har fått möjlighet att ta del av den i enlighet med gällande regelverk.

Vägran att ta emot tidskrift från besökare/nekad besök

Under 2008 har anstalten Tidaholm omhändertagit stora mängder egentillverkad tatueringsutrustning. Förutom att det inte är tillåtet för de intagna att inneha tatueringsapparater ger denna verksamhet upphov till en mängd problem som t.ex. hotsituationer om tatueraren inte får ersättning för sitt arbete samt risk för blodsmitta. Eftersom den vårdare som omnämns i anmälan saknar kunskap om tatueringstidningar hänvisade denne i den aktuella situationen till att det normalt sett inte är tillåtet för intagna att ta emot sådana tidningar. Besökaren var mycket påstridig och krävde en ytterligare motivering. Då vårdaren upprepade sitt tidigare besked uttalade besökaren orden "din jävla kuk". Besökaren informerades herefter om att personer med en sådan attityd inte är välkomna på besök till anstalten. Med anledning av händelsen fattade anstalten Tidaholm den 23 december 2008 beslut om att av säkerhetsskäl tills vidare endast medge den aktuella intagne bevakade besök av den person som uttryckt sig kränkande mot kriminalvårdaren. Det kan inte anses ingå i en kriminalvårdares tjänstgöring att ta emot kränkande tillmälen från varken intagna eller besökande.

Telefonsamtal med advokat

Telefonen som används för intagnas enskilda samtal är belägen i anslutning till vaktrummet. Omkring telefonen är uppställt två stycken 1,5 meter höga skärmar. Personalen har ett arbetsutrymme drygt två meter därifrån. All möjlig hänsyn tas för att den intagne ska kunna prata ostört och ingen personal stannar i närheten av telefonen utan avlägsnar sig så långt bort som möjligt.

Någon avlyssning sker inte och personalen är väl införstådd med regelverket angående detta.

Rapportskrivning

Vid misshandling av intagen ska rapport upprättas av den personal som varit med vid händelsen för att beslutsfattaren ska få en objektiv och saklig bild av den aktuella incidenten. Att upprätta flera likalydande rapporter är inte meningsfullt, men om den personal som närvarade vid incidenten uppfattat situationen olika kan det däremot finnas skäl att upprätta flera rapporter.

Rökförbud

Enligt anstalten Tidaholms lokala ordningsregler tillåts rökning i de promenadgårdar som ligger i direkt anslutning till bostadsavdelningarna. Intagna har tillgång till dessa promenadgårdar under den tid som de befinner sig på avdelningen, vilket gör att deras möjligheter att röka är väl tillgodosedda. För närvarande har de intagna tillgång till den stora promenadgården endast en gång per vecka, förutom när de rör sig där vid transport eller andra sysselsättningar. Intagna och personal har informerats om rökförbudet på anstalten och samtliga vet vad som gäller. Gällande händelsen den 20 december 2008 finns ingen rapport upprättad och ord står mot ord om vad som egentligen hänt.

Medicinska bedömningar av kriminalvårdare

Enligt anstalten Tidaholms gällande rutiner för sjukskrivning av intagna ska den intagne anmäla sig sjuk till personal och uppge anledning. Om den intagne inte vill uppge anledningen till sjukskrivningen till personalen skrivs en anhållan till sjuksköterskan med en kort beskrivning om aktuella besvär. Personalen befriar intagna från sysselsättning vid uppenbar anledning, exempelvis vid feber. I övriga fall får intagna kvarstanna på bostadsavdelningen i avvaktan på sjukvårdens bedömning. Vid tveksamheter angående sjukdomsbilden kontaktas sjuksköterska för konsultation. Denna form av sjukskrivning kan likställas med det förfarande som sker i övriga samhället.

Urinprov

Av lagstiftningen framgår inte att anmodan att lämna urinprov ska ske skriftligt och anstalten har inga rutiner för att skriven beslut ska delges intagna i samband med anmodan.

Innehav av hygienartiklar

Anstalten tillhandahåller tandborste, tandkräm, tvål, schampo och rakartiklar. När en intagen kommer med en tom förpackning delas en ny hygienartikel ut. Förbrukningen varierar på olika avdelningar. När det gäller deodorant valde anstalten av säkerhetsskäl att inte använda den som först upphandlades eftersom den var förpackad i en glasflaska som skulle kunna användas som tillhygge. De intagna har därför fått använda privat deodorant. Sedan februari 2009 tillhandahåller anstalten en ny deodorant i plastförpackning.

Anmälan om personskada

Då det blir känt för anstalten att en intagen skadat sig görs enligt gällande rutiner en anmälan till Försäkringskassan enligt lagen (1977:264) om statligt personskaideskydd (LSP). Vid arbetsolyckor på verkstäder och industri är anstaltens skyddsombud delaktiga i utredning och anmälan görs även till Arbetsmiljöverket.

Vägran att handlägga anhållan då fel blankett använts

Anstalten Tidaholm har inga särskilda blanketter i andra ärenden än besöks- och telefonstillstånd, där blanketten är utformad för att underlätta för både den intagne och personal att tillse att nödvändiga uppgifter fylls i. Denna blankett finns tillgänglig på samtliga avdelningar. Om den intagne ansöker om besöks- eller telefonstillstånd på annat papper ombeds den intagne att komplettera uppgifterna på anvisad blankett. Påståendet att personal skulle vägra hantera framställningar som är skrivna på ”fel” blankett tillbakavisas.

Begränsad permissionstid

Tiderna för in- och utpassering styrs av säkerhets- och bemanningssituationen. Tiderna ligger dock inom ramen för normaldagordning.

Försäljning av tofflor

Anstalten säljer tofflor till de intagna för 120 kr/par, vilket är det pris som anstalten betalar till företaget Sko-Sak i Falköping.

Brevgranskning

Anstalten Tidaholm använder sig av en för ändamålet anpassad stämpel som används av de två tjänstemän som utför granskningen. Skulle det ha missats att sätta ett kryss på rätt ställe på stämpeln är detta endast i undantagsfall. Brev från myndigheter granskas endast om det finns misstanke om oegentligheter. Är anstalts namn angivet som adressat får brevet öppnas även om den intagnes namn är angett under anstalts namn, eftersom brevet i ett sådant fall inte kan anses ställt till den intagne.

Författningsbestämmelser

Brott mot sekretess

Av 10 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår att en intagen under arbetstid ska ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk eller någon annan lämplig sysselsättning som så vitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Av 12 § KvaL framgår att en intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne. Den som får ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får åläggas att ha sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Av 3 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3 (anstaltsföreskrifterna), följer att om en intagen har fått tillstånd att studera på egen hand, ska han eller hon följa den studieplan som anstalten har fastställt.

Enligt 7 kap. 21 § första stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närtstående lider men om uppgiften röjs.

Av 11 kap. 2 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel framgår följande. Studiemedel får beviljas till en studerande som är föremål för kriminalvård men som

inte omfattas av KvaL. Detta gäller även för en studerande som verkställer ett fängelsestraff utanför anstalten enligt 58 § nämnda lag eller lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. För en studerande som är inskriven på anstalt enligt KvaL men som inte omfattas av första stycket gäller följande: 1. En studerande på en eftergymnasial utbildning får beviljas studiebidrag men inte studielån. 2. En studerande på en annan utbildning får inte beviljas studiemedel.

Kriminalvården ska enligt 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården bland annat verka för att återfall i brott förebyggs och särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras.

Av 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) framgår att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till fängelse högst sex månader.

Förflyttning till annan avdelning

Enligt 7 § KvaL skall det vid fördelningen av de intagna mellan öppna och slutna anstalter tas hänsyn till bl.a. säkerhet och möjligheter att genomgå behandling. Enligt 7 a § skall det vid fördelningen av intagna mellan anstalter av samma slag tas hänsyn till bl.a. behov av viss utbildning eller behandling som anordnas i viss anstalt.

Enligt 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt (KVFS 2006:13, placeringsföreskrifterna) meddelar placeringsenheten med vissa angivna undantag beslut om placering i anstalt. Undantag görs för bl.a. andra omplaceringar mellan avdelningar inom en anstalt än placering på avdelning för intagna som kräver extra resurser avseende säkerhet och omhändertagna. I sådant fall meddelas beslut av chefen för det lokala verksamhetsområdet.

Telefon- och besöksstillstånd samt innehav

Enligt 30 § tredje stycket KvaL skall, om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, en tjänsteman på lämpligt sätt avlyssna telefonsamtal. Avlyssning får endast ske om den intagne känner till det. Telefonsamtal med advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas utan den intagnes medgivande.

Enligt 29 § första stycket KvaL får en intagen 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. Enligt tredje stycket ska, om det behövs med hänsyn till säkerheten, en tjänsteman vid anstalten vara närvarande vid besöket (bevakat besök).

Av 24 § KvaL framgår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 4 kap. 20 § anstaltsföreskrifterna framgår att personliga tillhörigheter som den besökande önskar lämna till en intagen och som den intagne önskar inneha i anstalten ska överlämnas till anstaltens personal för prövning av om innehav kan medges.

Enligt 7 kap. 17 § anstaltsföreskrifterna får böcker, tidskrifter och tidningar som uppmanar till brott eller som innehåller beskrivningar om hur man

tillverkar droger eller föremål som kan användas som brottsverktyg inte innehåser.

Av 7 kap. 20 § anstaltsföreskrifterna framgår att sådana böcker, tidskrifter och tidningar som avses i 17–18 §§ får förvaras av anstalten trots att de inte får innehåsa i bostadsrummet.

Innehavslista

Av 1 kap. 12 § anstaltsföreskrifterna framgår att anstalten ska upprätta lokala ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvården har beslutat.

Enligt 1 kap. 14 § anstaltsföreskrifterna ska en intagen ha tillgång till de lagar och förordningar, föreskrifter och allmänna råd samt ordningsregler som gäller för verkställigheten. Av allmänna råd till denna bestämmelse framgår att regelverket bör finnas tillgängligt i dagrum eller liknande eller tillhandahållas vid förfrågan.

Rapportskrivning

Av Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2007:3) framgår att en anställd inom Kriminalvården är skyldig att till närmaste chef anmäla sådana omständigheter eller händelser som kan ha särskild betydelse för bedömningen av de intagna och för vårdarbetet samt för ordningen och säkerheten.

Av 9 kap. 3 § anstaltsföreskrifterna framgår att vid misstanke om misskötsamhet ska anstalten upprätta en rapport samt skyndsamt utreda det inträffade. I de allmänna råden till föreskriften sägs bl.a. att den som leder utredningen bör se till att ärendet får en så allsidig belysning som möjligt och denne måste därför iakttä noggrannhet och objektivitet. Omständigheter som talar till den intagnes förmån bör noga redovisas. Oklarheter eller motsägelsefulla uppgifter i exempelvis en rapport bör i allmänhet redas ut i samband med att förhör hålls.

Medicinska bedömningar av kriminalvårdare

Av 2 kap. 7 § anstaltsföreskrifterna framgår att om den intagne på grund av funktionshinder, tillfällig sjukdom eller på annat sätt är förhindrad att delta i den ordinarie programverksamheten ska denne ges möjlighet till sådan sysselsättning som utifrån hans eller hennes förmåga kan anses lämplig. Vid behov kan samråd ske med anstaltens sjuksköterska.

Urinprov

Enligt 52 d § KvaL är en intagen, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol eller något annat beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Innehav av hygienartiklar

Enligt 7 kap. 2 § anstaltsföreskrifterna ska anstalten i den utsträckning det behövs för normal konsumtion tillhandahålla nödvändiga basartiklar för den intagnes personliga hygien. I de allmänna råden till föreskriften sägs att med basartiklar för personlig hygien avses i första hand tandborste, tandkräm, tvål, schampo, deodorant, rakartiklar och menstruationsskydd.

Anmälan om personskada

Enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) kan en intagen i kriminalvårdsanstalt vilken skadar sig under verkställigheten i vissa fall få ersättning för personskada från staten. Enligt 17 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd skall chef eller föreståndare för kriminalvårdsanstalt som fått kännedom om att skada inträffat omedelbart anmäla skadan till Försäkringskassan som prövar frågan om rätt till sådan ersättning.

Begränsning av permission

Av 2 kap. 1 § första stycket anstaltsföreskrifterna framgår att i en sluten anstalt får intagna vara inlåsta i sina bostadsrum under högst tolv timmar per dygn. Inlåstning får ske tidigast klockan 19.00 och ska ske senast klockan 20.00. Upplåsning får ske tidigast klockan 06.30 och ska ske senast klockan 08.00.

Brevgranskning

Av 25 § KvaL 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.

Enligt 4 kap. 3 § anstaltsföreskrifterna får granskning av en intagens post ske genom genomlysning av försändelsen i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning eller öppnande och genomläsning av innehållet. Av 4 kap. 4 § framgår bl.a. att den intagne ska underrättas om granskningen. I de allmänna råden sägs att underrättelsen till den intagne bör, då det gäller post till den intagne, 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 närvarat vid granskningen eller inte, datum samt vem eller vilka som utfört den.

Kriminalvårdens bedömning*Anställd utan anställningsavtal*

Enligt uppgift från anstalten Tidaholm har Barbro Nilsson enligt gällande anställningsavtal en tillsvidareanställning vid Kriminalvården.

Brott mot sekretess

Kriminalvården har i tidigare yttrande till JO (dnr 2200-2008) redogjort för myndighetens ställningstagande i aktuell fråga. Intagna i anstalt har endast i begränsad utsträckning rätt till studiemedel från CSN. I Kriminalvårdens uppdrag ligger bl.a. att verka för att förhindra återfall i brott och förhindra fortsatt brottslighet under verkställigheten. Därmed kan det också sägas vara Kriminalvårdens uppgift att i rimlig utsträckning förhindra att intagna, till följd av oriktiga eller ofullständiga uppgifter, beviljas studiemedel utan att ha rätt till det. Uppgifter om att en person är intagen i anstalt är emellertid normalt sekretessbelagda enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen, varför en direkt förfrågan från Kriminalvården till CSN torde innebära en överträdelse av denna bestämmelse. I avvaktan på eventuell författningsreglering har Kriminalvården emellertid infört rutinen att via telefon – utan att ange att samtalet kommer från Kriminalvården – göra stickprovsvisa kontroller hos CSN om en viss

intagen uppbär studiemedel eller inte. Om brottsmisstanke uppkommer, bedöms att sekretessen kan brytas med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Förflyttning till annan avdelning/ändrad sysselsättning

Varken KvaL eller placeringsföreskrifterna reglerar, med undantag av placering på avdelning för intagna som kräver extra resurser avseende säkerhet och omhändertagande, frågan om fördelningen av intagna inom en viss anstalt. I förevarande fall har några intagna omplacerats från en normalavdelning till en annan inom anstalten. Enligt Kriminalvårdens uppfattning har detta inte inneburit handläggning av ett ärende i förvaltningslagens mening, utan utgör ett faktiskt handlande från myndighetens sida i form av behandlingsåtgärder (jfr JO:s beslut den 22 december 2008 i ärende nr 4985-2007). Med undantag för 4–6 §§ har förvaltningslagens bestämmelser därmed inte varit tillämpliga i förevarande fall. Det kan noteras att R.N. begärt omprövning av anstalten Tidaholms beslut om ändrad sysselsättning. Kriminalvården region Väst har den 6 mars 2009 avvisat begäran då beslutet inte ansetts kunna omprövas enligt reglerna i KvaL. Denna fråga är för närvarande föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol.

Begränsning av telefon- och besökstillstånd

Utgångspunkten för intagnas telefonförbindelser finns i 30 § KvaL där det bl.a. föreskrivs att telefonsamtal får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Begreppet ”lämpligen kan ske” syftar till omständigheter som anstaltsrutiner, personaltillgång och andra praktiska förutsättningar. Mot bakgrund av att det förekommit att vissa intagna haft uppemot ett hundratal godkända telefon- och besökstillstånd och med det administrativa merarbete detta medför anser Kriminalvården att det är rimligt att anstalterna ges möjlighet att till viss del begränsa antalet godkända tillstånd. Det är dock svårt att uttala sig om någon generell gräns för hur många godkända tillstånd som varje intagen rimligen bör få ha. Vid utformningen av begränsningen måste en avvägning göras mellan anstaltens resurser och den intagnes behov. Det är också viktigt att det finns en viss flexibilitet i tillämpningen och att hänsyn tas till varje enskild intagens behov av kontakter med omvärlden.

Den rutin som används av anstalten Tidaholm innebär att intagna inte får ha fler än 16 godkända telefon- och besökstillstånd. Den intagne kan emellertid när som helst ”byta ut” en person på listan över godkända tillstånd och det finns också möjlighet att, om särskilda skäl föreligger, utöka antalet beviljade tillstånd. Vid kontakt med anstalten har emellertid framkommit att om en intagen har både telefon- och besökstillstånd till samma person räknas detta som två tillstånd. Detta innebär att den intagnes kontakter med omvärlden teoretiskt skulle kunna begränsas till endast åtta personer. Enligt Kriminalvårdens bedömning får detta anses som en alltför snävt tilltagen begränsning. Detta har påtalats för anstaltsledningen.

Innehavslista

Av utredningen framgår att anstalten Tidaholm, inom ramen för de lokala ordningsreglerna, fastställt en lista över vilka föremål som är tillåtna att inneha i bostadsrummet. Det framgår av utredningen att listan är två och en halv sida lång och att den upptar 46 tillåtna föremål. Med anledning av omfattningen av den aktuella listan anser Kriminalvården att anstalten på begäran borde tillhandahålla kopior till de intagna.

Vägran att ta emot tidskrift från besökare/nekad besök

I anmälan riktas klagomål mot att en intagen nekats att ta emot tidskrifter från en besökande. När besökare önskar lämna föremål till en intagen ska en prövning ske av om innehav kan medges. Skulle det vid denna prövning visa sig att innehav av aktuellt föremål inte kan medges av något skäl ska ett överklagbart beslut fattas. Det kan även tilläggas att föremål som inte får innehas i bostadsrummet i vissa fall ändå kan förvaras av anstalten i den intagnes förråd. I aktuellt fall har anstalten Tidaholm, såvitt framkommit, inte gjort någon prövning av innehavsfrågan. Detta är givetvis inte acceptabelt.

När det gäller bemötandet av den besökande i aktuellt fall anser Kriminalvården att det visserligen får anses ingå i en kriminalvårdstjänstemans arbete att kunna hantera konfliktsituationer. Däremot delar Kriminalvården anstalten Tidaholms uppfattning att det inte ingår i arbetet att utstå kränkande tillmälen. Mot bakgrund av vad som framkommit om den besökandes uppträdande vid det aktuella tillfället har Kriminalvården inga synpunkter på anstaltens beslut att avbryta besöket. När det gäller de beslut som fattats avseende besökstillstånd för den intagne kan konstateras att denne haft möjlighet att få tillstånd en överprövning av besluten genom att begära omprövning samt överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Det kan noteras att anstalten Tidaholm den 1 april 2009 beslutade att på nytt bevilja oövakade besök avseende den aktuella besökaren.

Telefonsamtal till advokat

Det är givetvis av vikt att intagna ska ges möjlighet att tala ostört i telefon, oavsett om det är fråga om telefonsamtal till en advokat, övervakare eller annan. Ett telefonsamtal som rings i närvaro av en kriminalvårdstjänsteman är i praktiken delvis avlyssnat (jfr JO:s uttalanden i beslut den 27 maj 2008 i ärende nr 3135-2007). Den intagne ska därför utan närvaro av personal ha möjlighet att ringa samtliga s.k. tjänstesamtal för vilka beslut om avlyssning inte fattats. Av utredningen framgår att den tjänstetelefon som de intagna använder för sådana samtal på aktuell avdelning finns i ett vaktrum i direkt anslutning till personalens ordinarie arbetsplats. Trots att personalen enligt uppgift från anstalten vidtar åtgärder för att de intagna ändå ska kunna tala ostört framstår det som tveksamt om denna lösning är förenlig med bestämmelsen i 30 § tredje stycket KvaL. Kriminalvården region Väst har fått i uppdrag att se över detta.

Rapportskrivning

Det är inte minst av rättssäkerhetsskäl viktigt att incidenter inom Kriminalvården utreds på ett noggrant och objektivt sätt. Vid misstanke om misshandelsamhet är det normalt sett tillräckligt att endast en rapport upprättas avseende händelseförloppet. För det fall att de tjänstemän som bevittnat händelsen uppfattat den på olika sätt kan det emellertid vara värdefullt för utredningen att fler rapporter upprättas.

Rökförbud

Av Kriminalvårdens riktlinjer 2007:16, Rökfri Kriminalvård, framgår att medarbetare och klienter ska ha en rökfri inomhusmiljö senast den 1 januari 2008. Vidare framgår att intagna endast får röka på anvisad plats utomhus enligt gällande lokala ordningsregler. Kriminalvården kan inte finna annat än att anstalten Tidaholm tillämpar riktlinjerna om rökfri kriminalvård på ett korrekt sätt. Av 49 § KvaL framgår att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. Att röka på otillåten plats kan vara ett sådant brott mot föreskrifter som medför

att varning kan tilldelas. Den finns inte något dokumenterat beträffande den händelse som ska ha ägt rum på promenadgården den 20 december 2008 och ord står mot ord om vad som inträffat. Kriminalvården anser därmed att det inte är meningsfullt att utreda saken vidare.

Medicinska bedömningar av kriminalvårdare

Enligt den rutinbeskrivning för sjukmönstring i anstalt som utarbetats av Kriminalvårdens huvudkontor är utgångspunkten att alla intagna som omfattas av sysselsättningsplikt ska gå till anvisad sysselsättning, och att intagna inte själva kan bestämma om befrielse från sysselsättning till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning. För det fall att en intagen motsätter sig att gå till anvisad sysselsättning ska ansvarig tjänsteman på avdelningen göra en preliminär bedömning av orsaken. Undantag från huvudregeln om sysselsättningsplikt gäller för intagen som insjuknat under natten med exempelvis hög feber, kräkningar/diarré eller annat tillstånd som bedöms som allvarligt. Ansvarig kriminalvårdstjänsteman kan i dessa fall normalt bedöma att den intagne inte bör lämna bostadsrummet eller placeras på annan plats. Bedöms den intagne vara i akut behov av sjukvård eller om den ansvarige på avdelningen känner sig osäker ska kontakt tas med sjuksköterskan för konsultation. Intagen som önskar kontakta sjukvården ska meddela personalen detta och skriva en anhållan som lämnas till sjukvårdsmottagningen. I avvaktan på sjukvårdens bedömning och eventuellt besök på mottagningen ska den intagne vistas på sin ordinarie sysselsättningsplats. Om sjukvårdspersonal bedömer att den intagnes arbetsförmåga är nedsatt lämnas en rekommendation om lämplig sysselsättning till ansvarig kriminalvårdsinspektör. Anstalten Tidaholms gällande rutin för sjukskrivning av intagna överensstämmer med ovan nämnd rutinbeskrivning och bedömningen av den intagnes hälsotillstånd vilar fortfarande på sjukvårdspersonalen.

Urinprov

Att anmoda en intagen att lämna urinprov är en kontrollåtgärd som enligt Kriminalvårdens uppfattning faller inom ramen för s.k. faktiskt handlande för vilka förvaltningslagens regler om bl.a. beslut inte är tillämpliga. Skulle den intagne vägra lämna urinprov och fråga uppkommer att inleda en utredning och eventuellt vidta disciplinär åtgärd uppstår emellertid ett ärende och då gäller förvaltningslagens regler om myndighetsutövning mot enskild.

Innehav av hygienartiklar

Av utredningen i ärendet framgår inte annat än att anstalten Tidaholm i den utsträckning det behövs för normal konsumtion tillhandahåller nödvändiga basartiklar för den intagnes personliga hygien. Det har vidare framkommit att den typ av deodorant som initialt upphandlats inte kunde lämnas ut till de intagna av säkerhetsskäl, men att anstalten sedan en tid tillbaka tillhandahåller en annan typ av deodorant.

Anmälan om personskada

När ansvarig tjänsteman vid en anstalt får kännedom om att en skada uppstått är denne skyldig att omedelbart anmäla skadan till Försäkringskassan. R.N. har uppgett att anstalten Tidaholm ofta försummar denna anmälningsskyldighet. Eftersom R.N:s uppgifter är allmänt hållna är det svårt för Kriminalvården att bemöta denna kritik. Enligt uppgift från anstalten Tidaholm följer emellertid personalen regelverket på området. Det kan härvid tilläggas att det inte är anstaltens sak att ta ställning till om skadan uppstått på så sätt att den omfattas av bestämmelserna i LSP. Det ankommer i stället på Försäkrings-

kassan att göra den försäkringsmässiga bedömningen av ärendet och avgöra om skadan ska ersättas eller inte.

Vägran att handlägga anhållan då fel blankett använts

Anstalten Tidaholm har tillbakavisat R.N:s uppgifter att personal skulle vägra att handlägga en intagens anhållan då ”fel” blankett använts. Även här står ord mot ord och det förefaller inte meningsfullt att utreda frågan ytterligare.

Begränsning av permission

Det finns varken i lag eller förordning reglerat när in- och utpassering för permission ska ske. Enligt Kriminalvårdens uppfattning föreligger viss frihet för varje anstalt att själv reglera vilka tider på dygnet som ska gälla för när beviljade permissioner får påbörjas respektive avslutas. I likhet med de flesta slutna anstalter i landet förlägger anstalten Tidaholm av bemannings- och säkerhetsskäl in- och utpasseringar till dagtid, d.v.s. tiden mellan upp- och inläsning då de intagna vistas i gemensamhet (normaldagordning). De dagpermissioner som beviljas intagna förläggs därför som regel inom ramen för denna tid. Anledningen till detta är bl.a. att bemanningen på anstalterna är avsevärt lägre under kvälls- och nattetid, vilket gör det svårt att hinna med administrationen kring mottagande av permittenter i form av exempelvis utandningsprov och omhändertagande av medel. R.N. har i sin anmälan endast i generella ordalag framfört att intagna på anstalten inte kunnat utnyttja hela sin permissionstid. Kriminalvården saknar därför möjlighet att vidare bemöta klagomålen i denna del.

Försäljning av tofflor

Enligt av anstalten Tidaholm ingiven kopia av faktura har de aktuella tofflorna erbjudits de intagna till inköpspris.

Brevgranskning

Av R.N:s anmälan framgår att anstalten Tidaholm på ett brev förbisett att kryssa i någon av rutorna på brevgranskningsstämpeln och det finns därför anledning att rikta kritik mot anstalten. Det kan dock noteras att det inte har framkommit annat än att det rör sig om ett enskilt misstag. Av utredningen framgår vidare att anstalten Tidaholm granskat ett brev från Umeå universitet adresserat till R.N. utan att någon misstanke om oriktig avsändare förelåg enligt 25 § KvaL. Även denna omständighet beror uppenbarligen på ett enskilt misstag. Oavsett detta förtjänar emellertid anstalten kritik på grund av det inträffade. R.N. har slutligen framfört klagomål över att anstalten granskat ett brev till honom från Göta Hovrätt. Av utredningen framgår att brevet adresserats till ”Kriminalvårdsmyndigheten Tidaholm” och att det under detta har angetts ”att: R.N.”. Enligt Kriminalvårdens uppfattning måste det i denna situation antas att det aktuella brevet i första hand ställts till myndigheten för att öppnas och sedan eventuellt vidarebefordras till den intagne (jfr JO:s beslut den 17 april 2009 i ärende nr 4590-2008). I sammanhanget kan nämnas att det förekommit att polisen skickat försändelser till intagna adresserade på samma sätt innehållandes vapen efter hävt beslag.

FRIO yttrade sig över remissvaret och gav samtidigt in kopior av vissa handlingar, bl.a. en anhållan om besöksstillstånd. På denna hade en kriminalvårdstjänsteman antecknat att ”ansökan kommer att behandlas när sökningen sker på avsedd blankett”. FRIO gav även in ett kompletterande yttrande.

I beslut den 15 februari 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för de regler som anmälan aktualiserar. Det bör nämnas att vissa av de författningar som finns i redogörelsen numera har upphävts och ersatts av nya författningar. Detta gäller sekretesslagen (1980:100), som den 30 juni 2009 ersattes av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), samt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3), som den 1 augusti 2009 ersattes av KVFS 2009:4 (samma benämning). De nya författningarna har inte medfört några ändringar i sak i nu aktuella delar.

När det gäller bedömningen av det som FRIO tar upp i sin anmälan har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett att anstalten förtjänar kritik för otillåten brevgranskning (punkt 20 i anmälan), för att intagna inte kunnat tala helt ostört med sina advokater (p. 8), för att R.N. inte tillhandahölls en kopia av en lista över tillåtna föremål (p. 6) och för att anstalten i ett visst fall inte gjort någon prövning av huruvida en intagen kunde få inneha ett föremål (p. 7). Jag delar Kriminalvårdens bedömning i dessa delar. Vad som framkommit i fråga om rapportskrivning (p. 10), rökförbud utomhus (p. 11), medicinska bedömningar av kriminalvårdstjänstemän (p. 13), innehav av hygienartiklar (p. 15) och försäljning av tofflor (p. 19) ger inte anledning till kritik eller något annat uttalande från min sida. När det gäller påståendet om att personal vid visst tillfälle använt våld för upprätthålla rökförbudet (p. 12), ger inte utredningen något besked om vad som hände vid det aktuella tillfället. Jag har svårt att se att fortsatt utredning skulle kunna bringa klarhet i saken. Detsamma gäller tillfället när en besökande till en intagen bemöttes på ett, enligt anmälan, olämpligt sätt (p. 7). Påståendet om att anstalten ofta försummar att anmäla personskador till Försäkringskassan är för allmänt hållet för att kunna utredas närmare (p. 16). Jag nöjer mig med att erinra om vikten av att personskador anmäls och om att det är anstalten, inte den intagne, som är ansvarig för att det sker.

Jag vill i övrigt anföra följande.

Brott mot sekretess

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden, en övervakningsnämnd och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Att någon är dömd att avtjäna fängelsestraff får normalt anses vara en uppgift, vars röjande kan antas medföra men för den enskilde. En sådan uppgift får enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen inte röjas för enskilda eller andra myndigheter såvida inte någon sekretessbrytande bestämmelse

är tillämplig. Således hindrar inte sekretess att uppgift lämnas ut, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 §). Sekretess till skydd för en enskild hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § och 12 kap. 1 §).

Jag kan i princip ansluta mig till de uttalanden som Kriminalvården har gjort i remissvaret. Jag vill dock utveckla min syn på saken enligt följande. Kriminalvården ska enligt min mening i första hand tillgodose de intagnas behov och intressen. En viktig del i det arbetet är att försöka, genom olika påverkansprogram, få den intagne att avstå från fortsatt brottslighet. Därutöver ska Kriminalvården givetvis om möjligt förhindra att den intagne begår brott under straffverkställigheten. Det är dock viktigt att hänsyn tas till den intagnes integritet och att inte sekretesskyddade uppgifter röjs av misstag eller lämnas ut i onödan.

Förflyttning till annan avdelning/ändrad sysselsättning m.m.

FRIO har i denna del anfört att anstalten inte meddelade något beslut med anledning av att flera intagna flyttades från den avdelning som inrättats särskilt för intagna som bedriver högskolestudier.

Enligt Kriminalvården utgjorde förflyttningarna s.k. faktiskt handlande och inte ärendehandläggning. Förvaltningslagens regler om beslutsfattande var därför inte, enligt Kriminalvården, tillämpliga.

Bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) gäller enligt 1 § förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. I 20–21 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om motivering av och om underrättelse om beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende.

Vissa andra bestämmelser i förvaltningslagen, bl.a. 4 §, gäller också annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter. Enligt nämnda bestämmelse 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. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

När det gäller frågan om vad som är ett ärende i förvaltningslagens mening kan följande anföras (se JO 2004/05 s. 387). Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett "ärende". I motiven till förvaltningslagen har gjorts en skillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och deras faktiska handlande (prop. 1971:30 s. 315). Med ärendehandläggning åsyftas myndigheternas beslutande verksamhet. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har uttalats att med handläggning av ett ärende rimligen bör avses en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 u. 2008, s. 79). Vidare har anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd,

upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, 2 u. 2007, 36 f.).

Rent allmänt kan det vara svårt att dra en skarp gräns mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiskt handlande från myndigheters sida. Jag har erfarit att det inom kriminalvårdsområdet ofta uppstår tveksamheter om en åtgärd ska anses utgöra ärendehandläggning och alltså falla inom förvaltningslagens tillämpningsområde. Det allmänna intrycket är att Kriminalvården hänför en stor del av de åtgärder som vidtas i verksamheten till kategorin faktiskt handlande (uttrycket ”behandlingsåtgärder” förekommer också).

Jag har i ett tidigare beslut gett uttryck för uppfattningen att en förflyttning av en intagen mellan normalavdelningar inom en anstalt inte utgör ärendehandläggning utan är att betrakta som s.k. faktiskt handlande (dnr 4985-2007, beslut den 22 december 2008). I ett annat beslut hade jag anledning att uttala mig om en fråga som hänger samman med den nu aktuella problematiken, nämligen om placering av en häktad på viss avdelning i ett häkte utgör myndighetsutövning (dnr 3009-2007, beslut den 22 december 2008). Anmälaren hade ansökt om förflyttning till en gemensamhetsavdelning, men nekats detta. I ytterligare ett annat beslut har jag gjort bedömningen att en intagens ansökan om viss sysselsättning bör handläggas enligt förvaltningslagens regler för ärendehandläggning (dnr 6763-2008, beslut den 21 september 2009).

I de nu aktuella fallen har intagna som varit placerade på anstaltens studieavdelning förflyttats till normalavdelningar. Av remissvaret framgår att studieavdelningen erbjuder en något annorlunda miljö än den som råder på andra avdelningar. Det var alltså i och för sig inte fråga om förflyttningar mellan likvärdiga avdelningar. Skillnaden mellan avdelningarna framstår emellertid inte som påtaglig, vilket bör krävas för att förvaltningslagens regler om ärendehandläggning – in dubio – ska vara tillämpliga fullt ut. Jag delar alltså Kriminalvårdens bedömning att de aktuella omplaceringarna var att betrakta som faktiskt handlande och att förvaltningslagens regler, bortsett från 4–6 §§, därmed inte var tillämpliga.

FRIO har också klagat på att vissa av de intagna inte fick en kopia av beslutet om sysselsättning. Som FRIO påpekat har jag i ett annat beslut gett uttryck för uppfattningen att det vid underrättelseformen delgivning ligger i sakens natur att den delgivne får en kopia av den handling som delges (dnr 4253-2006, beslut den 12 april 2007).

Under punkt 9 i anmälan har FRIO klagat på handläggningen av en intagens ansökan om förflyttning till en annan bostadsavdelning. På ansökan, som bifogats anmälan, finns följande anteckning: ”Flytt mellan avdelningarna sker endast undantagsvis. Du får inte byta sida i nuläget detta är inget beslut som går att överklaga/Morgonmöte 081215.”

Enligt FRIO hade den intagne begärt att få ett överklagbart beslut, men förvägrats detta.

Frågan om ett beslut som Kriminalvården har meddelat är överklagbart avgörs ytterst av en förvaltningsdomstol. Att Kriminalvården angett att beslu-

tet inte är överklagbart saknar betydelse för den bedömningen. Det kan i vissa fall vara praktiskt att underrätta om att ett beslut inte får överklagas. Detta gäller dock framför allt när det i en författning finns ett uttryckligt förbud mot att överklaga. I andra fall kan det vara svårt att avgöra om beslutet kan överklagas. I sådana fall bör anvisning om hur man överklagar eller begär omprövning lämnas.

Begränsning av telefon- och besökstillstånd

FRIO har i denna del uppgett att anstalten infört en begränsning av det antal telefon- och besökstillstånd en intagen får ha. FRIO har ifrågasatt det rimliga i att en anstalt generellt förbjuder intagna att ha fler än åtta telefontillstånd och besökstillstånd.

FRIO har till sin anmälan bifogat två beslut som anstalten meddelat. Genom besluten har anstalten avslagit intagne C.A:s ansökningar om besökstillstånd och om telefontillstånd med hänvisning till de av FRIO i detta ärende ifrågasatta generella reglerna om begränsning av antalet besöks- och telefontillstånd.

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Den som är missnöjd med ett beslut att avslå en ansökan om besöks- eller telefontillstånd har möjlighet att begära omprövning av beslutet och, om han är missnöjd också med omprövningsbeslutet, överklaga detta till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom de nu ifrågasatta reglernas laglighet således kan bli föremål för prövning i domstol finner jag inte skäl att göra några uttalanden i denna del.

Urinprov

FRIO har i sin anmälan klagat på att uppmaningar att lämna urinprov inte föregås av skriftliga beslut.

Enligt den ursprungliga lydelsen av 52 d § kriminalvårdslagen fick en intagen, som kunde misstänkas vara påverkad av narkotika, föreläggas att lämna urinprov. Av förarbetena framgår att beslut om föreläggande förutsattes meddelas av styresman i anstalt (prop. 1978/78: 62 s. 34). Genom en lagändring år 1982 ändrades bestämmelsen så att det kom att framgå att en intagen var skyldig att på anmaning lämna urinprov, om inte medicinska eller liknande skäl talade emot det. Bestämmelsen är alltså utformad på detta sätt.

Enligt Kriminalvårdens bedömning utgör en anmodan till en intagen att lämna urinprov en kontrollåtgärd som faller inom ramen för faktiskt handlande och som således inte förutsätter handläggning enligt förvaltningslagens bestämmelser. Jag delar den bedömningen.

Vägran att handlägga anhållan när fel blankett används

FRIO har vidare uppgett att anstalten vägrar att handlägga ärenden som tagits upp i fel blankett. Anstalten har tillbakavisat denna uppgift.

Att en framställning inte skett på ett korrekt sätt utgör normalt inte skäl att avslå den. Onödig formalism är också typiskt sett ett sådant beteende från en tjänstemans sida som ska undvikas.

I denna del konstaterar jag att anstalten i åtminstone ett fall har underlåtit att pröva en ansökan på den grunden att den inte framställts på rätt blankett. Anstalten förtjänar kritik för detta.

Begränsad permissionstid

FRIO har slutligen klagat på att intagna som åker på permission inte får återkomma till anstalten efter kl. 19.00. Enligt FRIO medför detta bl.a. att intagna inte kan tillgodogöra sig dagpermissioner fullt ut.

För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen, enligt 32 § kriminalvårdslagen, 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. Permission får också ges, om det finns någon annan särskild anledning (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 ska vara ställd under bevakning.

Regeringen har i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt meddelat ytterligare bestämmelser om intagnas permission. Kriminalvården har vidare meddelat detaljerade riktlinjer beträffande omfattningen av permissioner (Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2009:4).

För att en permission ska fylla sin funktion måste omfattningen av den i det enskilda fallet i viss mån vara individuellt anpassad efter den intagnes situation. En sådan individuell anpassning skulle vara enklare med mer flexibla in- och utpasseringstider än de som anstalten Tidaholm tillämpar. Det finns emellertid inte, som Kriminalvården påpekat, några bestämmelser som reglerar när in- och utpassering i samband med permission ska ske. Därtill kommer att det finns sakliga skäl till att i normalfallen förlägga in- och utpasseringar i samband med permission till dagtid. Skäl för kritik föreligger således inte. Dock bör påpekas att varje ansökan om permission ska bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Det måste finnas utrymme att i permissionsplanen uppställa villkor om in- och utpasseringstider som avviker från de tider som normalt gäller.

Avskildhetsplacering av en intagen

(Dnr 488-2009 och 1830-2009)

Anmälningarna

I en anmälan, som kom in till JO den 29 januari 2009, klagade A.M. på behandlingen av honom i anstalten Hällby och uttryckte därvid sitt missnöje över att han varit placerad i avskildhet i fyra månader (dnr 488-2009). I anmälan, som kom in till JO den 31 mars 2009, klagade A.M. på att han alltfjämt var placerad i avskildhet och anförde att han numera, med undantag för några dagar, varit placerad i avskildhet i sju månader. A.M. anförde att tiden i avskildhet medfört att hans psykiska tillstånd kraftigt försämrats (dnr 1830-2009).

Utredning

Utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) inhämtades och granskades här. Av handlingarna framgick bl.a. att anstalten den 28 september 2008 beslutade att A.M. skulle placeras i avskildhet enligt 20 § första stycket 1 lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen). Av beslutet framgick att A.M. tagit sig upp på ett tak och underlåtit att följa anvisningar om att gå ned från taket. Som skäl för placeringen i avskildhet angavs i huvudsak att en intagen kan hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till eller föreliggande fara för den intagnes eller annan säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom. Av utdraget framgick också att vid omprövning av beslutet, som vidtogs regelbundet ända fram till i vart fall den 30 januari 2009, återopades vid samtliga tillfällen som skäl för fortsatt placering i avskildhet de omständigheter och skäl som låg till grund för beslutet den 28 september 2008.

Anmälningarna remitterades till Kriminalvården för yttrande. I remissvar den 11 maj 2009 anförde Kriminalvården, Region Mitt, genom regionchefen Gunilla Ternert, bl.a. följande.

Kriminalvården, Region Mitt, har inhämtat uppgifter från kriminalvårdsinspektörerna Eva-Brita Andersson och Peter Kjellin.

A.M. har varit avskild enligt 20 § 1 st 1p lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt sedan den 28 september 2008 med två korta avbrott. Den 13 februari 2009 hävdes hans avskildhet första gången. Redan dagen efter placerades han återigen i avskildhet enligt samma lagrum. Den 9 mars hävdes avskildheten för andra gången. Efter en incident så blev A.M. initialt placerad i avskildhet enligt 50 § kriminalvårdslagen den 12 mars som den 16 mars, efter utredning, hävdes och han placerades återigen i avskildhet enligt 20 § 1 st 1p kriminalvårdslagen. Dagens datum är han fortfarande placerad i avskildhet enligt samma lagrum. A.M. har inte begärt omprövning av något avskildhetsbeslut.

Den 16 oktober 2008 ansökte anstalten Hällby om förflyttning av A.M. Den 10 februari 2009 avslog placeringsenheten anstaltens ansökan. Den 30 mars ansökte anstalten på nytt om förflyttning av A.M. Något beslut i aktuellt placeringsärende är ännu inte fattat.

Anstaltens senast upprättade placeringsunderlag beskriver ingående anstaltens hantering av A.M. samt orsakerna till avskildhetsåtgärderna. Placeringsunderlaget återges här i sin helhet.

Av handlingarna framgår att A.M. i samband med promenad tagit sig upp på taket till anstaltens verkstad och vid uppmaning från personal vägrat komma ner. Insatsstyrkan tillkallades och hämtade ner A.M., varefter han placerades i avskildhet jml. 20 § kriminalvårdslagen. Rapporten har föranlett en varning jml. 49 §.

Efter utredning framkom bl.a. information som indikerade att A.M. kan komma att upprepa liknande rymningsförsök och att anstalten Hällby ej har överklättringsbara rastgårdar annat än på isoleringsavdelningen varför den 10 oktober 2008 ansöktes om förflyttning av A.M. med hänvisning därtill.

A.M. själv hade till placeringsenheten inkommit med flera skrivelser i ärendet där han framförde sina önskemål om att bli placerad tillsammans med sin tvillingbror.

Placeringsenheten bedömde dock att anstalten Hällby kan tillgodose kravet på säkerhet och avslog begäran om förflyttning.

Den 13 februari 2009 placerades A.M. vid en differentierad avdelning med ett mindre antal intagna. Dagen efter dvs. den 14 februari 2009 upprättades en ny rapport över misstänkt misshandelsakt, av vilken framgår bl.a. att personal vid ombyte inför besök uppmärksammat att A.M. hade synliga skador i ansikte och vid båda ögonen. Personal bedömde att skadorna tydde på att han blivit utsatt för våld. Vidare framgår att A.M. vid fråga om vad som hade hänt svarade att saken var utagerad och att det inte hade hänt någonting. Dock efter besöket påtalade han att han ville gå till isoleringen för att lugna ned sig lite och tänka över det som hade hänt. För att trygga A.M:s säkerhet placerades han åter i avskildhet jml. 20.1 § kriminalvårdslagen.

Den 16 februari 2009 rapporterades A.M. för hot och våld mot tjänsteman. Av upprättad *[rapport avseende; JO:s anm.]* misstänkt misshandelsakt, framgår bl.a. av två redogörelser att A.M. efterfrågat att få prata med specifik vårdare. Vidare framgår att vårdaren kommer till avdelningen för att prata med honom. Av en redogörelse framgår att A.M. rusar in i vaktrummet, där den specifika vårdaren befinner sig, men att han hejdas i dörren av annan vårdare. Samtidigt som detta händer informeras A.M. att gå till ett samtalsrum, för att sätta sig där och prata. Vidare framgår att han försöker ta sig förbi vårdaren, men att det misslyckas. I samband med misslyckandet uttalar A.M. ”vems kuk suger du?” för att sedan spotta den efterfrågade vårdaren rakt i ansiktet samt uttala ”jävla zigenar-hora”. Vidare framgår att personal griper in och för tillbaka A.M. till hans bostadsrum.

För ovannämnda misshandelsakt tilldelades A.M. en varning jml. 49 § kriminalvårdslagen. Ärendet är vidare polisanmält. A.M. har invänt emot utredningen, den 20 februari 2009, och påtalat att han inte anser att det är våld eller hot mot tjänsteman.

Anstalten Hällby gör nytt försök och placerar A.M. vid en ungdomsavdelning med inte mer än sex intagna den 9 mars 2009. Detta i syfte att utifrån hans psykiska mående bryta hans långvariga isolering. Den 12 mars 2009 ca kl. 08.05 begärde en intagen från avdelningen att bli placerad i avskildhet för egen säkerhet. Personalen konstaterade att den intagne hade synliga skador i form av avslagen tand samt fläskläpp. Av utredningstekniska skäl placerades samtliga intagna i avskildhet jml. 50 § kriminalvårdslagen. Vidare framgår att vid visitation av A.M:s bostadsrum upphittade personalen ett par byxor med ett blodstänk på, han uppvisade en tydlig svullnad samt rodnad på knogarna på högerhanden. Den misstänkta misshandelsakten är under pågående utredning.

A.M. har under verkställigheten bedrivit en kontinuerlig process i syfte att bli placerad tillsammans med sin tvillingbror alternativt att få kontakt med denne via telefon. Detta har avslagits varvid han skriftligen och muntligen uttalat, vad som uppfattats, som implicita hot.

Anstalten gör följande bedömning: A.M. har under sin verkställighet på anstalten Hällby rapporterats för allvarlig misskötsamhet vid flera tillfällen. Anstalten har vid flera tillfällen prövat att placera honom på olika sektionerade avdelningar i syfte att bryta hans isolering. Detta har dock ej lyckats då antingen A.M. själv misskött sig allvarligt eller att anstalten erhållit information om att det föreligger fara för placering av honom på vissa avdelningar alternativt att det uppstår starkt negativa klientkonstellationer vid placering på annan avdelning.

Utifrån att det ej längre föreligger möjlighet för inre differentiering begär anstalten A.M. omplacerad i syfte att bryta hans långvariga isolering samt med beaktande av de negativa konsekvenser för hans psykiska mående som denna medför.

Enligt Eva-Brita Andersson har inte A.M. tagit upp frågan om begränsad gemensamhet med henne. Mot bakgrund av hans agerande under sin vistelse i anstalten har dock detta inte bedömts vara möjligt.

Författningsbestämmelser

Enligt 21 § kriminalvårdslagen ska en intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § eller 20 a § få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

Kriminalvårdens bedömning

Enligt prop. 1980/81:1 kan lättnader avse bl.a. viss begränsad gemenskap med andra intagna. Vidare anges att i bedömningen av vilken lättnad som är möjlig måste givetvis göras med utgångspunkt från isoleringens syfte i varje enskilt fall.

Beträffande A.M., som både utövat våld mot andra intagna och som blivit utsatt för våld av andra intagna, så medför avskildhetens syfte uppenbara svårigheter att möjliggöra lättnader i avskildheten i form av begränsad gemenskap med annan intagen. Det bör noteras att intagna vid anstalten Hällby i huvudsak placeras i avskildhet utifrån fara för egen säkerhet alternativt andra intagnas säkerhet.

Anstalten Hällby har bedömt att det inte varit möjligt att låta A.M. erhålla viss begränsad gemenskap med andra intagna. Skäl att ifrågasätta denna bedömning har inte framkommit.

I remissvar den 17 juni 2009 anförde Gunilla Ternert i huvudsak följande.

— — —

Vid tidpunkten för det förra yttrandet hade placeringsenheten inte fattat beslut beträffande anstalten Hällbys förnyade ansökan den 30 mars 2009 om förflyttning av A.M. till annan anstalt.

Anstalten Hällby har haft kontinuerlig kontakt med placeringsenheten.

Sedan det förra yttrandet lämnades har A.M. den 2 juni 2009, tilldelats en varning enligt 49 § kriminalvårdslagen för att ha spottat på en annan intagen i avskildhetsavdelningens promenadgård.

Den 5 juni beslutade placeringsenheten att A.M. skulle placeras i anstalten Kirseberg. Den 9 juni transporterades A.M. till denna anstalt varvid placeringen i avskildhet vid anstalten Hällby hävdes.

A.M. har inte begärt omprövning av något avskildhetsbeslut fattad av anstalten Hällby.

Kriminalvårdens bedömning

De avskildhetsåtgärder som vidtagits gentemot A.M. har haft stöd i lag. Den långa tid som han varit placerad i avskildhet beror på dels hans eget agerande, dels den omständigheten att A.M. varit extremt svårplacerad.

A.M. yttrade sig över det som Kriminalvården anfört i det första remissvaret och gavs tillfälle att yttra sig över det andra remissvaret.

I beslut den 9 april 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Av 17 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) följer bl.a. 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. I lagen finns dock bestämmelser som innebär att de intagnas rätt till gemenskap får inskränkas, bl.a. av ordnings- och säkerhetsskäl.

Enligt 20 § kriminalvårdslagen första stycket 1 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. Enligt andra stycket får en intagen, som dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i slutanstalt, hållas avskild från andra, om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket samt det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär.

Det finns inte någon begränsning av hur länge en intagen får vara placerad i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen, men beslutet ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § kriminalvårdslagen ska få den lättnad i avskildheten som är möjlig (21 § kriminalvårdslagen).

Innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 § kriminalvårdslagen och vid omprövning av ett sådant beslut ska de omständigheter utredas som inverkar på frågans avgörande. Protokoll ska föras över vad som kommit fram vid denna utredning (22 § kriminalvårdslagen).

Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa ska undersökas av läkare så snart det kan ske. Andra intagna som hålls avskilda enligt 20 § ska undersökas av läkare, om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Har en intagen hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad ska en sådan undersökning alltid äga rum (22 § kriminalvårdslagen).

Möjligheten att placera någon i avskildhet får inte användas som bestraffning (se bl.a. prop. 1975/76:165).

Bedömning

Att placera en intagen i kriminalvårdsanstalt i avskildhet är en från humanitär synpunkt ingripande åtgärd. Placering av intagna i avskildhet bör därför begränsas i så stor utsträckning som möjligt. Utgångspunkten är att de intagna ska ges tillfälle att vistas tillsammans. 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 dock, av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, kravet på en korrekt hantering ställas högt.

Av utredningen i ärendet framgår följande. Den 28 september 2008 klättrade A.M. upp på ett tak och placerades samma dag, med stöd av 20 § första stycket 1 kriminalvårdslagen, i avskildhet. Avskildhetsplaceringen bestod fram till den 13 februari 2009. Den 14 februari 2009 blev han åter placerad i avskildhet. Placeringen i avskildhet bestod därefter, med ett kortare uppehåll, fram till den 9 juni 2009, då A.M. förflyttades från anstalten.

Kriminalvården har lämnat en kortfattad redogörelse för handläggningen av A.M:s vistelse i avskildhet mellan den 28 september 2008 och den 13 februari 2009. Av inhämtat utdrag ur det klientadministrativa systemet framgår att beslutet den 28 september 2008 motiverades med hänsyn till eller föreliggande fara för den intagnes eller annan säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom. Beslutet omprövades regelbundet.

JO har tidigare framhållit att det normalt inte är tillräckligt att i ett beslut som går parten emot enbart hänvisa till den lagtext som läggs till grund för beslutet. Av ett beslut ska framgå vad som i det enskilda fallet varit avgörande för utgången (se t.ex. JO 1990/91 s. 101). I det nu aktuella beslutet har Kriminalvården inte redogjort för varför man ansett att det förelegat fara för A.M:s eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom. Som beslutet har utformats ger det inte stöd för att rekvisiten för ett avskiljande var uppfyllda.

Anstalten har i sitt remissyttrande till JO uppgett att det hade framkommit indikationer på att A.M. kunde komma att upprepa liknande rymningsförsök. Bestämmelsen i 20 § första stycket 1 kriminalvårdslagen som åberopas i anstaltens beslut ger emellertid inte anstalten rätt att placera en intagen i avskildhet enbart av sådana skäl. Förutsättningarna för att placera en intagen i avskildhet på grund av risk för rymning eller fritagningsförsök regleras i 20 § andra stycket samma lag. Ett avskiljande på grund av sådana skäl får därför prövas utifrån de rekvisit som anges i det stycket (jfr prop. 1983/84:148 s. 14). En förutsättning för tillämpning av bestämmelsen är bl.a. att den intagne avtjänar ett straff på minst två års fängelse. Bestämmelsen var alltså inte tillämplig i A.M:s fall.

Det nu sagda innebär enligt min mening att anstalten den 28 september 2008 placerade A.M. i avskildhet utan att i beslutet på något vis anknyta till de rättsliga förutsättningarna för åtgärden, något som jag ser mycket allvarligt på.

Beträffande de omprövningar som skett av beslutet den 28 september 2008 kan jag konstatera följande. Ett beslut om placering i avskildhet ska omprövas minst var tionde dag. Omprövningen ska baseras på de omständigheter som föreligger vid tidpunkten för omprövningen. Anstaltens omprövningsbeslut innehåller, i samtliga fall och i drygt fyra månaders tid, identiska skäl och omständigheter som i det ursprungliga beslutet. Den till JO redovisade uppfattningen att det förelåg risk för att A.M. skulle avvika har inte dokumente-

rats eller återspeglats i de omprövningar som har skett. Syftet med omprövningen är emellertid, vilket jag framhållit även i tidigare beslut som avsåg bl.a. anstalten Hällby, att avgöra om det *fortfarande* finns skäl att hålla en intagen i avskildhet (se mitt beslut 8 oktober 2008, dnr 4994-2007). Även de omprövningar som ägt rum av besluten om placering i avskildhet den 14 februari 2009 respektive den 16 mars 2009 framstår närmast som illusoriska.

Jag är mycket kritisk till anstaltens handläggning i berörda avseenden. Om Kriminalvården anser att det är nödvändigt att placera en intagen i avskildhet i avvaktan på att en förflyttning till annan anstalt eller avdelning kan komma i fråga, är det av stor vikt att ett sådant ärende handläggs korrekt. De rättsäkerhetsgarantier som finns inbyggda i förfarandet riskerar annars att bli verkningsslösa. Det som framkommit i förevarande fall tyder enligt min uppfattning på att det krävs ytterligare insatser för att utbilda personalen vid anstalten Hällby i tillämpningen av de regler som gäller för avskildhetsplacering av intagna.

Initiativärende angående behandlingen av en intagen

(Dnr 461-2009)

I ett beslut den 12 april 2010 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Av uppgifter i massmedia, bl.a. en artikel i Aftonbladet den 27 januari 2009, framgick följande.

En man var placerad i anstalten Hällby i avvaktan på att han skulle utvisas till Libyen. Enligt uppgiftslämnare behandlades han illa av personal. Den intagne hade suttit isolerad under två veckors tid med handfängsel, midjefängsel och vuxenblöja. Han hade kastat avföring på personal och var i ett så dåligt psykiskt skick att han inte borde ha vistats i anstalten. När den intagne skulle transporteras till Libyens ambassad i Stockholm trädde ett örngott över hans huvud i ”ren Guantánamostil”.

Jag beslutade den 28 januari 2009 att inleda en utredning i saken.

Utredning

Sedan handlingar inhämtats och granskats här anmodades Kriminalvården att yttra sig över det som anförts i ovan nämnda artikel. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Lars Nylén, bl.a. följande.

Sakförhållanden m.m.

— — —

Yttranden har inhämtats från Kriminalvården Region Mitt och klient- och säkerhetsenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor.

Beskrivning av händelseförloppet

Den intagne, J.M.N., avtjänade ett fängelsestraff om sex månader och frigavs villkorligt från anstalten Mariefred den 29 oktober 2008. I domen hade förordnats om utvisning. I avvaktan på att utvisningen kunde verkställas beslutade Migrationsverket att J.M.N. skulle hållas i förvar och att han skulle placeras i kriminalvårdsanstalt med stöd av 10 kap. 20 § 1 utlänningslagen (2005:716).

J.M.N. kvarstannade inledningsvis vid anstalten Mariefred och vistades där i gemensamhet fram till den 2 december 2008. Den dagen attackerade han personal med en till stickvapen modifierad gaffel. Han blev avskild och förflyttades samma dag till anstalten Hällby. Den första tiden i avskildhet avlöpte utan större incidenter. Efter ett besök hos gränspolisens i Katrineholm den 19 december 2008, där J.M.N. fick klart för sig att utvisningen skulle verkställas, började han enligt anstaltens bedömning att agera mer labilt. Vid besöket hos polisen närvarade hans advokat som han även talade med i telefon den 2 januari 2009. Psykiatern Orsolya Hoffman träffade honom på anstalten den 5 januari 2008 utan att notera något speciellt. Inget akut behov av sjukhusvård konstaterades och inga overta psykotecken visades. Av dokumentationen framgår att J.M.N. strax efter psykiaterns besök började uppträda mer utåtagerande än tidigare.

Från slutet av december 2008 till den 18 januari 2009 kan följande agerande nämnas. J.M.N. bankade under perioder på sin celldörr och när kvinnlig personal kom in i cellen började han att onanera helt öppet. Detta beteende pågick kontinuerligt. Han smetade avföring på sig själv, i sängkläder och på väggar och golv. Han spottade mot personal, inklusive sjuksköterskan, när han fick tillfälle till det. Vidare attackerade han personal vid flera tillfällen genom sparkar och slag när de öppnade celldörren samt försökte kasta avföring på dem. Personal tvingades av denna anledning använda skyddsutrustning när man exempelvis skulle ställa in mat i rummet.

Mot bakgrund av J.M.N:s beteende beslutade t.f. kriminalvårdschefen vid anstalten Hällby, Peter Kjellin, att J.M.N. skulle beläggas med fängsel fr.o.m. den 18 januari kl. 16.00. Beslutet antecknades i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). Han belades med midjefängsel och kunde således röra sig i sitt bostadsrum samt röra sina händer/armar med viss begränsning. Möjligheterna att röra fötter och ben påverkades inte av åtgärden. Åtgärden innebär att behovet av att använda fysiskt våld minskade generellt, t.ex. kunde man undvika att använda spännbälte. Från och med denna dag till morgonen den 28 januari 2009 hölls J.M.N. fängslad med midjefängsel, med undantag för en period om en till tre timmar per dag då han gavs möjlighet att duscha och hans cell kunde saneras. Den 25 januari 2009 kl. 17.30 inleddes ett försök att inte hålla honom belagd med fängsel. Påföljande dag kl. 10.00 måste dock fängslet åter anbringas på grund av att J.M.N. återupptog sitt beteende och han fick flytta till en annan cell då cellen och han själv återigen måste saneras/tvättas från avföring och urin.

Vid samtal med personal som varit i kontakt med J.M.N. lämnar samtliga en samstämmig bild av hans agerande. Vid i princip varje kontakt förekom hot och/eller våld från J.M.N. mot personal. Han spottade, kastade avföring och urinerade på personal när han fick möjlighet. Agerandet bestod även av sparkar och försök till skallningar. Han lyckades även bita en vårdare i handen samt en i axeln och riva en annan i ansiktet i samband med duschning och under förflyttning i anstalten.

Den 20 januari 2009 transporterades J.M.N. till Libyens ambassad efter begäran från gränspolisens. Redan när han fördes ut ur sin cell för att förberedas inför resan försökte han spotta på personalen. Transportledaren beslutade med anledning härav att en s.k. spotthuva skulle anbringas på honom under färden. Anteckningar om detta finns på transportsedeln. Kriminalvården har en för ändamålet särskilt utvecklad huva. Denna kan användas enbart vid ett

tillfälle för att därefter kasseras. Anstalten Hällby hade tidigare tillgång till en sådan huva. I mars 2008 nyttjades denna under en transport där en intagen började spotta på personalen. Anstalten vände sig därefter till SUF (Kriminalvårdens säkerhetsutrustningsförråd), som dock inte hade huven i sitt förråd och de kunde inte heller beställa den. Anstalten använde då istället ett örngott som fyllde samma funktion och som tidigare användes i denna typ av situation, innan särskilda spotthuvor fanns att tillgå på marknaden. Framme vid ambassaden togs huven av och personal från polisen mötte upp. Under slutfasen av samtalet med en ambassadtjänsteman spottade J.M.N. en polisman i ansiktet och huven sattes då på igen. Huva i form av örngott har också, av samma skäl som ovan, använts när J.M.N. vid några tillfällen har förflyttats i ett fordon mellan olika byggnader inom anstalten. Tidvis placerades J.M.N. nattetid i en avskildhetscell i närheten av centralvakten i en annan byggnad då han förde så mycket oväsen att medintagna på avskildhetsavdelningen blev störda.

Försök gjordes med olika strategier för att få J.M.N. att ändra beteende. Personalen erbjöd honom dagligen att själv gå på toaletten, duscha, sätta på sig kläder m.m. Alla försök till lättnader slutade dock med att han på något sätt attackerade personalen. För J.M.N:s eget bästa fick han byta cell flera gånger då personal arbetade med att få bort avföring som han smetat in på väggar, golv, dörrar, fönster samt inredningen i övrigt. Dessa åtgärder vidtogs redan innan han belades med fängsel.

J.M.N. försågs med blöja samtidigt som midjefängsel anbringades på honom. Detta då han vägrade att gå på toaletten och istället kladdade så mycket med sin avföring att det blev helt ohanterligt för personal som skulle sköta om honom samt hälsovådligt för honom själv. J.M.N. protesterade inte mot detta. Följden av användandet av blöja blev initialt att hans kletande och kastande med avföringen minskade i omfattning. I samband med försök att befria honom från fängsel fortsatte emellertid hans agerande. Under tiden han var placerad i avskildhet var personalen honom behjälplig med tvättning och duschning samt påklädning när han så önskade. De bad om att få tvätta hans händer och hjälpte honom att få bort den avföring han själv smetat in på sin kropp. Han nekade alltid att duscha/tvätta sig på morgonen, men accepterade alltid erbjudandet under kvällstid.

Den 23 januari 2009 besökte psykiatern Agneta Pantzar J.M.N. Av hennes anteckningar från besöket framgår bl.a. att hans beteende bedömdes som en reaktion på en snar utvisning och att han inte tedde sig psykotisk. Mellan de båda psykiaternas besök träffade anstaltens sjuksköterska J.M.N. vid fem olika tillfällen.

Kvällen innan utvisningen verkställdes talade Peter Kjellin med J.M.N:s advokat i telefon. Advokaten ville höra om J.M.N. önskade tala med honom. När personal tillfrågade J.M.N. om detta så avböjde han. När advokaten erhöll detta svar så framförde denne till Peter Kjellin att han önskade att en läkare träffade J.M.N. Advokaten insåg att det var polisens ansvar varför han uppgav att han skulle kontakta gränspolisen. Peter Kjellin ringde trots detta till anstalten och såg till att även anstalten försökte kontakta gränspolisen. När de inte fick tag på någon där, faxade istället anstalten en skrivelse som angav advokatens önskemål om att J.M.N. skulle undersökas av en läkare innan utvisningen verkställdes.

Spotthuvor

Frågan om hur personal ska kunna skydda sig mot klienter som spottar är aktuell inte bara inom Kriminalvården, utan även hos bl.a. polisen och inom psykiatrisk vård. För situationer av detta slag finns på marknaden en rad olika typer av spotthuvor. Ofta handlar det om engångsartiklar som ska träs över huvudet på den person som spottar. Kriminalvården använder sig av spotthuvor i första hand inom transporttjänsten och endast i relativt liten omfattning på häkten och anstalter. Kriminalvårdens transporttjänst har en lokal instruk-

tion, upprättad den 3 oktober 2006, som beskriver hur spotthuvan ska användas och förvaras samt hur användandet ska dokumenteras. Av instruktionen framgår att spotthuvan ska användas med restriktivitet och inte i förebyggande syfte. Vid de flesta verksamhetsställen finns samma modell av spotthuva som transporttjänsten använder. Under våren 2009 har säkerhetsgruppen vid Kriminalvårdens huvudkontor haft i uppdrag att ta fram utrustning som effektivt skyddar personalen mot intagna som spottar. Fokus har varit att dels ”klä” den intagne men även direkt skydd för personalen. Förslag har framtagits för en enhetlig utrustning för hela myndigheten och beslut om detta ska tas inom kort. Därefter ska instruktioner och rutinbeskrivningar utarbetas.

Bedömning ur hälso- och sjukvårdssynpunkt

Kriminalvårdens medicinske rådgivare Lars Håkan Nilsson har gjort följande bedömning angående det aktuella händelseförloppet. J.M.N. bedömdes av specialistkompetent psykiater den 5 januari 2009 utan att något anmärkningsvärt framkom. Något skäl att anta att denna bedömning var felaktig har inte framkommit. J.M.N. belades med fängsel den 18 januari 2009 och transporten då spotthuva användes gjordes den 20 januari 2009. Förnyad bedömning av specialistkompetent psykiater gjordes den 23 januari 2009. Psykiatern kom fram till att det inte förelåg en allvarlig psykisk störning, vilket är en förutsättning för att psykiatriska tvångsvårdslagar ska vara tillämplbara. Därefter stod J.M.N. under kontinuerlig sjuksköterskeobservation, men någon bedömning av sjuksköterska eller läkare gjordes ej i direkt anslutning till att fängsel anbringades. Det beteende som uppvisades är ett gränsfall för vad som kan misstänkas vara en allvarlig psykisk störning och det kan inte uteslutas att bedömningen blivit en annan om den gjorts i samband med att misären i cellen och det utagerande beteendet var som mest fulminant. I övrigt finns inga anmärkningar ur sjukvårdssynpunkt.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 11 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) framgår att 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. (HäL) i tillämpliga delar. Utlänningen skall, 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.

Enligt 1 § HäL får den som är häktad på grund av misstanke om brott eller av någon annan anledning inte underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet kräver. Den häktade skall behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas.

Av 4 § HäL framgår att vid behandlingen skall hänsyn tas till den häktades hälsotillstånd. En häktad som bedöms behöva hälso- och sjukvård eller som begär att läkare skall tillkallas, skall 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 skall iakttas. Behöver den häktade sjukhusvård, skall sådan beredas honom eller henne så snart som möjligt. Föreskrifter om psykiatrisk tvångsvård finns i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Enligt 15 § första stycket HäL får den häktade beläggas med fängsel

8. under transport och annars under vistelse utanför förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl och
9. i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa.

Enligt andra stycket ska en läkare så snart det är möjligt undersöka den som är föremål för åtgärd enligt första stycket 2.

Av 4 kap. 21 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1) framgår att om den häktade belagts med spännbälte skall personalen hålla noggrann uppsikt över den häktade så länge åtgärden består.

Av 2 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (HäF) framgår att häktad och annan intagen som avses i 1 § första och andra styckena skall rätta sig efter de ordningsregler som gäller för förvaringslokalen och de anvisningar personalen lämnar honom.

Av 24 kap. 2 § brottsbalken framgår att om den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten rymmer eller sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma skall gälla, om någon annan än som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Kriminalvårdens bedömning

Användande av fängsel

Fängsel får enligt HäL användas under vistelse i förvaringslokalen för att betvinga våldsamt uppträdande, om andra medel visar sig vara otillräckliga, och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. Någon närmare definition av fängsel anges inte i lagen, men med fängsel menas dock normalt ett tekniskt hjälpmedel som binder samman händer eller fötter (Berggren och Munck, Polislagen, 4:e uppl., s. 80). Enligt beslut av Kriminalvårdens generaldirektör den 18 december 2007 (dnr 11-2007-14903) kan följande typer av fängsel användas: handfängsel, fotfängsel, midjefängsel, transportrem, plastfängsel/textilfängsel, bår samt spännbälte.

Innan J.M.N. belades med fängsel prövades under flera veckor andra strategier för att ändra hans agerande utan att lyckas. Att det har funnits skäl att belägga J.M.N. med fängsel för att betvinga hans våldsamma uppträdande och för att hålla honom till ordningen torde det enligt Kriminalvårdens uppfattning inte råda något tvivel om. Anstalten valde att endast belägga honom med ett midjefängsel, som innebär att händerna fixeras vid midjan men ändå medger viss frihet att använda händerna, och inte lägga honom i spännbälte för att undvika att inskränka hans rörelsefrihet mer än nödvändigt. Man har även vid flera tillfällen försökt att ta av J.M.N. fängslet.

J.M.N. belades med fängsel den 18 januari 2009, således fem dagar innan han undersöktes andra gången av psykiater. Den som har belagts med fängsel ska enligt HäL undersökas av läkare så snart det är möjligt. Det kan härvid noteras att syftet med läkarundersökningen inte är att läkaren ska delta i beslutsfattandet och bedöma om personen klarar att vara fängslad, utan att kontrollera att uppträdandet inte beror på sjukdom. Av utredningen framgår att J.M.N. undersöktes av psykiater den 5 januari 2009, då det konstaterats att han inte hade något akut behov av sjukhusvård. Psykiatern fann inte heller anledning att lämna några närmare anvisningar kring vården av J.M.N. Därefter besöktes J.M.N. av sjuksköterska den 8 januari, den 9 januari, den 12 januari, den 13 januari och den 15 januari 2009. Det ska i detta sammanhang beaktas att läkarundersökning inom den allmänna sjukvården, och därmed också inom Kriminalvården, i allt större utsträckning föregås av en bedömning av sjuksköterska.

Även om själva beteendet tidigare varit föremål för läkarbedömning och kontinuerlig tillsyn av sjuksköterska borde J.M.N. ha undersökts av läkare

tidigare än vad som skedde efter att beslutet om midjefängsel fattades. Orsaken till detta är sannolikt en missuppfattning om vid vilka tillfällen en läkare ska undersöka den intagne så snart det kan ske (jfr 23 § KvaL och 15 § första stycket 2 HåL). Användandet av fängsel enligt dessa paragrafer har historiskt sett inom Kriminalvården uteslutande skett med spännbälte. Av den bestämmelse i häktesföreskrifterna som behandlar fängsel följer att personalen ska hålla noga uppsikt över den som belagts med *spännbälte*. I Kriminalvårdens säkerhetshandbok, avsnittet om fängsel, anges att *den som är föremål för spännbälte undersöks av läkare*. Något ytterligare exempel på när läkare ska undersöka intagna som är belagda med fängsel anges inte. Ett förtydligande i denna del ska införas i säkerhetshandboken och det bör även övervägas om användning av fängsel ska regleras närmare i föreskriftsform.

Användande av vålds- och tvångsmedel

Användandet av s.k. spotthuva och blöja finns inte reglerat i lag. Användandet av spotthuva är endast reglerat i en lokal instruktion för Kriminalvårdens transporttjänst. Vid kontakt med polisen har framkommit att även de saknar intern reglering av hur användandet av spottskydd ska hanteras och vad som ska användas. Således kan endast bestämmelserna om allmänna ansvarsfrihetsgrunder i 24 kap. brottsbalken åberopas som stöd för hanteringen. I detta sammanhang bör beaktas vilket agerande från den intagne som åtgärderna syftar till att förhindra. Enligt Kriminalvårdens mening bör användandet av blöja i aktuellt fall inte ses som en form av tvångsmedel utan närmast som en ren hygienfråga för både personal och J.M.N. själv.

Kriminalvårdspersonal tillhör en yrkesgrupp som tvingas ha en beredskap för att ta emot ”spott och spe” från obalanserade eller psykiskt störda intagna. Förutom att J.M.N. inte rättat sig efter anstaltens ordningsregler och personalens anvisningar har hans agerande i ett flertal fall varit brottsligt. J.M.N:s konstanta agerande genom kastande av avföring mot personal samt spottande (se vidare nedan) utgör ett ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken (se NJA 2005 s. 738 och 1999 s. 725). Den brottsliga handlingen beskrivs i lagtexten som handgripligt antastande eller ofredande genom hänsynslöst beteende, varvid som exempel nämns skottlossning, stenkastning och oljud. J.M.N:s upprepade onanerande inför personal kan betecknas som sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § brottsbalken. Dessa två brott är att hänföra till brott mot frihet och frid samt sexualbrott. Vidare torde J.M.N:s agerande vid de tillfällen personal tvingats att förflytta honom inom anstalten eller av annan anledning behövt hålla honom till ordningen, utgöra våldsamt motstånd enligt 17 kap. 4 § brottsbalken. Det kan tilläggas att om det inte rört sig om en utvisningsdömd person på verkställighetsstadiet så hade sannolikt ett flertal polisanmälningar gjorts mot J.M.N.

Justitiekanslern har i beslut den 9 april 2008 (dnr 8476-07-21) funnit att polis agerat på ett försvarligt sätt i enlighet med 8 § polislagen vid ett omhändertagande när polisen dragit ned en mössa på den omhändertagne när denne hotat med att spotta på polisen. I detta fall har J.M.N. ständigt spottat på personal vid i stort sett varje tillfälle han fått. Mot bakgrund av ovanstående måste personalens åtgärder anses vara balanserade. Att personal måste kunna få skydda sig mot brottsliga angrepp torde vara en självklarhet. Kriminalvårdspersonal har dessutom legal befogenhet att använda våld för att hålla den frihetsberövade till ordningen (jfr 24 kap. brottsbalken).

Det sätt man valt att skydda sig från den intagnes spottande, genom att använda ett vanligt örngott, är inte standard. Av utredningen framgår dock att anstalten vid tillfället saknade tillgång till den spotthuva som normalt används inom Kriminalvården och att det inte heller varit möjligt att beställa nya. Kriminalvården anser därför att man kan ha viss förståelse för att anstaltspersonalen försökt lösa den unika och extrema situationen på det sätt som skett. Det har även varit möjligt att till stor del se genom örngottet och hörseln har inte varit nedsatt under bärandet. Som framgår ovan har Kriminalvården un-

der 2009 sett över användningen av skyddsutrustning av denna typ och har tagit fram förslag på en enhetlig sådan som ska användas inom hela myndigheten. Det ska även utarbetas stöd för användningen i form av nya instruktioner och rutiner. Den föreslagna utrustningen inskränker inte den frihetsberövades syn eller hörsel. En avvägning ska alltid göras om det är tillräckligt att personal själva skyddar sig mot spott genom utrustning eller om skyddet också ska anbringas på den intagne.

Anledningen till att blöja användes var initialt att försöka förhindra J.M.N. från att ofreda personal med sin avföring. Hans beteende torde dock även ha utgjort fara för hans egen hälsa. Personalen har vid duschning och rengöring av den intagne varit uppmärksam på att avföringen inte ska penetrera kroppen genom öppna sår och på så sätt skapa utrymme för infektioner. För att förhindra upprepade brottsliga handlingar gentemot personal samt för att motverka ett beteende som kunnat skada hans hälsa har anstalten agerat utifrån den enda lösningen som de kunde finna. Även i efterhand är det svårt att finna någon alternativ åtgärd som skulle ha kunnat skydda personal. Det kan vidare diskuteras huruvida det hade varit etiskt försvarbart att inte agera på något sätt för att skydda J.M.N. mot hans eget destruktiva beteende. J.M.N. har inte heller på något sätt uttryckt att han inte ville ha på sig en blöja.

Sammanfattning

Kriminalvården kan konstatera att den situation som uppstått med anledning av J.M.N:s beteende under sin vistelse på anstalten Hällby i det närmaste är unik inom Kriminalvården. Anstaltspersonalen har tvingats utföra sitt uppdrag under mycket svåra förhållanden och rent personalmässigt har mycket stora resurser avsatts för uppgiften. Det finns visserligen internationell erfarenhet av liknande beteende, i manipulativt syfte och för att markera avstånd till personalen samt försöka avvärja olika verkställighetsåtgärder.

Två olika psykiatrer har träffat J.M.N. den 5 och 23 januari 2009 och samstämmigt bedömt att han inte varit i behov av tvångsvård. Eftersom han inte gått med på någon frivillig vård har således Kriminalvården inte haft någon laglig möjlighet att föra över honom till sjukhus för psykiatrisk vård.

Enligt Kriminalvårdens mening har de vålds- och tvångsåtgärder som vänts inte varit av mer ingripande natur än vad ordningen och säkerheten krävt. Personalen har tvingats använda visst våld för att värja sig mot upprepade brottsliga handlingar från J.M.N. och har använt försvarligt våld för att upprätthålla ordningen. Beträffande användandet av fängsel kan även ställas frågan vad alternativet hade kunna resultera i. Om J.M.N. inte hade hållits fängslad så hade mer våldsanvändning krävts vid kontakterna med honom, med stora risker för fysiska skador på personal och honom själv. Likartat resonemang kan föras beträffande användning av blöja, där även etiska frågeställningar om vad som är mest humant för den intagne gör sig gällande.

Enligt Kriminalvårdens uppfattning borde anstalten Hällby ha tagit ytterligare sjukvårdskontakter i samband med att J.M.N. belades med midjefängsel. I övrigt finner Kriminalvården inte skäl att anmärka på anstaltens handlande.

Bedömning

JO:s prövning m.m.

Kriminalvården har i förevarande fall ställt inför en situation där det med hänsyn till ordning och säkerhet ansetts nödvändigt att i nästan två månaders tid hålla J.M.N. i avskildhet och periodvis även vidta andra tvångsåtgärder mot honom. Min huvudsakliga uppgift är inte att ta ställning till om Kriminalvårdens bedömningar i den aktuella situationen varit riktiga i sak. Min

granskning är i stället främst inriktad på att avgöra huruvida Kriminalvården handlat i enlighet med de regler som gäller för förfarandet.

Kriminalvården hade under den tid som J.M.N. befann sig i anstalten att i förhållande till honom tillämpa lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (25 § denna lag). Kriminalvården har redogjort för vissa bestämmelser i lagen. I 1 § slås bl.a. fast att den som är häktad inte får underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än som ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet kräver. Vidare framgår att den häktade ska behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas.

Därutöver finns ett antal internationella konventioner och andra regelsystem som Sverige har anslutit sig till eller på annat sätt är bundet av. Jag vill i sammanhanget särskilt nämna de europeiska fängelsereglerna (Ministerkommitténs rekommendation Rec (2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna). Av artikel 1 framgår att var och en som är frihetsberövad ska behandlas med respekt för sina mänskliga rättigheter och att de restriktioner som åläggs frihetsberövade ska vara så lite ingripande som möjligt och stå i proportion till det legitima syftet med åtgärderna. Jag vill även erinra om FN:s resolution 1988 om principer till skydd för alla personer under någon form av frihetsberövande. I punkten 6 fastslås den allmänna principen att ingen frihetsberövad får utsättas för grym, omänsklig eller förnedrande behandling, vilket enligt en förklaring i resolutionen bl.a. anses innefatta åtgärder som innebär att en frihetsberövad – även temporärt – fräntas möjligheten att använda sina sinnen, syn och hörsel, eller att orientera sig i tid och rum.

Behandlingen av J.M.N.

Om en frihetsberövad, såsom i förevarande fall, spottar på andra är det enligt min uppfattning givet att Kriminalvården får vidta åtgärder för att skydda omgivningen. Som Kriminalvården konstaterat saknas en särskild reglering av Kriminalvårdens möjlighet att använda sig av s.k. spottthuvor eller andra hjälpmedel för att värja sig mot någons spott. Den som håller intagna i kriminalvårdsanstalt under uppsikt har dock, utöver den nödvärnsrätt som tillkommer envar, rätt att bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att hindra den intagne från att rymma eller upprätthålla ordningen (24 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). Bestämmelserna innebär en begränsning av det skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp som tillförsäkras enskilda i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Kriminalvården måste ständigt ha beredskap för att kunna ta hand om människor som är i psykisk obalans. I förevarande fall hade J.M.N. nyligen uppvisat ett obalanserat och aggressivt beteende och det var dessutom känt att han hade spottat på omgivningen vid tidigare förflyttningar. Kriminalvården borde därför utan svårighet ha kunnat förutse behovet av särskilda åtgärder i samband med transporten av honom. Kriminalvårdspersonalen tvingades emellertid, i avsikt att undvika en mer ändamålsenlig utrustning, att dra ett örngott över huvudet på honom för att skydda omgivningen. Utgångspunkten måste med nödvändighet vara att en sådan åtgärd kan vara att betrakta som en

kränkning av den drabbade personens mänskliga värdighet. I och med att örngottet täckte för J.M.N:s ögon berövades han, och detta oavsett om örngottet till viss del gick att se igenom, möjligheten att fullt ut använda sin syn och han fick rimligtvis begränsad möjlighet att orientera sig. Agerandet stod därför såvitt jag kan bedöma i strid mot punkten 6 i FN:s resolution 1988 om principer till skydd för alla personer som berövats friheten.

Enligt min mening förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik för att det i den aktuella situationen saknades utrustning av annat och bättre slag som hade skyddat personalen utan att begränsa J.M.N:s syn, hörsel och orienteringsförmåga. Däremot anser jag inte att den personal som agerade vid tillfället i fråga bör kritiseras.

Av häkteslagen framgår bl.a. att den som belagts med fängsel ska undersökas av en läkare så snart som möjligt (15 § andra stycket häkteslagen). J.M.N. undersöktes av läkare fem dagar efter det att han hade påförts fängsel. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning om att J.M.N. borde ha blivit undersökt av läkare i närmare anslutning till att fängslet anbringades. Enligt min uppfattning hade det varit lämpligt om anstalten hade vidtalat läkare samma dag som han blev belagd med fängslet, särskilt mot bakgrund av att J.M.N. då hade uppträtt obalanserat sedan en tid tillbaka. Anstalten förtjänar kritik i denna del.

När det gäller den omständigheten att Kriminalvården försett J.M.N. med blöja nöjer jag mig med att konstatera att detta gjordes av omvårdnadsskäl och hygieniska skäl. Jag finner inte anledning att kommentera saken ytterligare.

Tillhandahållandet av medicinsk vård åt intagen m.m.

(Dnr 1150-2009 och 2159-2009)

Anmälningarna

I en anmälan, som kom in till JO den 27 februari 2009, anförde E.P. i huvudsak följande. Hennes bror R.E., som är intagen i anstalten Kirseberg, blir torterad och trakasserad av anstaltens personal. Han har felaktigt rapporterats för misskötsamhet. Anstalten har meddelat Ungerska ambassaden att R.E. inte vill ha läkarvård, men det stämmer inte. Det förhåller sig i stället så att R.E. inte får den läkarvård han är i behov av på anstalten. När R.E. på natten den 27 januari 2009 fick ett njurstensanfall kallade han på vakterna och uppgav att han behövde läkarvård. R.E. ansågs inte, trots att han skrek av smärta, behöva läkarvård och vakthavande befälet slog honom och placerade honom på isoleringsavdelningen. Efter flera timmars placering där fördes han till akuten. En kriminalvårdsinspektör hotade vid ett tillfälle R.E. med att polisen skulle komma och föra honom ut ur landet.

R.E. anförde, i en anmälan som kom in till JO den 3 april 2009, i huvudsak samma omständigheter som E.P.

Utredning

Utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) avseende R.E. begärdes in och granskades. Vidare inhämtades muntliga uppgifter från anstalten Kirseberg. Därefter anmodades Kriminalvården att yttra sig över anmälan. I remissvaret anförde Kriminalvården (region Syd), genom tf. regionchefen Anders Christensson, bl.a. följande.

Av det klientadministrativa systemet KLAS framgår följande:

Av det klientadministrativa systemet KLAS framgår att R.E. vid två tillfällen har rapporterats för misskötsamhet. Vid båda tillfällena fann anstalten efter företagen utredning att det var tillförlitligen styrkt att han hade gjort sig skyldig till den rapporterade misskötsamheten. Den 29 december 2008 rapporterades han för arbetsvägran. Anstalten gjorde bedömningen att det var tillförlitligen styrkt att han brutit mot gällande regelverk genom att underlåta att gå ner till arbetet trots att han inte var sjukskriven men fann inte att misskötsamheten var så allvarlig att den borde föranleda en varning. Istället påmindes han om sin skyldighet att följa gällande regelverk och om det faktum att upprepad underlåtelse kan leda till att varning meddelas. Den 14 januari 2009 rapporterades R.E. för skadegörelse. Bakgrunden till rapporten var att han hade lämnat in ett par skor som han uppsåtligen hade förstört genom att klippa/skära sönder hälen. Anstalten beslutade att han skulle ersätta anstalten med återanskaffningskostnaden för skorna, dvs. 77.40 kr, men att han inte skulle meddelas någon varning.

Vidare finns i KLAS två daganteckningar angående anstalten Kirsebergs kontakt med Ungerska ambassaden. Av båda dessa anteckningar framgår att anstalten har informerat ambassaden om att R.E., sedan ankomsten till anstalten, har beretts möjlighet till tolk vid behov samt att anstaltens sjukvårdspersonal finns till förfogande dagligen och att anstalten tar de intagnas hälsoproblem på största allvar. Av anteckningarna framgår inte att anstalten skulle ha anfört att R.E. inte vill ha någon sjukvård. Den 13 mars 2009 översände anstalten ett skriftligt svar till ambassaden. Inte heller av detta framgår att anstalten skulle ha anfört att R.E. inte ville ha någon sjukvård.

Vidare finns det i KLAS ingen dokumentation om att R.E. skulle ha blivit placerad i avskildhet den 27 januari 2009 då han begärde att få träffa en läkare med anledning av smärtor till följd av njursvikt. Det finns inte heller någon dokumentation som tyder på att det skulle ha uppstått tumult.

Av KLAS framgår att R.E. har varit på fem utevistelser i syfte att uppsöka sjukvården. Detta skedde den 16 juni, den 30 och den 31 december 2008 samt den 30 januari och 6 februari 2009. Ingen av dessa sjukhusresor skedde nattetid. Det finns därmed ingen dokumentation om att han skulle ha åkt till sjukhus natten den 28 januari 2008. Utevistelsen den 30 januari 2009 var mellan kl. 14.00 och 17.00.

Av KLAS framgår även att R.E. inkom den 12 januari 2009 med ansökan om förflyttning till anstalten Fosie. Anstalten Kirseberg avstyrkte denna ansökan eftersom R.E. har utvisning i domen. Den 4 februari 2009 avslog Kriminalvårdens placeringsenhet hans begäran om förflyttning.

Sjukvårdssamordnarens yttrande i ärendet:

För att inhämta underlag till detta yttrande har Region Syds sjukvårdssamordnare Marie-Louise Lindén varit i kontakt med Anita Zäll som är sjuksköterska vid anstalten Kirseberg. Därigenom har framkommit att R.E. har träffat anstaltens läkare vid ett stort antal tillfällen men även vid en del tillfällen träffat läkare på sjukhus. Vid ett flertal tillfällen har han varit inne på akuten med anledning av misstänkt njursten. För att undersöka detta har man kontrollerat

om det fanns blod i urinen vilket det inte fanns. Angående den operation som R.E. anför att han inte blivit kallad till har Kriminalvården remitterat honom men ännu har han inte blivit kallad till någon operation. Enligt journalanteckning från den 11 mars 2009 var väntelistan sådan att R.E. skulle få vänta ytterligare sex (6) månader. Sjukvårdssamordnarens sammantagna bedömning är att hon inte kan se att sjukvården på anstalten Kirseberg på något sätt skulle ha brustit i sin behandling av R.E.

Genom kontakt med anstalten Kirseberg har i huvudsak följande framkommit:

Utredningssamtal med Kenneth Rengbrandt

Vid samtal med det vakthavande befälet Kenneth Rengbrandt har följande framkommit. Natten till den 28 januari 2009 blev han uppringd av vårdpersonalen som informerade honom om att R.E. uppgav sig ha svåra smärtor i sin njure och sade sig behöva sjukvård. Mot bakgrund av att R.E. precis fått smärtstillande tabletter i form av Alvedon och att personalen inte bedömde att tillståndet var akut beslutade Kenneth Rengbrandt att man skulle avvakta och inte vidta några ytterligare åtgärder. Efter ytterligare cirka en timme blev han på nytt uppringd eftersom R.E. var mycket högljudd och absolut ville åka till sjukhus. Eftersom stämningen på avdelningen började bli mycket upprörd beslutade Kenneth Rengbrandt att R.E. skulle flyttas till observationsavdelningen. Eftersom R.E. inte själv ville låta sig flyttas tog Kenneth Rengbrandt tag i hans tröja. Något beslut om s.k. avskildhetsplacering registrerades aldrig till följd av att händelsen inträffade under natten då den intagne ändå ska vara intagen [torde avse att den intagne ska vara *inlåst*, JO:s anm.].

Efter att R.E. hade förflyttats till observationsavdelningen ringde Kenneth Rengbrandt sjukvårdsupplysningen. Det var en viss väntetid och själva samtalet/konsultationen tog också tid varför Kenneth Rengbrandts bedömning att R.E. behövde undersökas av läkare gjordes cirka en halvtimme senare. Därefter transporterades han omgående till akutmottagningen på Universitetssjukhuset MAS.

Kenneth Rengbrandt och övrig närvarande personal tillbakavisar uppgifterna om att R.E. skulle ha blivit slagen eller släpad eller muntligen kränkt av Kenneth Rengbrandt. Vidare konstateras av R.E. inte var placerad på observationsavdelningen i längre tid än 40–45 minuter.

Telefonsamtal med kriminalvårdsinspektör Anna Christeen den 11 maj 2009

Anna Christeen tillbakavisar med bestämdhet E.P:s uppgift om att anstalten Kirseberg skulle trakassera och tortera R.E. Vidare konstaterar Anna Christeen att R.E., i likhet med övriga intagna på anstalten, endast har blivit rapporterad för misskötsamhet då det faktiskt funnits misstanke om att han gjort sig skyldig till aktuell misskötsamhet. Avslutningsvis tillbakavisar Anna Christeen E.P:s uppgift om att anstalten skulle ha informerat Ungerska ambassaden om att R.E. inte ville ha någon sjukvård trots att han vill det.

Anna Christeen har tagit del av dessa anteckningar. Hon har inga synpunkter på innehållet.

Telefonsamtal med kriminalvårdsinspektör Rebecca Ohlsson den 19 maj 2009

Rebecca Ohlsson tillbakavisar E.P:s påstående om att hon skulle ha hotat R.E. med att polisen skulle hämta honom och föra honom ut ur landet. Rebecca Ohlssons enda teori om var han kan ha fått det ifrån är att hon i samband med ett behandlingskollegium förklarade för honom att skälet till att han inte blivit beviljad förflyttning till anstalten Fosie sannolikt var att han har utvisning i sin dom. Vidare förklarade hon för honom hur själva utvisningen går till bl.a. att verkställandet ligger på utvisningspolisens bord.

Vid samtalet berättade Rebecca Ohlsson även att R.E. har haft tät kontakt med sjukvården, såväl inne i anstalten som utanför. Hon berättade även att R.E. den 12 maj 2009 fick den operation som han tidigare varit remitterad till. Vidare berättade Rebecca Ohlsson att R.E. aldrig har nekats att få bli opererad med hänvisning till att det skulle finnas en rymningsrisk. Det finns ej heller någon dokumentation som tyder på att det skulle föreligga en sådan risk varför anstalten inte har utgått från att så är fallet i samband med gjorda riskbedömningar. Avslutningsvis anför Rebecca Ohlsson att hon aldrig har kallat R.E. dum i huvudet.

Rebecca Ohlsson har tagit del av dessa anteckningar. Hon har inga synpunkter på innehållet.

Telefonsamtal med Kenneth Rengbrandt den 19 maj 2009 med anledning av att JO inkommit med begäran om yttrande över ytterligare handlingar

Den 12 maj 2009 inkom JO till regionen med en begäran om yttrande med anledning av ytterligare två handlingar. Den 18 maj 2009 översände regionen dessa till anstalten Kirseberg i syfte att Kenneth Rengbrandt skulle få möjlighet att bemöta det R.E. anför. Den 19 maj 2009 kontaktade Kenneth Rengbrandt undertecknad och klargjorde att han inte har något särskilt intresse av R.E. samt att han behandlar honom på samma sätt som han behandlar övriga intagna. Kenneth Rengbrandt anför vidare att han arbetar som vakthavande befäl vid anstalten och att det ingår i hans arbetsuppgifter att gå runt på anstalten för att kontrollera att allt är som det ska. Om han ser intagna som spelar kort brukar han stanna till för att kontrollera om de spelar om pengar eller dylikt. Kenneth Rengbrandt anför vidare att det enda han har gjort mot R.E. är att han vid ett tillfälle har tagit tag i R.E:s tröja i syfte att få honom att följa med ner till observationsavdelningen. Vidare anför Kenneth Rengbrandt att han vid två tillfällen har sett till att R.E. har fått möjlighet att komma till sjukhus.

Kenneth Rengbrandt har givits möjlighet att ta del av dessa anteckningar och givits möjlighet att bemöta dessa. Han har inte inkommit med några synpunkter.

Kriminalvården, region Syd, gör följande bedömning

Anstalten Kirseberg tillbakavisar E.P:s uppgifter om att R.E. skulle ha behandlats dåligt under sin tid i anstalten eller att han inte skulle ha erhållit den sjukvård som han begärt. Vidare tillbakavisas påståendet om att anstaltens personal skulle ha glömt bort att hämta honom till en viktig operation. Regionens sjukvårdssamordnare anför att Kriminalvården visserligen remitterat honom till operationen men att han i dagsläget står på sjukhusets väntelista och ännu inte fått någon kallelse. I samtal med Rebecca Ohlsson har framkommit att R.E. numera har fått tid för operation och även hunnit bli opererad. Anstalten anför vidare att anstalten vid kontakt med Ungerska ambassaden aldrig har påstått att R.E. inte skulle vilja ha någon sjukvård. Av två anteckningar i KLAS framgår att anstalten endast har informerat ambassaden om att R.E., sedan ankomsten till anstalten, har beretts möjlighet till tolk vid behov samt att anstaltens sjukvårdspersonal finns till förfogande dagligen och att anstalten tar de intagnas hälsoproblem på största allvar. Av anteckningarna framgår inte att anstalten skulle ha anförut att R.E. inte vill ha någon sjukvård. Till detta yttrande har regionen även bifogat en skrivelse som anstalten översänt till ambassaden. Inte heller av denna framgår att anstalten skulle ha uttryckt att R.E. inte skulle vilja ha någon sjukvård.

Angående händelsen natten mellan den 27 och 28 januari 2009 har följande framkommit i utredningen. Vid midnatt kontaktade avdelningspersonalen det vakthavande befälet Kenneth Rengbrandt eftersom R.E. uppgav sig ha svåra smärtor i sin njure och sade sig behöva sjukvård. Eftersom R.E. precis

fått smärtstillande tabletter i form av Alvedon och avdelningspersonalen inte bedömde att tillståndet var akut beslutade Kenneth Rengbrandt att man skulle avvakta och inte vidta några ytterligare åtgärder. Nu i efterhand är det mycket svårt att avgöra om anstalten redan i detta skede borde ha kontaktat sjukvårdsupplysningen eller annan sjukvårdskunnig. Avgörande för detta är i vilket tillstånd R.E. befann sig vid den aktuella tidpunkten. Det bör även ifrågasättas om den närvarande avdelningspersonalen hade tillräcklig kunskap för att göra denna bedömning eller om Kenneth Rengbrandt borde ha kontrollerat R.E:s tillstånd redan vid detta tillfälle. Avgörande för detta är naturligtvis vilken kompetens/erfarenhet de aktuella kriminalvårdarna hade.

Cirka en timme efter det att Kenneth Rengbrandt först blev kontaktad blev han på nytt uppringd av avdelningspersonalen eftersom R.E. var mycket högljudd och absolut ville till sjukhus för vård. Vid detta tillfälle var flera av R.E:s medintagna mycket upprörda och bad personalen få tyst på R.E. Eftersom Kenneth Rengbrandt mycket riktigt fann att det var en spänd och irriterad stämning på avdelningen beslutade han sig för att R.E. skulle förflyttas till observationsavdelningen. Eftersom R.E. inte gick av egen fri vilja leddes han dit av två kriminalvårdare. Kenneth Rengbrandt medger att han tog tag i R.E:s tröja eftersom denne inte självmant ville följa med till observationsavdelningen. Ingen av de närvarande tjänstemännen har dock uppgett att det skulle ha uppstått tumult eller att det skulle ha förekommit handgemäng. I likhet med frågan om Kenneth Rengbrandt redan vid midnatt borde ha ringt sjukvårdsupplysningen är det svårt att nu i efterhand uttala sig om ifall det var nödvändigt för honom att ta tag i R.E:s tröja.

Efter att R.E. hade förflyttats till observationsavdelningen ringde Kenneth Rengbrandt sjukvårdsupplysningen. Till följd av viss väntetid samt att konsultationen i sig tog lite tid dröjde det cirka en halvtimme innan Kenneth Rengbrandt beslutade att R.E. skulle undersökas av läkare. Något beslut om utevistelse för att R.E. skulle kunna träffa läkare finns inte KLAS. Detta är naturligtvis en brist. Regionen finner även att anstalten borde ha skrivit en journalanteckning för att dokumentera händelserna under natten och skälen till att R.E. förflyttades till anstaltens observationsavdelning. Eftersom det var frågan om en tillfällig förflyttning under natten då de intagna ändå inte har någon gemensamhet kan inte regionen finna att anstalten skulle ha haft någon formell skyldighet att upprätta ett avskildhetsbeslut. I detta sammanhang bör noteras att Kenneth Rengbrandt uppger att syftet med att R.E. förflyttades till observationsavdelningen var att man där skulle ha en bättre uppsikt över honom.

E.P. och R.E. yttrade sig över remissvaret. E.P. anförde därvid bl.a. att det av journalanteckning från Universitetssjukhuset MAS framgår att R.E. enligt sjukhusets operationsplaneringsprogram Orbit avbokades från operation efter ett rymningsförsök.

Utdrag från operationsplaneringsprogrammet Orbit har inhämtats från Universitetssjukhuset MAS. Av utdraget framgår att R.E. enligt kirurgmottagningen i Malmö försökte rymma från ett mottagningsbesök. Vidare framgår att anstaltens säkerhetschef har kontaktat sjukhusets operationsplanerare och uppgett att R.E. inte försökt rymma och att operation ska planeras snarast.

I beslut den 28 april 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Medicinsk vård m.m. under natten mellan den 27 och 28 januari 2009

Av utredningen i ärendet framgår att R.E. under natten mellan den 27 och 28 januari 2009 för anstaltens personal uppgav att han hade svåra smärtor i sin njure och att han behövde sjukvård. Avdelningspersonalen kontaktade därför vakthavande befälet Kenneth Rengbrandt. Eftersom R.E. precis fått smärtstillande tabletter i form av Alvedon och avdelningspersonalen inte bedömde R.E:s tillstånd som akut, beslutade Kenneth Rengbrandt att man skulle avvakta och inte vidta några ytterligare åtgärder.

Jag vill rent allmänt framhålla att kriminalvårdstjänstemän, som normalt inte är medicinskt utbildade, bör iakta stor försiktighet vid bedömningar av intagnas behov av sjukvård. De får aldrig nonchalera en intagens uppgifter i det avseendet. Mot den bakgrunden kan det starkt ifrågasättas om inte vakt-havande befälet eller avdelningspersonal redan i detta skede borde ha kontaktat sjukvårdsupplysningen.

Av utredningen framgår vidare att Kenneth Rengbrandt cirka en timme senare blev uppringd av avdelningspersonal, eftersom R.E. var mycket högljudd och insisterade på att få sjukhusvård. Mot bakgrund av att R.E. var högljudd och stämningen på avdelningen med anledning härav började bli upprörd bestämde Kenneth Rengbrandt att R.E. skulle flyttas till observationsavdelningen. R.E. ville inte förflyttas till observationsavdelningen, varför visst tvång fick användas för att genomföra förflyttningen.

Jag har tidigare i olika sammanhang gett uttryck för uppfattningen att en förflyttning av en intagen inom en anstalt normalt ska betraktas som s.k. faktiskt handlande som inte kräver ett särskilt beslut, se t.ex. dnr 577-2008 angående bl.a. hämtning av intagna som skulle lämna urinprov. Förflyttningen av R.E. får, som Kriminalvården anför i sitt remissvar, betraktas som ett sådant faktiskt handlande. Jag kan inte se att det för den frågans avgörande har betydelse om R.E. var avskild eller ej men konstaterar ändå att så faktiskt var fallet, då händelsen inträffade på kvällen efter det att de intagna låsts in i sina bostadsrum med stöd av 17 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen). Härutöver kan anmärkas att Kriminalvården uppenbarligen inte ansett att 20 § kriminalvårdslagen var tillämplig i detta fall. Det nu sagda hindrar naturligtvis inte att ett särskilt beslut om avskildhet ska fattas så snart förutsättningar (t.ex. enligt 20 § kriminalvårdslagen) föreligger.

Det framgår av utredningen att visst våld brukades när R.E. förflyttades till observationsavdelningen. Huruvida detta våld överskred den gräns som anges i 24 kap. 2 § brottsbalken, som i situationer som den aktuella tillåter försvarligt våld, har emellertid inte gått att utreda. Det ter sig inte meningsfullt med ytterligare utredningsåtgärder.

Enligt min mening ska en intagen inte behöva räkna med att han ska förflyttas inom anstalten efter inläsningen på kvällen. Om detta undantagsvis ändå måste ske krävs starka skäl härför. Kriminalvården har uppenbarligen ansett att det förelåg sådana skäl. Jag finner inte anledning att kommentera den bedömningen.

2010/11:JO1

Trots det som jag nu anfört anser jag inte att Kriminalvården hanterade situationen på ett i alla avseenden lämpligt sätt. Rättssäkerheten kräver en fullgod dokumentation av den händelse som leder till en förflyttning av här aktuellt slag. Förflyttningen av R.E. dokumenterades emellertid inte. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för dokumentationsbristen.

Av utredningen framgår att Kenneth Rengbrandt kontaktade sjukvårdsupplysningen när R.E. hade förflyttats till observationsavdelningen. Efter den kontakten bedömdes att R.E. behövde läkarvård, varför han omgående transporterades till akutmottagningen på Universitetssjukhuset MAS. Något beslut om utevistelse för att R.E. skulle kunna träffa läkare finns emellertid inte dokumenterat. Jag instämmer i Kriminalvårdens bedömning att detta är en brist.

Medicinsk vård i övrigt

I anmälningarna har gjorts gällande att R.E. inte fått den läkarvård han varit i behov av på anstalten. Frågor som rör medicinska bedömningar lämpar sig inte för JO:s prövning. Jag uttalar mig därför inte om R.E. fått erforderlig medicinsk bedömning.

Av utredningen i ärendet framgår att R.E. har träffat anstaltens läkare och läkare på sjukhus vid ett flertal tillfällen. Utredningen ger inte stöd för kritik eller någon annan åtgärd från min sida i denna del.

Trakasserier m.m.

I anmälningarna har anförts att R.E. har torterats och trakasserats av anstaltens personal. Kriminalvården har tillbakavisat dessa påståenden. Ytterligare utredning i denna del framstår inte som meningsfull.

Begränsningar vad gäller intagnas innehav av cigaretter under promenad m.m.

(Dnr 5749-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 4 november 2008, klagade K.D. bl.a. på att anstalten Kumla godtyckligt begränsar det antal cigaretter som de intagna i C-huset tillåts inneha under promenadtid. K.D. anförde att det inte fattats något skriftligt beslut om begränsningen utan att de intagna endast fått muntliga besked. Vidare påstod K.D. att antalet tillåtna cigaretter varierar från en dag till nästa. K.D. påstod även att personalen skrattar åt de intagna i C-huset och gör narr av dem genom att bl.a. vända dem ryggen. Det har, enligt K.D., hänt att personal låtsats att de inte förstår engelska. Enligt K.D. är orsaken till att de intagna i C-huset behandlas på detta sätt att de är utlänningar som väntar på att överföras till sina respektive hemländer. K.D. uttryckte vidare missnöje med att de intagna vid ett tillfälle, när lunchmaten hade levererats sent, nekats att återvända till sin sysselsättning efter lunch. Enligt K.D. berodde det

på att det förekommit diskussioner mellan de intagna och personalen om cigarettrökningen.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Lars Nylén, följande. (Det i remissvaret omnämnda yttrandet till Regeringsrätten har utelämnats här.)

Sakförhållanden m.m.

Av yttrande inhämtat från region Mitt framgår följande. I samband med att rökförbud inomhus infördes inom Kriminalvården den 1 januari 2008 införde C-huset på anstalten Kumla en begränsning av antalet cigaretter som fick innehas under promenaden. Anledningen härtill var att anstalten ville undvika att de intagna smugglade in cigaretter efter promenaden i syfte att senare röka dem på platser där rökförbud råder (vilket för övrigt har hänt vid upprepade tillfällen trots inskränkningen). Begränsningen beslutades av kriminalvårdsinspektören Louise Ornell men dokumenterades inte. Redan från början var begränsningen fem cigaretter och någon ändring har inte skett på den punkten. Cigaretterna överlämnas till den intagne av personal i samband med promenaden. I mitten av november 2008 avskaffades begränsningen av antalet cigaretter eftersom den föranledde många kontroverser med de intagna, som är rökare i högre utsträckning än andra intagna i anstalten. Personal har inte skratat åt intagna.

I fråga om den av K.D. beskrivna händelsen, när de intagna inte fick återvända till sina arbeten efter lunch, har följande framkommit. För att intagna på olika avdelningar inte ska få kontakt med varandra vid exempelvis förflyttningar inom anstalten har avdelningarna vissa givna tider att förflytta sig mellan t.ex. avdelningen och arbetet. Liknande system, med s.k. slottider, tillämpas ofta inom logistikbranschen. Exempelvis används slottider på flygplatser för att lyftande och landande flygplan inte skall kollidera. Om en förflyttning av någon anledning försenas – exempelvis på grund av att lunchen levereras sent, som synes vara orsaken i detta fall – får de intagna vänta med förflyttningen till dess man inte riskerar att stöta ihop med andra intagna. Det kan ibland dröja ganska länge. Sannolikt var detta vad som hände den aktuella dagen. Någon rapport om arbetsvägran har inte upprättats.

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223; FL) bör en myndighet när den har att göra med någon som inte behärskar svenska vid behov anlita tolk.

Enligt 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) 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. Intagen ska vidare visa hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna och rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom.

Enligt 24 § KvaL får en intagen med vissa undantag ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar samt i övrigt ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt 5 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt ska en intagen snarast möjligt efter intagningen i anstalt muntligen eller skriftligen in-

formeras om anstaltsvistelsens innebörd. Enligt 43 § (nämnda förordning, JO:s anm.) får Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om tillämpningen av KvaL.

Enligt 1 kap. 12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3 ändrad genom KVFS 2008:14; anstaltsföreskrifterna) ska en anstalt upprätta särskilda ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvården har beslutat. (Enligt KVFS 2009:4, som trädde i kraft den 1 augusti 2009, är det verksamhetsområdet som upprättar sådana ordningsregler, JO:s anm.). Enligt 1 kap. 13 § ska en intagen snarast efter ankomsten till anstalten få muntlig och skriftlig information om ordningsregler, lokaler, signalanordningar och brandskyddsinstruktioner samt om det regelverk som gäller för verkställigheten. Anstalten ska vidare tillhandahålla den intagne skriftlig information om bland annat de lokala ordningsreglerna. – Enligt 7 kap. 6 § anstaltsföreskrifterna kan innehav av rökverk och tillbehör i den intagnes bostadsrum begränsas genom anstaltsens lokala ordningsregler. (Sedan den 1 april 2010 har nämnda bestämmelse – såvitt nu är av intresse – följande lydelse: "En intagen får inneha sådan egendom som är inköpt i kiosken eller varuautomaten. En intagen får dock inte inneha rökverk och tillbehör annat än i samband med tillåten rökning." Se KVFS 2010:1, JO:s anm.)

Kriminalvårdens generaldirektör beslutade den 26 juni 2008 att intagna i slutna anstalter från och med den 1 september 2008 inte får inneha cigaretter i sina bostadsrum (dnr 11-2008-15187).

Av Rökfri kriminalvård (Kriminalvårdens riktlinjer 2007:16) framgår skälen för regleringen av tobaksrökning och bl.a. att följande gäller för intagna i anstalter och häkten: Rökning får endast ske på anvisad plats utomhus enligt gällande lokala ordningsregler. Rökning får inte ske i bostadsrum. Rökning får inte ske nattetid efter inläsning. Vidare framgår att intagna vid behov kan erbjudas läkemedel och stöd i form av sluta-röka-program för att sluta röka, att ersättning utgår för deltagande i sluta-röka-program samt att nikotinläkemedel vid behov kan erbjudas nattetid till klienter som inte har ambitionen att sluta. För övrigt kan noteras att den 1 september 2009 (torde vara 2008, JO:s anm.) infördes även s.k. rökfri arbetstid för medarbetare i Kriminalvården. Kriminalvården har tillsammans med Folkhälsoinstitutet utbildat ca 200 rökavvänjare som i första hand ska arbeta med intagnas rökavvänjning.

Kriminalvårdens bedömning

Frågan om Kriminalvården har rätt att införa rökförbud inomhus har tidigare prövats av JO i beslut den 22 december 2005 (dnr 248-2005). Frågan är vidare för närvarande under Regeringsrättens prövning (mål 4303-08; en kopia av Kriminalvårdens yttrande till Regeringsrätten den 22 januari 2009 bifogas för kännedom).

Den fråga som här är aktuell är dock inte huruvida rökförbud ska råda inomhus, utan om Kriminalvården har rätt att begränsa antalet cigaretter som en intagen får inneha under promenad. Här kan först noteras att JO i det nämnda beslutet uttalade att en intagen bör beredas möjlighet att röka under anstaltsvistelsen men att han inte kan göra anspråk på obegränsade sådana möjligheter. JO tog i sin bedömning att rökförbudet i anstalten Gävles bostadsrum var förenligt med gällande lagstiftning hänsyn till att det under dagtid fanns möjlighet att röka utomhus.

Att cigaretter inte förs med till avdelningen efter promenad är av stor betydelse, inte bara för att upprätthålla rökförbudet inomhus utan också säkerhetsmässigt. Det förekommer nämligen att intagna försöker tända insmugglade cigaretter på olika sätt som i varierande grad medför risk för brand. Det förekommer sålunda bland annat att spisplattor slås på och lämnas tills de är så heta att det går att tända en cigarett direkt på plattan, att papper läggs på en glödlampa tills glöd uppstår och att elledningar kortsluts i syfte att få gnist-

bildning eller en glödyta. Att färre cigaretter smugglas in medför således en betydande minskning av risken för brand. Vilka konsekvenser en brand i ett utrymme där människor hålls inlåsta kan få framgår av det bifogade yttrandet till Regeringsrätten. En begränsning av antalet tillåtna cigaretter under promenaden är således av stor betydelse för brandsäkerheten.

Kriminalvården har inte utfärdat några centrala riktlinjer om under vilka förutsättningar rökning utomhus får ske utan har låtit varje verksamhetsställe lösa denna praktiska fråga successivt och utifrån de förutsättningar som råder lokalt. Olika verksamhetsställen har inom denna ram också löst frågan på olika sätt. Vilken lösning som har valts beror bl.a. på lokalernas utformning, antalet promenader per dag och de intagnas rökvanor, vilka varierar från tid till annan, och den ibland varierar mellan avdelningar inom anstalterna. På vissa anstalter delas ett visst antal av de intagnas cigaretter ut av personalen i samband med promenaden. Andra anstalter låter de intagna få sina cigarettpaket under promenaden. Åter andra anstalter förvarar de intagnas cigaretter i ett skåp beläget i anslutning till promenadgården och till vilket den intagne har nyckel. En mer generös tillgång till cigaretter kompletteras i regel med andra kontrollåtgärder, exempelvis stickprovsvisa kroppsvisitationer, för att undvika insmuggling och kan således på så sätt beskrivas som en mer ingripande kontrollform.

Genom den beskrivna flexibiliteten, liksom genom andra åtgärder såsom utdelning av nikotinläkemedel (för år 2008 till ett värde av knappt sex miljoner kr) och användning av den egenproducerade cigarettändarstationen Holken, har Kriminalvården i stor utsträckning kunnat underlätta övergången till en rökfri inomhusmiljö. Kriminalvården har för avsikt att utvärdera vilka metoder som har givit bäst resultat för att sedan implementera dessa i organisationen. Utvärderingen kommer dock inte att genomföras förrän Regeringsrätten avgjort det tidigare nämnda s.k. rökålet.

Vid en begränsning av antalet tillåtna cigaretter per promenadtillfälle kan antalet naturligtvis diskuteras. Fem cigaretter per timme motsvarar för en person som är vaken 16 timmar per dygn en konsumtion om 80 cigaretter per dag. Detta kan jämföras med att en storrökare i medicinska sammanhang ofta definieras som en person som röker mer än 10 eller 20 cigaretter per dag. Kriminalvården anser under alla omständigheter att en begränsning till fem cigaretter under den timplånga promenaden knappast kan ses som en reell inskränkning i den intagnes möjligheter att röka utomhus och att även ett lägre antal cigaretter än fem, beroende på övriga omständigheter, bör kunna vara acceptabelt. Faktum är att en viss oro finns för att fem cigaretter kan innebära en överkonsumtion av nikotin i samband med promenaden, vilket lett till att intagna svimmat på väg från promenaden till cellen. Det ger en viss antydning om att antalet cigaretter i aktuellt fall torde räcka. K.D:s invändningar mot antalsbegränsningen förefaller i stället bero på att begränsningen hindrar honom att smuggla in cigaretter för att röka dem inomhus, något som han har rapporterat för vid några tillfällen.

K.D. har uppenbarligen erhållit information som han har förstått om regeln om antalsbegränsning av cigaretter. Något behov av att anlita tolk för detta har således inte förelegat. Utredningen ger inte stöd för att de intagna i C-huset har bemötts av personalen på det sätt som K.D. uppger eller för att dessa intagna hållits kvar på avdelningen till följd av ett bråk kring rökning.

K.D. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 6 maj 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Begränsning av antalet tillåtna cigaretter under promenad

Som Kriminalvården anfört i sitt yttrande har jag tidigare prövat Kriminalvårdens rätt att genom särskilda ordningsregler införa rökförbud inomhus i anstalt (dnr 248-2005). Den 10 februari 2010 avgjorde Regeringsrätten det i Kriminalvårdens yttrande omnämnda målet om rökförbud inom kriminalvården (Regeringsrättens mål nr 4303-08). Målet gällde bl.a. frågan om Kriminalvården har rätt att avslå en intagens begäran om att få röka på sitt bostadsrum enbart med hänvisning till ett generellt beslut om rökförbud inom anstalten. Regeringsrätten fann att övervägande skäl talar för att ett beslut om ett generellt eller i vart fall långtgående rökförbud, som i stor utsträckning drabbar intagna, bör ha stöd i lag. Avsaknaden av lagbestämmelser om rökförbud kan, enligt Regeringsrätten, inte utan vidare tolkas som en frihet för Kriminalvården att bestämma i sådana frågor. Regeringsrätten menade därför att anstalten inte borde ha avslagit den intagnes begäran om att få röka på sitt bostadsrum enbart med hänvisning till det generella rökförbudet i anstalten.

Kriminalvårdens generaldirektör Lars Nylén informerade den 3 mars 2010 skriftligen regionerna inom myndigheten om den ovannämnda domen. I nämnda skrivelse redogjorde Lars Nylén bl.a. för huvudkontorets uppfattning om hur framställningar från intagna om att få röka i sina bostadsrum bör handläggas. Lars Nylén anförde därvid bl.a. följande: ”Rökning utomhus är tillåten. Med utomhus avses även balkonger och liknande. De närmare förutsättningarna för rökning utomhus måste avgöras utifrån de lokala förhållandena med avseende på bl.a. personal, lokaler och säkerhet. Med hänsyn till Regeringsrättens uttalande om att ett långtgående rökförbud bör ha stöd i lag ska verksamhetsställena sträva efter att inte inskränka de intagnas möjligheter till rökning utomhus mer än nödvändigt.”

Huvudfrågan i detta ärende är om Kriminalvården har rätt att begränsa det antal cigaretter som en intagen får inneha under promenad. Regeringsrätten konstaterade i det ovannämnda avgörandet att det i viss utsträckning är nödvändigt för Kriminalvården att reglera i vilken utsträckning rökning kan tillåtas i verkets lokaler utan att säkerheten i verksamheten äventyras. Som Kriminalvården redogjort för i sitt yttrande hade anstalterna vid den i ärendet aktuella tidpunkten rätt att upprätta särskilda ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvården beslutat. Enligt min bedömning bör det vara möjligt att i sådana ordningsregler ta in bestämmelser om det antal cigaretter som de intagna tillåts inneha under promenadtid. Jag kan inte se att Regeringsrättens avgörande påverkar denna möjlighet. Jag finner således ingen anledning att rikta kritik mot Kriminalvården i denna del. Jag har ingen synpunkt på att antalet tillåtna cigaretter i aktuellt fall bestämdes till fem. Mot bakgrund av bl.a. vad som i 1 kap. 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2009:4 (vid den i ärendet aktuella tidpunkten KVFS 2008:3), sägs om att anstalten ska tillhandahålla den intagne skriftlig information om bland annat de lokala ordningsreglerna är jag dock kritisk till att beslutet om begränsning av antalet

tillåtna cigaretter inte dokumenterades skriftligen. Detta öppnar för övrigt också, som i detta fall, för en diskussion om vad som egentligen gäller.

Personalens bemötande

Kriminalvården har tillbakavisat påståendet om att personal skrattat åt de intagna. Kriminalvården har inte bemött K.D:s övriga påståenden om att personalen uppträtt hånfullt och nonchalant. Ytterligare utredning i denna fråga framstår inte som meningsfull. Jag konstaterar att den utredning som föreligger i ärendet inte ger stöd för någon kritik från min sida i denna del.

Intagna har nekats att återvända till sin sysselsättning

Enligt Kriminalvårdens yttrande var orsaken till att de intagna inte tilläts återvända till sin sysselsättning efter lunch den aktuella dagen sannolikt att den sena matleveransen ledde till att den förutbestämda tiden för avdelningens förflyttning inom anstalten hade passerats. Jag noterar att de intagna inte rapporterats för arbetsvägran på grund av det inträffade. Jag finner ingen anledning att rikta kritik mot Kriminalvården för att de intagna inte tilläts återvända till sin sysselsättning. Jag vill dock i detta sammanhang framhålla vikten av att Kriminalvårdens personal, för att undvika missförstånd, i en situation som den aktuella tydligt klargör för de intagna vad som orsakat den uppkomna situationen och vad det kan få för konsekvenser för de intagna. I synnerhet i kontakten med intagna som har ett annat modersmål än svenska är det viktigt att personalen är tydlig.

Försvarsmakten

Kritik mot Försvarsmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt

(Dnr 5597-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 7 oktober 2009, uppgav Roland Halvorsen att Försvarsmakten hade dröjt oacceptabelt länge med att överlämna hans överklagande av ett beslut som Försvarsmakten hade meddelat till länsrätten. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande.

I ett skriftligt beslut den 24 november 2008 meddelade Försvarsmaktens chefsjurist, Stefan Ryding-Berg, att Roland Halvorsens förordnande som folkrättslig rådgivare inte skulle förlängas. Roland Halvorsen begärde i en skrivelse daterad den 4 december 2008, rubricerad ”Begäran om omprövning enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) alternativt överklagande till länsrätten av Försvarsmaktens beslut [...]”, att han skulle få vara kvar i befattningen. Roland Halvorsen tog därefter upp frågan vid ett sammanträffande med Stefan Ryding-Berg, vilket resulterade i att den sistnämnde i ett s.k. handbrev till Roland Halvorsen lämnade vissa ”förtydliganden” och förklarade att han med dessa förtydliganden fann frågan avslutad. Roland Halvorsen vände sig därefter, i en skrivelse daterad den 20 mars 2009, till Försvarsmaktens överbefälhavare, generalen Sverker Göranson, och påtalade bl.a. att han den 4 december 2008 hade begärt omprövning av Försvarsmaktens beslut alternativt överklagat det. Försvarsmakten, genom Stefan Ryding-Berg, beslutade den 26 maj 2009 att inte ompröva beslutet. I ett handbrev till Roland Halvorsen den 28 maj 2009 anförde Sverker Göranson att han hade övervägt att skicka Roland Halvorsens överklagande till länsrätten, men att han överlämnade, mot bakgrund bl.a. av att det var tveksamt om länsrätten var rätt instans att pröva överklagandet, till Roland Halvorsen att bestämma om så skulle ske. Därefter vidtog ytterligare skriftväxling mellan Roland Halvorsen och Sverker Göranson. Skriftväxlingen avslutades genom ett handbrev den 29 juni 2009 vari Sverker Göranson uppgav att han skulle se till att Roland Halvorsens överklagande översändes till länsrätten.

Utredning

Försvarsmakten anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar vitsordade Försvarsmakten, genom överbefälhavaren general Sverker Göranson, de faktiska omständigheter som redovisats ovan. Försvarsmakten anförde i remissvaret bl.a. följande.

— — —

Halvorsens skrivelse överlämnades emellertid inte till länsrätten omedelbart efter chefsjuristens beslut att inte ompröva Försvarsmaktens tidigare beslut. I

likhet med vad överbefälhavaren angav i sitt svar till Halvorsen (aktbilaga 9) fann länsrätten i juli 2009 att Halvorsens yrkande avsåg en tvist som rörde förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Halvorsens talan skulle därför föras enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och inte vid länsrätten. Efter att Halvorsen överklagat länsrättens beslut om att avvisa hans talan fann kammarrätten i oktober 2009 inte anledning att göra någon annan bedömning än länsrätten. Enligt Försvarsmaktens mening visar dessa domstolsbeslut att överbefälhavaren i sitt svar till Halvorsen hade fog för att inte omedelbart översända Halvorsens skrivelse till länsrätten. I överbefälhavarens svar till Halvorsen anger han Försvarsmaktens syn på hur Halvorsen kan föra talan mot Försvarsmaktens beslut. Enligt Försvarsmaktens mening kan det inte vara oförenligt med förvaltningslagens krav på skyndsam handläggning att lämna en korrekt fullföljdshänvisning för att undvika att en klagande vänder sig till fel instans. Överbefälhavarens skrivelse översändes dessutom till Halvorsen endast två dagar efter att chefsjuristen beslutat att det inte förelåg grund för en omprövning av Försvarsmaktens tidigare beslut. Efter att Halvorsen via mail till överbefälhavaren vidhållit sin begäran att överklagandet skulle överlämnas till länsrätten översändes överklagandet omedelbart till den av honom angivna instansen.

Roland Halvorsen yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 3 maj 2010 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet ska överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till högre instans. Det ligger emellertid i sakens natur att överlämnandet – när ett sådant ska äga rum – ska ske utan dröjsmål. Det allmänna kravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) på skyndsam handläggning gäller också här.

I 27 § förvaltningslagen finns bestämmelser om beslutsmyndighetens skyldighet att ändra beslut. Som en förutsättning för ändring gäller att myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt. Detta innebär att skyldigheten att ändra ett beslut gäller bara i sådana fall då myndigheten enkelt kan konstatera att beslutet är oriktigt. Normalt är myndigheten inte skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Det torde i allmänhet räcka med att myndigheten läser igenom skrivelsen med överklagandet och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten granska ärendet närmare.

Om det vid en sådan prövning som nyss har nämnts kan konstateras att beslutet inte är uppenbart oriktigt, behöver detta inte komma till uttryck i något formligt beslut. Det räcker att handläggaren tar ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid och, om så är fallet, ser till att överklagandeskriften och övriga handlingar i ärendet snarast vidarebefordras till överinstansen. Överlämnandet bör i sådana fall normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten. Något krav på att myndigheten ska bifoga ett yttrande till överinstansen föreligger inte.

När det gäller frågan om ett besluts överklagbarhet och vilken instans som är behörig att pröva ett överklagande kan följande anföras. När en myndighets

beslut har överklagats och en eventuell omprövning inte gör att överklagandet förfaller, ska myndigheten pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid (24 och 28 §§ förvaltningslagen). Den beslutande myndighetens uppgift är enligt lagens ordalydelse begränsad till detta. Annat som hör till behandlingen av ett överklagande är förbehållet den myndighet eller den domstol som ska pröva överklagandet. Det är inte heller i lagen underförstått att det i den lägre instansen skulle få prövas övriga förutsättningar för prövning i sak, t.ex. att det är fråga om ett överklagbart beslut (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 316; se även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., s. 277 och 300).

Försvarsmaktens handläggning av Roland Halvorsens begäran om omprövning/överklagande framstår mot nämnda bakgrund som högst anmärkningsvärd. Försvarsmakten borde naturligtvis redan när den fick skrivelsen vidtagit de åtgärder som ankommer på en myndighet vars beslut överklagas. Det kom i stället att dröja nästan fem månader innan Försvarsmakten gjorde en prövning enligt 27 § förvaltningslagen. Inte heller då överlämnades skrivelsen till länsrätten, utan detta skedde först i juli 2009, sedan Roland Halvorsen, efter en skriftväxling mellan honom och Sverker Göranson, förklarar att han vidhöll sin begäran att hans överklagandeskrivelse skulle överlämnas dit. Jag är mycket kritisk till det inträffade. Att länsrätten sedermera avvisade Roland Halvorsens överklagande saknar betydelse i sammanhanget.

Förvaltningsdomstolar

Åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål

(Dnr 2447-2008)

I ett beslut den 9 december 2009 anförde *JO André* följande.

Utredning m.m.

I anledning av vad som anförts i en anonym skrivelse till JO, och vad som därefter framkom i statistik som inhämtats från Domstolsverket, beslutade jag den 30 april 2008 att inleda ett initiativärendet mot Länsrätten i Örebro län angående handläggningstiderna i äldre skattemål vid länsrätten.

Från länsrätten inhämtades en förteckning över samtliga icke avgjorda skattemål som inkommit till länsrätten före den 1 januari 2006 samt dagboksblad i dessa mål. Jag uppdrog därefter åt byråchefen Åsa Widmark att utföra en inspektion av länsrätten med avseende på icke avgjorda skattemål, och under år 2008 avgjorda skattemål, som inkommit till länsrätten före den 1 januari 2006 samt två särskilt angivna mål enligt plan- och bygglagen (1987:10). Inspektionen genomfördes den 3–4 juni 2008.

Mot bakgrund av vad som kom fram fann jag anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts av befattningshavare som står under min tillsyn. Jag beslutade därför den 5 juni 2008 att inleda förundersökning avseende sådant brott.

Efter genomförd förundersökning beslutade jag den 6 februari 2009 att åtal skulle väckas mot lagmannen Emil Karlsson för 41 fall av tjänstefel. Åtalspunkterna avsåg 41 mål vid länsrätten som Emil Karlsson varit ansvarig domare för och som blivit liggande utan åtgärd under mycket långa perioder. Det var huvudsakligen fråga om skattemål. De 19 äldsta målen hade legat under en tid av sju år–sju år och tio månader utan att någon åtgärd vidtagits. I de därefter följande sex målen uppgick tidsutdräkten till fem år–sex år och fem månader. I elva av målen var tidsutdräkten två år–fyra år och fem månader. I de återstående fem målen hade någon åtgärd inte vidtagits på omkring ett år och nio månader. Dessa fem mål gällde betalningsansvar enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483). Sådana mål ska handläggas skyndsamt (se 12 kap. 7 b § samma lag).

Jag uppdrog åt f.d. chefsåklagaren Birgitta Nygren att föra JO:s talan i målet mot Emil Karlsson.

Örebro tingsrätt höll förhandling i målet mot Emil Karlsson den 1–3 september 2009 (tingsrättens mål nr B 989-09).

Emil Karlsson erkände samtliga gärningar men bestred ansvar på den grunden att fråga endast varit om oaksamhet som inte var straffbar. Han gjorde vidare gällande att gärningarna, vid en samlad bedömning av omständigheterna, i vart fall varit ringa.

Emil Karlsson hördes i tingsrätten angående de enskilda åtalspunkterna. Därutöver hölls även ett allmänt förhör med honom. I tingsrättens dom finns följande antecknat från det allmänna förhöret med Emil Karlsson.

Han hade när han kom till länsrätten arbetat med alla måltyper som förekommer vid en förvaltningsdomstol men han har mest arbetat med skattemål. När han tillträdde som rådman vid länsrätten [den 1 januari 1998, *JO:s anm.*] var länsrätten en av de tre sämsta länsrätterna i landet vad gäller målbalanserna. Dåvarande lagmannen ville då att han skulle avverka de 500 äldsta skattemålen. Resten av målen skulle de andra rotlarna sköta. Han fick också göra en del administrativt arbete och han har suttit med i Domstolsverkets projekt om sammanläggning av länsrätter. I slutet av 1998 lottades alla skattemål över på hans rotel. En pensionerad rådman anlätades som förstärkning från 1998/1999. Från 1999 kom även en assessor som arbetade på distans. Då arbetade tre domare med skattemålen. Detta varade till 2002. Under sex månader hade han en föredragande men i övrigt fanns bara notarier som inte kunde något om skattemål. De svåraste målen fick han hantera själv. Det skedde en radikal minskning av skattemålen under åren 1998–2002. Det ekonomiska läget var sådant att det inte gick att göra några långsiktiga planeringar. År 2000 beslöt Domstolsverket att dra in anslag retroaktivt och bemaningen fick skäras ner. Samtidigt kom målen från Gävle till hans rotel. Han fick även ta andra mål och fick ingen handläggarghjälp. Han gjorde ingen prioritering i form av listor över målen men han hade full kontroll på vilka mål han hade och deras ålder. Han vände sig till lagmannen, som kände till åldersstrukturen på skattemålen, och uppgav att han behövde hjälp men prioriteringen var att skattemålen kom i sista hand. Lagmannen befriade honom inte från några mål. Han har inte begärt resurser eller hjälp för något särskilt mål. Om han hade gjort det hade ändå ingenting hänt. Det fanns 2001 ingen domare på länsrätten som kunde hantera skattemålen. Länsrätten var feldimensionerad. Det fanns tillräckligt med domare men för få beredare och det gick inte att skapa en beredningsorganisation. På rotel 2 fanns ingen som kunde bereda målen utan det fick han göra själv. Han skulle dessutom utbilda fiskaler och notarier på området. År 2004 kom assessorn tillbaka men han skulle inte arbeta med skattemål, vilket Emil Karlsson protesterade mot. Den allmänna inställningen var att skattemålen låg längst ner på skalan och det var mycket arbete med att bryta denna inställning. Han påpekade att han inte kunde arbeta ensam med skattemålen men så blev det. Den 1 juni 2005 blev han, sedan den före lagmannen slutat efter 17 år, tf lagman men det gick inte att få besked hur länge hans förordnande skulle gälla. Under denna tid i väntan på en ny lagman kunde han inte göra någon omorganisation och det gick inte att fördela skattemål på de andra domarna eftersom de inte kunde hantera dessa mål. De saknade skattekompetens. Det var även svårt att sprida andra större måltyper, såsom socialförsäkringsmålen, eftersom andra domare hade dåliga kunskaper även om dessa. Den första juni 2005 fick länsrätten oförväntat 175 miljoner. Dessa pengar användes för övertid bland notarier och föredragande. Vid ingången av 2007 utgjorde skattemålen 1/3 av länsrättens totala balans. Så småningom blev det dock ordning på balanserna beträffande alla mål utom skattemålen. Under 2007 skulle en satsning ske på skattemålen men då försvann tre fiskaler på föräldraledighet. Några nya gick inte att uppbringa. Anledningen till att länsrätten tog mål från Gävle var att få mera pengar från Domstolsverket, vilket räckte till ytterligare några notarier. Om dessa mål hade lagts på andra domare hade de blivit liggande. Om han hade tagit de nu aktuella målen och avgjort dem hade andra mål eller något annat angeläget blivit liggande. Inte i något av de aktuella målen har parterna hört av sig och begärt avgörande. Han har flera gånger begärt nya domartjänster men Domstolsverket har sagt nej. Vid tiden för JO:s granskning hade han inlett konkreta åtgärder för att förbättra organisationen. Han var även sjukskriven en peri-

od på grund av stress. Den 1 januari 2009 rekryterades en ny domare med skattekompentens.

Tingsrättens dom

Den 1 oktober 2009 dömde Örebro tingsrätt Emil Karlsson för tjänstefel till villkorlig dom och 60 dagsböter.

Tingsrätten fann att Emil Karlsson genom sin underlåtenhet uppsåtligt hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt åtalet. Preskription hade dock inträtt beträffande den underlåtenhet som låg i tiden före februari 2004. Med hänsyn till verksamhetens art och den självständiga ställning som Emil Karlsson intagit som rådman och lagman fann tingsrätten att inte någon av gärningarna kunde anses som ringa.

Tingsrätten gjorde i ansvarsdelen följande bedömning.

I målet är genom Emil Karlssons egna uppgifter och utredningen i övrigt klarlagt att samtliga gärningsbeskrivningar är riktiga på så sätt att de beskrivna händelseförlöppen stämmer överens med verkligheten. De tider som har angivits utan att några åtgärder har vidtagits i respektive mål är således riktiga och det är också riktigt att Emil Karlsson har varit ansvarig domare för målen hantering. [– – –] Det råder inte någon tvekan om att Emil Karlssons hantering av målen ryms under begreppet myndighetsutövning. Det kan redan nu slås fast att mycket höga krav ställs på en domares noggrannhet och omsorg i dennes myndighetsutövning vad gäller såväl aktiva handlingar som underlåtenhet.

Som allmän regel när det gäller hanteringen av mål vid svensk domstol gäller att målen ska drivas med inriktning på ett snabbt avgörande (jämför 42 kap 6 § rättegångsbalken). Av artikel 6 Europakonventionen följer vidare att var och en har rätt till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid. I arbetsordningen för länsrätten, som gällde från och med den 1 januari 1998, finns en bestämmelse om att rotelinnehavare ska tillse att målen avgörs inom skälig tid [– – –]. Det sagda torde innebära att det åligger varje domare vid svensk domstol att tillse att målen som han eller hon ansvarar för drivs framåt så fort som möjligt och att de avgörs inom skälig tid.

Tingsrätten konstaterar att det i 19 av de aktuella målen varit fråga om en tidsutdräkt på sju år–sju år och tio månader. I sex av målen har tidsutdräkten varit fem år–sex år och fem månader. I elva av målen har tidsutdräkten varit två år–fyra år och fem månader. I återstående fem mål, vilka samtliga utgjort mål enligt skattebetalningslagen, har tidsutdräkten varit omkring ett år och nio månader. Dessa mål ska avgöras skyndsamt. Två av målen har gällt bygglov enligt plan- och bygglagen. I 29 fall har muntlig förhandling begärts. Det är således fråga om extremt långa tidsutdräkter i flertalet mål men även i övrigt har tidsutdräkten varit mycket lång. Inte i något fall kan tidsutdräkten vid en objektiv bedömning anses acceptabel. Frågan blir då om omständigheterna i de enskilda fallen kan medföra en annan bedömning.

När Emil Karlsson tillträdde sin tjänst i januari 1998 hade länsrätten stora balanser överlag och särskilt vad gäller skattemålen. Under den tid som Emil Karlsson verkat vid länsrätten har balanserna minskat successivt och efter två år har balanserna mer än halverats. Även de skattemål som Emil Karlsson ansvarade för reducerades under denna tid. Balanserna förbättrades ytterligare under åren. Omloppstiden för länsrättens mål minskade under åren 2005–2007 på så sätt att länsrätten kom att ligga under det verksamhetsmål om sex månaders handläggning som hade uppställts av regeringen [– – –].

Det står således klart att Emil Karlsson både som rådman och som lagman, trots ett svårt arbetsläge vad gäller arbetsbelastning, ekonomi och tjänster, har förbättrat länsrättens generella målstatistik i betydande grad. Härvidlag har

han gjort en god insats. Men det står också klart att detta skett på bekostnad av de nu aktuella målen som i stället blivit liggande. Emil Karlsson har själv berättat att han har prioriterat och avgjort andra nyare mål på bekostnad av dessa. Han har också uppgivit att han kände väl till samtliga 41 mål och att han hade fullt klart för sig hur gamla de var. Han har berättat att andra arbetsuppgifter gick före, såsom notarieutbildning och administrativa göromål samt att det inte fanns någon annan domare som kunde handlägga skattemålen.

Den sistnämnda förklaringen framstår som märklig mot bakgrund av att skattemål är en av de största målgrupperna på länsrätten och att domarna som tjänstgör i länsrätten får förutsättas kunna hantera även denna typ av mål. Övriga förklaringar är föga hållbara mot bakgrund av de även för en förvaltningsdomstol mycket långa handläggningstiderna som uppstått och det stora antal mål som omfattas av åtalet. Som tingsrätten ser det har Emil Karlsson haft att prioritera de äldsta skattemålen och avgöra dessa före nyare mål, även om detta fått till följd att dessa blivit lidande och att länsrätten som helhet fått en sämre balans. Han har således gjort en felaktig prioritering. Det har också kunnat krävas att han agerat kraftfullare för att få hjälp och avlastning för att kunna hantera aktuella mål, både under tiden som rådmän och under tiden som lagman.

En samlad bedömning ger vid handen att Emil Karlssons underlåtenhet att vidta åtgärder i de aktuella målen har fått till följd att inget av dem har kunnat avgöras inom skäligen tid. Emil Karlsson har därmed genom sin underlåtenhet i samtliga åtalspunkter åsidosatt vad som gällt för honom som domare. Av Emil Karlssons egna uppgifter framgår att han varit väl medveten om målen och deras ålder men att han prioriterat andra mål och arbetsuppgifter. Han har inte haft någon plan för hanteringen av de aktuella målen. Härav kan annan slutsats inte dras än att fråga varit om ett uppsåtligt handlande. Det framstår även som om denna felaktiga prioritering i någon mån satts i system, vilket måste anses försvårande. Vad Emil Karlsson anfört om att ingen av parterna hört av sig och stött på beträffande handläggningen är inte av beskaffenhet att påverka bedömningen. Risker för skada måste i många fall anses betydande vid så långa handläggningstider som här uppstått.

När det gällde påföljden uttalade tingsrätten följande.

Tingsrätten har funnit åtalet styrkt förutom i de delar där preskription inträtt. Tingsrätten har vidare funnit att Emil Karlsson i samtliga fall har handlat uppsåtligt och att gärningarna inte är ringa. Med hänsyn härtill, till antalet brott och de långa tidsutdräkten är straffvärdet så högt att påföljden inte kan stanna vid enbart böter. Förutsättningar föreligger att bestämma påföljden till villkorlig dom i förening med böter.

Tingsrättens dom har vunnit laga kraft. Den straffrättsliga prövningen är därmed avslutad. Den verkställda utredningen ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling

(Dnr 4409-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Socialnämnden i Helsingborgs kommun klagomål mot Länsrätten i Skåne län rörande handläggningen av ett mål enligt LVU (mål nr 5127-08).

Nämnden anförde sammanfattningsvis följande.

Den 4 juni 2008 ansökte nämnden hos länsrätten om att en flicka född 1994 skulle beredas vård enligt 2 och 3 §§ LVU. Muntlig förhandling i målet hölls den 12 juni 2008. Den tolk som hade bokats av länsrätten inställde sig inte till förhandlingen. Länsrätten underrättade de offentliga biträdena om att de alternativ som fanns var en s.k. telefontolk eller att flickan själv tolkade åt sin mor. Flickan uppgav för egen del att hon ville att en telefontolk skulle förordnas. Hon övertalades emellertid av moderns offentliga biträde att ställa upp som tolk. Nämndens företrädare motsatte sig att flickan skulle tolka vid en muntlig förhandling som gällde henne själv. På fråga från nämndens företrädare uppgav ordföranden att nämndens invändning antecknades i protokollet. Trots nämndens inställning påbörjades förhandlingen med flickan som tolk. Sedan parterna framfört sina yrkanden avbröt rättens ordförande förhandlingen eftersom han inte ansåg att flickan klarade av att tolka alla juridiska begrepp. Länsrätten ordnade därefter en telefontolk och förhandlingen började om. Nämnden anser att länsrätten brustit i rättssäkerhet genom att låta flickan tolka i målet.

Utredning

Inledningsvis inhämtades länsrättens protokoll från den aktuella förhandlingen.

Länsrätten anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i nämndens anmälan till JO.

Lagmannen Gunilla Hedesten Nordin hänvisade till ett yttrande från rådmannen Mikael Ohlsson, som var ordförande vid den aktuella förhandlingen, samt anförde följande.

Chefsrådmannen för avdelning 1 och jag har haft samtal med Mikael Ohlsson om det inträffade och vi har tagit del av hans förklaringar. Det har tydligt framgått att Mikael Ohlsson har insett att hans förfarande var felaktigt och att han därför vidtog åtgärder för att rätta till misstaget redan under förhandlingen. Jag har även erinrat samtliga domare i domstolen om vikten av att vara uppmärksam på olika jävssituationer.

Mikael Ohlsson anförde i sitt yttrande följande.

Det aktuella målet avsåg frågan om en fjortonårig flicka skulle beredas vård enligt 2 och 3 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Parterna, dvs. socialnämnden, vårdnadshavaren och hennes dotter samt de offentliga biträdena var kallade till muntlig förhandling torsdagen den 12 juni 2008

kl. 09.30. Efter pårop av förhandlingen konstaterades att vårdnadshavarens tolk inte var närvarande. Genom telefonsamtal med tolkförmedlingen gavs länsrätten besked om att ett missförstånd hade uppstått och att tolk var bokad en annan dag. Vidare upplyste förmedlingen om att det kanske fanns möjlighet att ordna en s.k. telefontolk. Jag vidarebefordrade denna information till parterna och bad dem att avge sin inställning till hur tolkfrågan skulle lösas. Jag har inte någon klar minnesbild av vem som angav att dottern kunde tolka. Efter att parterna givits rådrum återkom de till rättssalen. De båda offentliga biträdena förklarade då att de inte hade något att erinra mot att flickan tolkade åt sin mamma. Socialnämnden motsatte sig sådan tolkning. Förhandlingen återupptogs och dottern fick utan avläggande av tolked agera tolk åt sin mor. Enligt min minnesbild pågick sedan förhandlingen under högst fem minuter innan jag ånyo avbröt den, eftersom jag insåg att det var ett felaktigt förfarande. Slutligen återupptogs förhandlingen med telefontolk, varvid yrkanden m.m. upprepades innan förhandlingen fortskred.

Enligt 50 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska rätten vid behov anlita tolk, om part, vittne eller annan som ska höras inför rätten ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk. Av tredje stycket samma lagrum framgår att som tolk får ej anlitas den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet. I 51 § förvaltningsprocesslagen stadgas bl.a. att den som anlitas som tolk vid muntlig förhandling ska inför rätten avlägga ed, att han efter bästa förstånd ska fullgöra sitt uppdrag.

Enligt min mening är det uppenbart att det inte har varit förenligt med 50 § förvaltningsprocesslagen att använda flickan som var föremål för ansökan om vård enligt LVU som tolk åt sin mamma i samma mål. Det framgår heller inte av protokollet utan endast av minnesanteckningarna att socialnämnden motsatte sig att flickan tolkade åt mamman. Det inträffade måste beklagas. Det bör dock framhållas att förhandlingen pågick endast under ca fem minuter innan jag insåg mitt misstag. Parternas yrkanden, inställningar m.m. upprepades vid den återupptagna förhandlingen med en annan tolk. Det inträffade beror enbart på förbiseende från min sida. Sammantaget är det min mening att ingen av parterna har lidit någon rättsförlust genom mitt felaktiga förfarande under förhandlingen.

Socialnämnden yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 november 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Närmare bestämmelser om tolk vid länsrätten finns i 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). I denna bestämmelse anges att rätten vid behov ska anlita tolk bl.a. om part som ska höras inför rätten inte behärskar svenska språket. Vidare anges att som tolk får inte anlitas den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet.

Av utredningen framgår att den aktuella förhandlingen inleddes med att den flicka som var föremål för nämndens ansökan om vård enligt LVU biträdde rätten som tolk åt sin mor. Som Mikael Ohlsson själv har anfört är det uppenbart att ett sådant förfarande inte är förenligt med bestämmelsen i 50 § förvaltningsprocesslagen. Med hänsyn till att förhandlingen endast pågick en kort stund med flickan som tolk och då ingen av parterna synes ha

ludit någon rättsförlust finner jag inte skäl att gå vidare i saken. Mikael Ohlsson kan dock givetvis inte undgå kritik för sitt agerande.

Någon anteckning om att flickan inledningsvis tilläts att tolka har inte gjorts i protokollet från förhandlingen. Där finns följaktligen inte heller någon anteckning om att socialnämnden hade invändningar mot att flickan tolkade. Enligt min mening borde detta ha antecknats. Handläggningen förtjänar kritik även i detta avseende.

Ärendet avslutas.

Initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU

(Dnr 5976-2008)

Initiativet

Vid JO:s inspektion av Länsrätten i Gotlands län den 1–3 oktober 2008 (JO:s dnr 5094-2008) uppmärksammades vid granskningen av domböckerna bl.a. en dom om vård enligt LVU i vilken vårdnadshavaren och den unge hade angivits som XX och YY.

I inspektionsprotokollet antecknades under rubriken ”Beslut om tvångsvård angående helt anonymiserade personer” följande.

Vid granskningen av domböckerna uppmärksammades bl.a. följande. I ett mål rörande beredande av vård enligt LVU hade antecknats att vårdnadshavaren och den unge hade sekretessbelagda uppgifter (länsrättens dom den 20 december 2007 i mål nr 1170-07). Av akten i målet framgick att socialnämnden endast hade angivit att vårdnadshavaren och den unge hade skyddade adressuppgifter. Kristina Wirdemark upplyste att länsrätten hade kontrollerat nämndens uppgift om sekretess mot Statens personadressregister (SPAR). Vid sökning på de aktuella personnumren angavs att vårdnadshavaren och den unge hade skyddade personuppgifter, vilket innebär att inte någon information om de berörda visas i registret. Att en sådan kontroll hade gjorts hade inte dokumenterats i akten. När länsrätten under inspektionen gjorde en ny kontroll mot SPAR hade vårdnadshavaren, men inte den unge, skyddade personuppgifter.

I domen, genom vilken den unge bereddes vård enligt LVU, hade vårdnadshavaren och den unge endast angivits som X X och Y Y. Det gick med andra ord inte att av domen utläsa vem som var föremål för den aktuella tvångsåtgärden. Fråga uppkommer således om det är möjligt att, i en dom om beredande av vård enligt LVU, underlåta att ange den som tvångsåtgärden avser. Jag beslutar att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 5976-2008). I samband därmed bör länsrätten även anmodas att inkomma med utredning och yttrande över rutinerna för och dokumentationen av kontroller då uppgift lämnas till länsrätten om att en person har skyddade personuppgifter.

Utredning

Länsrätten anmodades att inkomma med utredning och yttrande i enlighet med vad som i protokollet anförts under rubriken ”Beslut om tvångsvård angående helt anonymiserade personer”.

I yttrande anförde lagmannen Peter Freudenthal följande.

1. Rutinerna för och dokumentationen av kontroller av skyddade personuppgifter

Länsrättens rutiner i detta avseende ser ut på följande sätt. När ett mål inkommer i vilket socialnämnden anger att en eller flera personer har skyddade personuppgifter görs en kontroll mot Statens person- och adressregister (SPAR). En utskrift av de uppgifter som erhålls tas ut för var och en av personerna och läggs i akten som memorial, men utskrifterna aktbilageras inte. Personerna registreras tills vidare som t.ex. X och Y. När målet avslutas genom lagakraftvunnet avgörande rensas utskrifterna bort. Samtliga dessa åtgärder vidtas av kanslipersonal.

2. Möjligheten att i dom om vård enligt LVU utelämna namn på parterna

Länsrättens uppfattning är, att det inte är möjligt att underlåta att i domen ange vem tvångsåtgärden avser. Fråga är emellertid *hur* detta ska eller kan anges.

I de fall en part har skyddade personuppgifter gör länsrätten en prövning av om namnet kan anges i domshuvudet eller inte. Avgörande här är vad som framkommer om anledningen till att den enskilde har skyddade personuppgifter. I de fall namnet befinns inte kunna anges i domshuvudet anges namnet i stället i en bilaga till domen, för vilken förordnas sekretess enligt 12 kap. 4 § sekretesslagen (motsvarar 43 kap. 8–10 §§ offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], *JO:s anm.*) och vilken bilaga inte intas i domboken. I det mål som JO granskat, mål nr 1170-07, har länsrätten fått uppgifter om att vårdnadshavaren och hennes barn ”flytt” till Gotland för att undkomma allvarliga hot och trakasserier, varför länsrätten funnit att namnen inte kunde anges i domshuvudet. Ett beklagligt misstag i strid mot gällande rutiner har emellertid i detta fall lett till att den bilaga som bort fogas till domen fallit bort. Domen har således kommit att bli helt anonymiserad och namnen på vårdnadshavaren och barnet har endast kunnat utläsas av akten i målet. Det är naturligtvis inte acceptabelt. Länsrätten kan nu inte annat än beklaga detta misstag. Det ska inte hända igen.

Länsrätten har vid närmare övervägande av den uppkomna situationen kommit fram till att det är lämpligt att i målet dokumentera den kontroll som gjorts mot SPAR och därvid kunnat konstatera huruvida skyddade personuppgifter föreligger för att man i efterhand skall kunna följa handläggningen. Länsrätten kommer att tillföra detta moment gällande rutiner.

I ett beslut den 29 januari 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Jag hänför mig i det följande till den nya lagen, som i berört hänseende inte har inneburit några sakliga ändringar.

I 22 kap. 1 § OSL stadgas att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den

utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Får en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen som huvudregel tillämplig även hos den mottagande domstolen (se 43 kap. 2 § OSL; jfr dock 3 § i samma kapitel).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör enligt 43 kap. 8 § första stycket OSL att vara tillämplig om uppgiften tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende. Om rätten finner att en uppgift i domen eller beslutet även fortsättningsvis bör vara sekretesskyddad måste domstolen därför, enligt 43 kap. 8 § andra stycket, förordna i domen eller beslutet att den aktuella sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen.

Av 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att det av en dom eller ett annat beslut som innebär att målet avgörs ska framgå de skäl som bestämt utgången.

Vilka övriga uppgifter som en dom meddelad av Regeringsrätten, en kammarrätt eller en länsrätt ska innehålla framgår av 32 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. I den bestämmelsen stadgas bl.a. att det i en dom, eller ett annat beslut som sätts upp särskilt, ska anges

1. domstolen samt tid och plats för meddelande av domen eller beslutet,
2. parterna samt deras ombud eller biträden,
3. kort beteckning av saken, samt
4. parternas yrkanden och invändningar.

I en dom måste således bl.a. parterna anges. Det finns inte någon bestämmelse som reglerar vilka uppgifter beträffande parterna som därvid ska anges. Enligt stadgad domstolspraxis anges i domen, när det gäller fysiska personer, parternas namn, personnummer och adress. Syftet med att ange parterna i domen är givetvis att dessa ska kunna identifieras så att domen kan verkställas.

Vad som nu sagts innebär att det inte är möjligt att i en dom helt anonymisera en eller flera parter. Som redan framgått kan domstolen emellertid förordna om sekretess för någon uppgift i domen, t.ex. en parts personuppgifter.

Vid de allmänna förvaltningsdomstolarna förekommer ett stort antal måltyper. Detta innebär bl.a. att dessa domstolar i sin rättskipande verksamhet hanterar många olika slags uppgifter som kan aktualisera tillämpning av ett flertal sekretessbestämmelser. Den rent praktiska hanteringen av sekretess i domar och beslut måste därför ytterst anses vara en lämplighetsfråga som varje domstol självständigt har att ta ställning till. Rutinen med domsbilaga som länsrätten har redogjort för i sitt remissvar är säkerligen väl lämpad i många fall medan någon annan metod måhända passar bättre i andra fall (jfr avsnitt 3.7 i Domstolsverkets ”Kanslihandbok förvaltningsdomstol”).

Som länsrätten medgett har domstolen i detta fall brustit genom att helt utelämna vårdnadshavarens och den unges personuppgifter i domen. Praktiskt hade sekretessen kunnat hanteras t.ex. på det sätt som länsrätten har redogjort för i sitt remissvar, dvs. genom att låta de sekretesskyddade personuppgifterna framgå av en särskild domsbilaga som inte skulle ha förvarats i domboken utan på särskilt ställe. En förutsättning för att sekretesskyddet för uppgifter som tas in i domar och beslut ska bestå är, som redan framgått, att domstolen förordnar om detta. Oavsett hur man valt att praktiskt hantera saken skulle länsrätten därför ha meddelat ett särskilt förordnande om att sekretessen enligt dåvarande 7 kap. 15 § sekretesslagen (motsvarande 22 kap. 1 § OSL) för de aktuella personuppgifterna även fortsättningsvis skulle gälla. Jag förutsätter att det har varit fråga om ett enstaka misstag och lämnar saken med de uttalanden som har gjorts.

Avslutningsvis instämmer jag i länsrättens bedömning att en kontroll mot SPAR med anledning av att domstolen fått uppgift om att en person har skyddade personuppgifter, är en sådan åtgärd under handläggningen av ett mål som bör framgå av dokumentationen i målet (jfr 23 § förordningen om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna).

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats

(Dnr 6072-2008)

Bakgrund

I en dom den 9 oktober 2007 (mål nr 1491-06) avslog Länsrätten i Värmlands län (vars verksamhet numera övertagits av Förvaltningsrätten i Karlstad) E.D:s överklagande i ett ärende om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, LAF. Som ombud för E.D. uppträdde Tom Aspengren, LO-TCO Rättsskydd AB. Av domen framgår att han i länsrätten anförde bl.a. följande.

Försäkringskassan har inte varit i kontakt med någon försäkringsläkare. Beslutet synes därmed vara grundat enbart på handläggarens bedömning utan någon medicinsk utredning.

Länsrätten anförde i domskälen bl.a. följande.

E.D:s ombud i länsrätten har anført att Försäkringskassan inte anlitat någon försäkringsläkare i ärendet. I Försäkringskassans akt finns emellertid ett längre yttrande den 18 maj 2006 av försäkringsläkaren och docenten i psykiatri Göran Struwe. Länsrätten förutsätter att Försäkringskassan kommunicerat nämnda yttrande med E.D.

I överklagande till Kamrarrätten i Göteborg yrkade E.D. i första hand att han skulle beviljas livränta enligt LAF och i andra hand att länsrättens dom och

Försäkringskassans beslut skulle undanröjas och målet visas åter till kassan för ny handläggning. Han anförde bl.a. att han först i och med länsrättens dom fick veta att Försäkringskassan hade haft tillgång till ett utlåtande från försäkringsläkaren Göran Struwe som gick honom emot. Kammarrätten beslutade den 11 september 2008 (mål nr 6522-07) att undanröja länsrättens dom och Försäkringskassans beslut samt visa målet åter till kassan för ny handläggning. Kammarrätten anförde som skäl för sitt beslut bl.a. följande.

Utredningen ger [...] vid handen att Försäkringskassan inte berett E.D. tillfälle att yttra sig över vad Göran Struwe har anfört. Inte heller länsrätten har kommunicerat utlåtandet med E.D.

Göran Struwes utlåtande berör bl.a. frågan om kränkande särbehandling har förekommit, den fråga som socialförsäkringsnämnden har tagit ställning till i sitt beslut. Uppgifterna i yttrandet kan därför inte anses sakna betydelse i den mening som avses i 17 § förvaltningslagen [1986:223; *JO:s anmärkning*]. Tvärtom får uppgifterna anses ha ingått i grunden för Försäkringskassans bedömning.

Vad som förevarit utgör en sådan allvarlig brist i handläggningen att det föreligger skäl för att undanröja länsrättens dom och Försäkringskassans beslut och visa målet åter till kassan för förnyad handläggning.

Anmälan

E.D. framförde i en anmälan, som kom in till JO i september 2008, klagomål mot Försäkringskassan och dåvarande Länsrätten i Värmlands län angående handläggningen av ärendet. Klagomålen såvitt avsåg Försäkringskassan har behandlats av justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt i beslut den 19 december 2008 (JO:s ärende med dnr 4887-2008). Beträffande länsrätten ifrågasatte E.D. om det var i enlighet med rättspraxis att rätten kunde ”spekulera sig fram till” vilka handlingar han haft tillgång till. – Till anmälan var vissa handlingar fogade.

Utredning

Kopia av länsrättens dom och dagboksbladet i mål nr 1491-06 inhämtades.

Länsrätten i Värmlands län anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande angående handläggningen av det aktuella målet. Lagmannen Anders Österlin, som var rättens ordförande när målet avgjordes, anförde i sitt yttrande följande.

E.D. har i en anmälan till Riksdagens justitieombudsmän (JO) begärt att JO granskar länsrättens agerande och på vilka grunder länsrätten ”dömt mot honom” i mål nr 1491-06. I skrivelsen ifrågasätter han att länsrätten förutsatt att Försäkringskassan kommunicerat vissa handlingar med honom, och frågar om detta är förenligt med rättspraxis i Sverige. E.D. frågar vidare om länsrätten kan spekulera sig fram till vilka dokument han mottagit och ”därefter strunta i den demokratiska ordning som gäller”.

JO har med anledning av E.D:s anmälan anmodat länsrätten att inkomma med utredning och yttrande angående handläggningen av målet.

Utredning

Anmälan avser mål nr 1491-06 om rätt till livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. E.D. har överklagat Försäkringskassans beslut den

10 juli 2006. Länsrätten har i dom den 9 oktober 2007 avslagit överklagandet. Länsrätten instämde därvid i Försäkringskassans bedömning att det inte var visat att E.D:s arbetsförhållanden varit av sådan karaktär att han kan anses ha varit utsatt för skadlig inverkan som med hög grad av sannolikhet orsakat de anmälda besvären. Målet har överklagats till Kammarrätten i Göteborg, som i beslut den 11 september 2008 i mål nr 6522-07, har undanröjt länsrättens dom och Försäkringskassans beslut samt visat målet åter till Försäkringskassan för ny handläggning.

Detta med anledning av att utredningen i kammarrätten gett vid handen att Försäkringskassan innan beslutet den 10 juli 2006 inte berett E.D. tillfälle att yttra sig över vad försäkringsläkaren anför i ett yttrande daterat den 18 maj 2006 och att Försäkringskassan således inte fullgjort sin kommunikerings-skyldighet enligt 17 § förvaltningslagen.

Länsrätten har lånat in kammarrättens och länsrättens akter i målen.

Yttrande

E.D:s ombud i länsrätten och kammarrätten, förbundsjurist Tom Aspengren vid LO-TCO Rättsskydd AB, har i länsrätten yrkat att länsrätten ska förklara E.D. berättigad till livränta. I sin argumentation har ombudet bl.a. framfört kritik mot Försäkringskassans handläggning. Han har bl.a. gjort gällande att Försäkringskassan inte fullgjort sitt utredningsansvar och inte följt sina egna handlägningsrutiner vad gäller arbetsutredning. Han har i inlagor till länsrätten den 23 april 2007 (länsrättens aktbilaga 8) och den 17 augusti 2007 (länsrättens aktbilaga 21) även påstått att Försäkringskassan inte varit i kontakt med någon försäkringsläkare.

Försäkringskassan, som beretts tillfälle att yttra sig över inlagorna, har inte uttryckligen bemött påståendet men har i yttrande den 28 augusti 2007 (länsrättens aktbilaga 23) anfört följande. – För det fall länsrätten finner att Försäkringskassan fattat beslut på otillräckligt underlag och bristerna inte kan läkas vid länsrättens prövning är Försäkringskassans inställning att målet bör överlämnas till Försäkringskassan för vidare handläggning i enlighet med vad länsrätten anser erforderligt. Försäkringskassans uppfattning är emellertid att ärendet grundligt utretts och att beslut fattats på tillräckligt underlag.

I Försäkringskassans akt finns ett yttrande av försäkringsläkaren Göran Struwe daterat den 18 maj 2006. Mot bakgrund av handlingarna i Försäkringskassans akt, bl.a. föredragningspromemorian jämte bilagor samt Försäkringskassans journalanteckning om kommunikering den 16 juni 2006, har länsrätten dragit slutsatsen att Försäkringskassan de facto hade kommunicerat försäkringsläkarens yttrande med E.D. I och med detta har länsrätten ansett frågan om Försäkringskassans handläggning som tillräckligt utredd i målet. Om utredningen i länsrätten hade givit vid handen att E.D. inte hade fått ta del av försäkringsläkarens yttrande hade länsrätten naturligtvis agerat annorlunda.

I socialförsäkringsmål återges försäkringsläkarens yttrande regelmässigt i domen. För att besvara ombudets påstående om att Försäkringskassan inte anlitat någon försäkringsläkare har länsrätten valt att referera delar av försäkringsläkarens yttrande i domen. Försäkringsläkarens yttrande har emellertid inte legat till grund för utgången i länsrätten.

I kammarrätten har E.D. inkommit med en kopia på den föredragningspromemoria som han erhållit. I denna anges ett antal bilagor men inte något utlåtande av försäkringsläkare. Försäkringskassan har i kammarrätten förklarat det inträffade med att E.D. av misstag skickats fel version av föredragningspromemorian.

Mot bakgrund av vad som framkommit i kammarrätten kan konstateras att länsrätten, innan den avgjorde målet, borde ha kontaktat ombudet för att ta reda på vad han menade med sitt påstående om att försäkringsläkare inte anlitats.

E.D. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 12 maj 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Det har vid handläggningen i kammarrätten framkommit att det har funnits två olika versioner av Försäkringskassans föredragningspromemoria i ärendet. I den version som har funnits i Försäkringskassans akt, och som därmed är den som länsrätten har haft tillgång till, anges försäkringsläkarens yttrande som en av bilagorna. E.D. har till kammarrätten ingett en kopia av den föredragningspromemoria som han erhållit från Försäkringskassan. I den promemorian upptas inte försäkringsläkarens yttrande som bilaga.

E.D. har i länsrätten anført bl.a. att Försäkringskassan inte varit i kontakt med någon försäkringsläkare och att myndighetens beslut synes vara grundat enbart på handläggarens bedömning, utan någon medicinsk utredning.

De uppgifter som E.D. lämnade i länsrätten var enligt min mening sådana att de borde ha föranlett länsrätten att utreda om han hade fått tillgång till försäkringsläkarens yttrande. I stället för att kontrollera hur det förhöll sig med detta nöjde sig dock länsrätten med att besvara E.D:s uppgifter genom att i domen referera delar av försäkringsläkarens yttrande och "förutsätta" att Försäkringskassan hade kommunicerat yttrandet med E.D. Jag är kritisk till hur målet har handlagts i länsrätten.

Med denna kritik avslutas ärendet.

Initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU

(Dnr 1081-2009 och 1082-2009)

Initiativen

I en anmälan till JO klagade T.L. på Medborgarnämnden i Värnamo kommun angående handläggningen av ett ärende rörande hans son A., född 2003, som vårdades med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (JO:s dnr 2222-2008).

Med anledning av T.L:s anmälan lånade JO från nämnden in vissa handlingar rörande A. En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade per telefon vissa kompletterande upplysningar.

Vad som kom fram gav inte anledning att fortsätta utredningen av T.L:s anmälan (JO:s beslut den 24 februari 2009).

JO fann dock skäl att på eget initiativ utreda en fråga som T.L. inte tagit upp i sin anmälan. Vid JO:s expedition upprättades två promemorior i vilka sammantaget anfördes bl.a. följande.

Socialnämnden har enligt 14 § första stycket LVU ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgo-

doses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården enligt LVU får socialnämnden med stöd av 14 § andra stycket LVU besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas.

Den 29 augusti 2007 beslutade Medborgarnämnden i Värnamo kommun att med stöd av 14 § LVU begränsa T.L:s umgänge med A. till en gång var sjätte vecka.

T.L. överklagade nämndens beslut till Länsrätten i Jönköpings län som i en dom den 26 september 2007 (mål nr 1961-07) biföll överklagandet på så sätt att det överklagade beslutet upphävdes. Länsrätten förordnade att umgänge mellan T.L. och hans son A. tills vidare skulle fortsätta att äga rum varannan onsdag samt en helg per månad.

Som framgår av 14 § LVU har nämnden kunnat fatta beslut om umgängesbegränsning endast under den förutsättningen att T.L. vid tiden för nämndens beslut hade del i vårnaden om A. eller hade umgängesrätt som var reglerad genom dom, beslut eller avtal.

Från Medborgarnämnden i Värnamo kommun inhämtade JO yttrande i frågan om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera T.L:s umgänge med A. med stöd av 14 § LVU.

Från Länsrätten i Jönköpings län (vars verksamhet numera övertagits av Förvaltningsrätten i Jönköping) inhämtade JO yttrande i frågan om det funnits rättsliga förutsättningar för länsrätten att i sak pröva nämndens beslut om reglering av umgänget.

Utredning

Medborgarnämnden i Värnamo kommun överlämnade som sitt remissvar ett av en sektionsschef vid medborgarförvaltningen upprättat yttrande av följande lydelse.

Utredning

Undertecknad kan konstatera att T.L. 07-08-29 ej var vårdnadshavare för sonen. Han hade heller inte ett genom dom eller avtal fastställt umgänge med A. Rättslig förutsättning för att reglera T.L:s umgänge enligt 14 § förelåg därför inte. Att medborgarnämnden ändå tog ett sådant beslut vid tidpunkten beror på ett förbiseende av detta faktum.

Lagmannen Hans-Erik Jonasson överlämnade som Länsrättens i Jönköpings län remissvar ett av rådmannen Lena Schön-Barkestam upprättat yttrande av följande lydelse.

Medborgarnämnden i Värnamo kommun beslutade den 29 augusti 2007 att begränsa umgänget mellan T.L. och dennes son A. till en gång var sjätte vecka. T.L. var inte vårdnadshavare. Beslutet angavs vara fattat med stöd av 14 § andra stycket punkten 1 LVU.

T.L. överklagade beslutet till länsrätten, som i dom den 26 september 2007 biföll överklagandet och upphävde det överklagade beslutet. Umgänge mellan far och son skulle därmed fortsätta som tidigare, dvs. varannan onsdag samt en helg per månad. Umgänge i den omfattningen fanns reglerat sedan sommaren 2006. Dessförinnan hade sedan början av 2006 umgänge ägt rum varan-

nan onsdag. Medborgarnämnden i Värnamo kommuns beslut den 29 augusti 2007 hade fattats med stöd av 14 § andra stycket punkten 1 LVU. Inget i utredningen gav anledning att anta att det saknades förutsättningar för ett sådant beslut. Med hänsyn härtill bedömdes det således vara ett till länsrätten överklagbart beslut och länsrätten sakprövade överklagandet. Beträffande rättspraxis jfr RÅ84 2:38.

I ett beslut den 19 maj 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

När ett barn vårdas med stöd av LVU har socialnämnden enligt 14 § LVU ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får socialnämnden enligt 14 § andra stycket LVU besluta bl.a. hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Socialnämndens beslut får enligt 41 § LVU överklagas till förvaltningsrätten.

T.L. var inte vårdnadshavare för A. Såvitt framgår av utredningen i ärendet hade han inte heller någon umgängesrätt med A. som var reglerad genom dom, beslut eller avtal. Det har därför inte förelegat förutsättningar för nämnden att med stöd av 14 § LVU fatta något beslut rörande umgänget.

Medborgarnämnden har i sitt remissvar medgett att nämnden inte har kunnat fatta ett beslut i fråga om umgänget med stöd av 14 § LVU och att det inträffade beror på ett rent förbiseende. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid nämndens handläggning.

Vad gäller handläggningen i länsrätten vill jag anföra följande.

Genom domen biföll länsrätten överklagandet på det sätt att det överklagade beslutet upphävdes. I domslutet förordnades också att umgänge mellan T.L. och hans son A. skulle fortsätta att äga rum varannan onsdag samt en helg per månad.

Vid handläggningen av mål av den aktuella typen torde det normalt sett vara tillräckligt för domstolen att förlita sig på vad socialnämnden uppger om de bakomliggande förhållandena vad gäller vårdnad och umgänge, dvs. om och hur dessa frågor har reglerats enligt bestämmelserna i föräldrabalken. I det aktuella ärendet fanns dock inte några sådana uppgifter beträffande umgänget mellan T.L. och A. Länsrätten borde därför ha klarlagt huruvida T.L:s umgängesrätt var reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal. Om länsrätten hade utrett frågan om regleringen av umgängesrätten hade det framkommit att det inte förelåg rättsliga förutsättningar för att med stöd av 14 § LVU besluta om T.L:s umgänge med A. Länsrätten borde således ha undanröjt det överklagade beslutet utan att ersätta det med ett nytt beslut. Jag är kritisk till domstolens handläggning.

Med den kritik avseende handläggningen i nämnden och länsrätten som framgår av det ovan anförda avslutas ärendet.

Central statsförvaltning m.m

Fråga om myndighets kommunikering med personer med sekretessmarkerade personuppgifter

(Dnr 822-2009)

JO Nordenfelt meddelade den 14 oktober 2009 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde N.N. kritik mot Statens pensionsverk (SPV). Enligt anmälan hade SPV skickat avgiftsbesked till N.N:s arbetsgivare och inte till N.N. personligen, vilket lett till att N.N:s personuppgifter, som var skyddade, hade röjts för ett antal personer på arbetsplatsen.

Utredning

SPV anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde SPV bl.a. följande.

— — —

Aktuella sekretessregler

Anmälaren (N.N.) har en sekretessmarkering i folkbokföringsregistret. Av Skatteverkets Vägledning för hantering av sekretessmarkerade personer samt Information om skyddade personuppgifter framgår bl.a. följande. Sekretessmarkeringen ska fungera som en varningssignal. Av en sekretessmarkering framgår inte vilken uppgift om en person som kan vara känslig. Varje myndighet ska göra en självständig sekretessprövning. Vidare framgår det att en myndighet bör ha enhetliga och säkra rutiner för att kommunicera med och om personer med sekretessmarkerade personuppgifter. Förutom möjligheten att använda sig av Skatteverkets förmedlingskontor kan en myndighet vända sig till den enskilde eller t.ex. andra myndigheter via en säker kommunikationskanal. Som exempel på en säker kommunikationskanal anges brev.

Den sekretessbestämmelse som är tillämplig är 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) (jämfte 1 b § sekretessförordningen [1980:657]). (*Numera 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641], JO:s anm.*) Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Avgiftsbeskedet

SPV skickar årligen ut avgiftsbesked rörande den individuella ålderspensionen till alla anställda som omfattas av pensionsavtalet PA 03. Av beskedet framgår hur mycket arbetsgivaren betalat in under det föregående året. I det aktuella ärendet har SPV skickat ut avgiftsbeskeden avseende inbetalda avgifter för 2008 i februari i år. SPV utgår ifrån att det är ett sådant besked som anmälan avser.

Avgiftsbeskeden skickas ut automatiskt. Adresserna hämtas från folkbokföringen. För de personer som har sekretessmarkering skickas beskedet till arbetsgivaren. Arbetsgivarens namn läggs in som c/o och som adress anges arbetsgivarens adress. I skrivelsen anges "Sekretess" i anslutning till personnumret. I detta fall fanns en sekretessmarkering varför beskedet skickades till N.N:s arbetsgivare.

Bedömning

SPV saknar kännedom om vilken handläggare på verket som anmälaren N.N. haft samtal med. SPV beklagar att N.N. upplevt samtalet som negativt men såvitt SPV kan se har N.N. dock inte fått några felaktiga upplysningar.

SPV har skickat avgiftsbeskedet till N.N:s arbetsgivare som är en myndighet. N.N:s adress framgår inte av beskedet. Det som kan utläsas av beskedet om det öppnas är N.N:s namn, personnummer samt de avgifter som arbetsgivaren betalat in för N.N. under 2008 avseende individuell ålderspension. Ingetdera av dessa uppgifter torde vara okänt för arbetsgivaren. Det är givetvis mycket beklagligt att N.N. har upplevt obehag på grund av att avgiftsbeskedet skickats till arbetsgivaren. SPV kan dock inte se att verket lämnat ut några uppgifter där det kan bedömas att det föreligger sekretess gentemot arbetsgivaren. SPV kan inte heller ansvara för hur försändelsen hanterats hos arbetsgivaren. Det måste ankomma på arbetsgivaren att hantera uppgifter rörande en anställd på ett tillförlitligt sätt, särskilt när det gäller en anställd vars personuppgifter är sekretessmarkerade.

SPV har fr.o.m. år 2006 delvis ändrat systemet för hämtning av adresser vid automatiska utskick avseende individuell ålderspension. Valpaket m.m. skickas numera direkt till hemadressen även till en person som har en sekretessmarkering. De i ärendet aktuella avgiftsbeskeden skickas dock fortfarande till arbetsgivaren. SPV har ansett att de uppgifter som kommer till arbetsgivaren i dessa fall redan är kända av denne. Det har tidigare inte kommit in några synpunkter till SPV på detta förfarande. Efter överväganden anser SPV dock att det kan anses lämpligare att skicka även avgiftsbeskeden direkt till den person det berör. SPV kommer därför att göra en ändring i systemen, så att den adress som hämtas är den anställdes egen adress i stället för arbetsgivarens.

N.N. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Utredningen i ärendet ger inte stöd för att SPV genom att skicka avgiftsbesked till N.N:s arbetsgivare röjt sekretessbelagda uppgifter om N.N. Det valda tillvägagångssättet framstår ändå som olämpligt. En sekretessmarkering i folkbokföringsregistret är, som anförts i SPV:s remissvar, en varningssignal, och det framgår inte av den vilka personuppgifter som kan vara känsliga. En myndighet som känner till sekretessmarkeringen bör således utgå från att inte endast uppgifter om adress utan även om t.ex. namn och personnummer kan omfattas av skydd på grund av sekretess. Om en handling som innehåller sådana uppgifter sänds till ett företag eller en myndighet för vidarebefordran till den som uppgifterna rör, finns en uppenbar risk att uppgifterna läcker ut under befordringen. Den avsändande myndigheten får således inte utgå från att försändelsen hos andra företag eller myndigheter behandlas på ett säkert sätt. Ansvar för att kommunikationen med den enskilde sker på ett säkert sätt vilar i stället enligt min mening helt på den avsändande myndigheten.

Enligt min mening bör en myndighets kommunikering med personer med sekretessmarkerade personuppgifter i första hand ske genom att myndigheten använder den adressuppgift som myndigheten själv förfogar över. Försändelsen kan även överlämnas till ett skattekontor som i sin tur sänder den vidare till berörd person i Skatteverkets tjänstekuvert.

Jag avslutar ärendet med den kritik som ligger i det anförda.

Anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende

(Beslut av JO Axberger den 31 mars 2009, dnr 1007-2009)

Beslutet i korthet: Vid handläggningen av ett migrationsärende bedömde en ambassadtjänsteman att ett ingivet pass på grund av dess skick inte var giltigt. Handläggningen har inte föranlett kritik. I beslutet framhålls med hänvisning till 1 kap. 9 § regeringsformen vikten av att förvaltningsärenden handläggs på ett likformigt sätt i enlighet med deras sakliga förutsättningar.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO framförde Bo Svensson klagomål mot Sveriges ambassad i Brasilia. I anmälan och därtill fogade handlingar angavs bl.a. följande.

I november 2008 försökte han hjälpa sin fosterdotter, Jacqueline N., som är brasiliansk medborgare och bosatt i Brasilien, att få ett au pair-tillstånd i Sverige. Försöket omintetgjordes emellertid på grund av det sätt på vilket Sveriges ambassad i Brasilia handlade frågan om anteckning i Jacqueline N:s pass av det au pair-tillstånd som Migrationsverket meddelade. Ambassaden vägrade att göra anteckningen i passet därför att passhandlingen, som dugt för att resa från Brasilien till Sverige och tillbaka, inte var tillräckligt fin. Efter många turer i ärendet fick Jacqueline N. nog och återvände till sin mors hem i Itabuna. Passhandlingen finns nu hos Jacqueline N. men av den scannade bild av passets två huvudsidor, som lämnades till Migrationsverket i samband med au pair-ansökan och då godtogs av verket, framgår att det inte var något större fel på passet.

Till stöd för sin anmälan bifogade Bo Svensson utdrag från den e-postkorrespondens han haft med företrädare för utrikesförvaltningen. Bo Svenssons inledande e-postmeddelande i ärendet, som skickades den 6 november 2008, hade följande lydelse.

Ambassadör Annika Markovic

Min hustru och jag har adopterat en flicka från Brasilien som bor i Sverige. Hon har en syster, Jacqueline N, som bodde med oss i Sverige åren 2002–2004 och gick i skola här. Jacqueline fick emellertid inte uppehållstillstånd och återvände till Brasilien i augusti 2004. Hon är just nu i Sverige som turist.

Jacqueline har fått ett erbjudande att arbeta som au pair-flicka i Stockholm under tiden den 8 december 2008–den 4 december 2009 och har hos Migrationsverket ansökt om uppehållstillstånd för au pair-tjänstgöring här i landet.

Migrationsverket prövar emellertid inte Jacquelines ansökan innan hon återvänt till Brasilien. Min hustru och jag kommer därför att åka med Jacque-

line till Brasilien den 21 november och avser att besöka den svenska ambassaden i Brasília den 4 eller 5 december för att få uppehållstillståndet inskrivet i Jacquelines pass. Vi kommer därefter att flyga tillbaka till Sverige den 5 december kl. 18.00.

Jag skriver detta meddelande för besked om när Jacqueline kan komma till ambassaden för att få uppehållstillståndet antecknat i sitt pass.

Med vänlig hälsning

Bo Svensson

F.d. justitieråd och ordförande i Högsta domstolen, f.n. ordförande för Lagrådets tredje avdelning.

Den fortsatta e-postväxlingen återspeglar ett flertal turer i ärendets handläggning fram till det att passet slutligen sänds till ambassaden, som dessförinnan utlovat att det skulle kunna hämtas den 3 eller 4 december, under förutsättning att det inkom senast den 1 december. Den 1 december sände ambassaden, Sara Mejia, ett e-postmeddelande till anmälaren där hon enligt de handlingar som anmälaren gett in till JO bl.a. skrev:

Vi fick Jacquelines pass idag men problem är att den är helt trasig. Pass kan absolut inte ser ut så där. Inte bara för Ambassadens stämpel men en sådant pass reser hon igenstans. Jag ringde Policia Federal och frågade om det skulle vara giltigt och fick nej som svar.

Passet kan absolut inte ha nånting trasig på bilderna eller sidorna som är inte klistrad. Det ser ut som bara hennes bild och signature av polisen blev blått nått sätt och dem sitter inte ihop längre. Den är jätte fuktigtsskadat. Laminering håller på lösas.

Passet kan absolut inte ha nånting konstig på sidorna som en namn eller ord eller nånting annat på sidorna. Den kan inte ha nån fläckar heller. Varje sida av Jacquelines pass har ordet Yes på den och fläckar.

Sara Mejia informerade vidare anmälaren om att sökanden måste be den federala polisen om ett nytt pass innan ambassaden kunde införa en stämpel. I ett e-postmeddelande den 4 december utvecklade Sara Mejia varför hon inte ansett sig kunna stämpla passet. Hon anförde bl.a. att hon talat med den som ansvarade för migrationsfrågor, och fått besked att ett tillståndsbevis inte fick infogas på en sida som är makulerad eller där det finns anteckningar. Hon underströk att det fanns skrift på alla sidor i Jacqueline N:s pass och att de hade skadats när någon försökt göra raderingar. Hon tillade att hon under sitt arbete som migrationsassistent aldrig sett ett pass som varit i så dåligt skick.

Utredning

Utrikesdepartementet anmodades att yttra sig. Utrikesdepartementet begärde i sin tur en redogörelse från ambassaden i Brasília. Ambassadören Annika Markovic upplyste därvid följande.

Ambassaden understryker följande generella bakgrundsinformation; ambassadens arbetsbelastning är hög med ett stort antal besökande högnivådelegationer årligen, ett ökande antal migrationsärenden, konsulära ärenden och annan verksamhet ofta av akut karaktär. För att möjliggöra en rimlig arbetsbelastning för personalen arbetar ambassaden bl.a. med särskilda mottagningstider och telefontider för passkunder, migrationsärenden och övriga ärenden av bl.a. informationskaraktär. Systemet är upplagt för att möjliggöra för personalen att koncentrera sig på vissa ärenden i taget utan att hela tiden bli avbrutna

av telefonsamtal med förfrågningar. Ambassaden informerar också om bedömda handläggningstider för migrationsärenden på hemsidan.

Bo Svensson har kritiserat ambassadens handläggning av ett specifikt migrationsärende och framfört bl.a. att de svar som ambassaden lämnat under handläggningen ”inte alls passade” familjens reseplanering. Följande kommentarer till själva handläggningen kan vara relevanta.

1. Bo Svensson informerade i november 2008 ambassaden om att ett au pair-tillstånd skulle införas i ett pass till en fosterdotter. Flickan hade tidigare nekats uppehållstillstånd och lämnat Sverige. Nu befann hon sig på semester i Sverige och hade fått erbjudande om ett au pair-arbete under ett års tid och ansökt hos migrationsverket om uppehållstillstånd under den perioden. Flickan behövde, p.g.a. gällande regler, återvända till Brasilien innan migrationsverket kunde handlägga ansökan. Beslut i ärendet var alltså inte fattat. Trots detta ansåg Svensson att ambassaden skulle ta emot Svensson vid en särskild av honom bestämd tidpunkt för att införa stickers med migrationsverkets ännu inte fattade beslut i flickans pass.

2. De datum som Svensson föreslagit var under en period då handläggaren var på semester. Ersättaren var vid tillfället sjuk. Handläggaren svarade att den normala rutinen på ambassaden är att den sökande skickar sitt pass till ambassaden tillsammans med två fotografier och att handläggningstiden normalt är upp till 15 dagar. Passet kan därefter hämtas på ambassaden eller skickas till önskat konsulat för utlämnande. Handläggaren konstaterade att p.g.a. semester och sjukdom samt ibland fallande utrustning, ambassaden inte kunde garantera att handläggningen kunde slutföras i enlighet med Svenssons önskemål.

3. Bo Svensson hävdar att det faktum att de redan hade bokat återresa till Sverige var anledning till att ambassaden skulle ändra sin handläggning i just detta specifika fall. Problemet för ambassaden är att det inte enbart är i detta ärende som referenten anser att handläggningen skall prioriteras och att det, som på de flesta ambassader som handlägger migrationsärenden, finns en uppsjö av motiveringar för förtur. Av den anledningen informerar ambassaden tydligt på hemsidan om handläggningstiden samt att ambassaden rekommenderar att biljetter inte bokas förrän viseringsbeslutet är klart och stickers inklistrat i passet. Ambassaden understryker att vi inte kan ta ansvar för icke ombokningsbara biljetter.

4. Migrationsverket informerar ambassaden om att positivt beslut rörande ansökan fattats i slutet på november. Bo Svensson accepterar att skicka passet med motsvarande FEDEX till ambassaden. Det anländer den 1 december och ambassaden accepterar att handlägga införandet av stickers innan den 5 december då Svensson och flickan skall resa tillbaka till Sverige. När passet väl anländer till ambassaden är det dock i sådant skick att det måste anses ogiltigt. Det är fuktskadat, har inskriven handskriven text på de flesta sidor som någon försökt ta bort och därmed gjort hål i flera passidor och fläckar. Lamineringen är på väg att upplösas, antagligen p.g.a. fukten. Handläggaren konsulterar den federala polisen som bekräftar att flickan måste söka nytt pass. Bo Svensson anser att detta är en felaktig bedömning. Passet skickas tillbaka till sökanden utan uppehållstillstånd.

Avslutningsvis är det min bedömning att ambassaden handlagt ärendet i enlighet med ambassadens rutiner och migrationsverkets regler och att vi trots en situation med mycket hög arbetsbelastning försökt att visa flexibilitet för att kunna möta den deadline – återresa med icke ombokningsbara biljetter – som Svensson krävt. Jag kan inte se att vi brustit i handläggningen eller ställt orimliga krav och tider för handläggningen. Jag kan inte heller se att vi kan ge förtur i varje enskilt ärende där detta krävs av den sökande eller av referentpersonen om inte ambassaden förstärks med en utsänd tjänsteman för handläggning av enbart migrationsärenden.

I Utrikesdepartementets yttrande anfördes inledningsvis följande.

Enligt 4 kap. 22 § utlänningsförordningen (2006:97) ska bevis om uppehållstillstånd föras in i utlänningsens pass eller någon annan handling. Det finns inga föreskrifter i lag eller förordning om att passets giltighet ska granskas i samband med att beviset om uppehållstillstånd förs in i passet. I Migrationsverkets handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (version 2008-02-01, CIRK-UM nr 1/2008, som gällde då det förevarande ärendet handlades vid ambassaden) framgår dock följande (avsnitt 6.2.2, s. 54–55). ”Då de sökande beviljats uppehålls- och/eller arbetstillstånd uppmanas de att hämta sitt beslut personligen vid den utlandsmyndighet som angetts i ansökan (gäller tredjelandsmedborgare) och får där sitt tillstånd infört i passet. Det är viktigt att myndigheten vid detta tillfälle kontrollerar att passhandlingen är äkta och densamma som den som har bifogats den elektroniska ansökan. [– – –] Om utlandsmyndigheten vid den ovan nämnda kontrollen av passet eller i övrigt upptäcker att något inte står rätt till med ärendet, bör Migrationsverket underrättas för att ta ställning till om tillståndet ska återkallas.”

Departementet konstaterade att ansökan i detta ärende lämnats elektroniskt och att det i sådana fall i allmänhet endast företes inscannade kopior av passet. Efter att ha redogjort för vissa betänkligheter i den rådande ordningen rekommenderade departementet att om ett pass är i så dåligt skick att det inte kan anses vara gällande bör den som ska föra in bevis om uppehållstillstånd i passet underrätta Migrationsverket, som därvid får ta ställning till om tillståndet ska återkallas. Efter vissa ytterligare reflektioner kring de föreliggande handlingsalternativen avslutades departementets yttrande med följande slutsatser:

Även om en handläggare vid en utlandsmyndighet som inför ett bevis om uppehållstillstånd i ett pass ska kontrollera passets äkthet m.m. ska denne inte göra någon prövning i sak av passets giltighet eller dess materiella kvalitet och det saknas uttryckligt stöd i den nämnda handboken, att vägra föra in ett bevis om uppehållstillstånd på grund av passets bristande kvalitet. I stället bör, som angetts ovan, i sådana fall Migrationsverket underrättas.

I förevarande fall synes ambassadens handläggning av ärendet när det gäller vägran att föra in bevis om uppehållstillstånd i passet närmast ha haft sin grund i ett servicetänkande från ambassaden i syfte att undvika att Jacqueline N. sedermera skulle riskera att stoppas vid inresa i Sverige på grund av passets bristande kvalitet, med åtföljande besvär och extrakostnader.

Med hänsyn till de följder som ambassadens vägran att föra in beviset om uppehållstillstånd i passet fick för Jacqueline N., som sedermera valde att inte resa till Sverige, beklagar Utrikesdepartementet det inträffade.

Departementet bifogade ett e-postmeddelande som rättschefen i Utrikesdepartementet Carl Henrik Ehrenkrona den 26 november 2008 tillställt Bo Svensson i anledning av att denne hade vänt sig till Ehrenkrona med en förfrågan om Ehrenkrona kunde göra något i ärendet. I meddelandet informerade han om att ambassaden i Brasília är en liten utlandsmyndighet med nio tjänstemän, varav fyra är utsända från Sverige och de övriga fem lokalanställda. Ehrenkrona upplyste vidare att ambassaden är hårt ansträngd av migrations- och viseringsärenden som ska hanteras vid sidan av alla andra uppgifter som åvilar en utlandsmyndighet samt att ambassaden måste göra prioriteringar för att hantera ärendemängden och att kötiderna är långa.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ha pass.

Enligt 2 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) får en resehandling godtas som pass (hemlandspass), om den är utfärdad av en behörig myndighet i det land där innehavaren är medborgare samt uppfyller de förutsättningar som anges i bestämmelsen. Det framgår även att en handling inte får godtas som pass om den inte tillåter återresa till hemlandet eller inresa till tredje land.

Enligt 4 kap. 22 § och 5 kap. 10 § utlänningsförordningen ska bevis om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd föras in i utlänningens pass eller någon annan handling. Som framgår av Utrikesdepartementets yttrande till JO finns det inga närmare regler om vilket slags prövning som ska föregå ett sådant införande.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska myndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Myndigheter ska med andra ord bedriva sin verksamhet likformigt och behandla alla ärenden enligt deras sakliga förutsättningar. Det får inte förekomma att någon särbehandlas, vare sig positivt eller negativt, på grund av sin samhällsställning eller av andra ovidkommande orsaker.

Bedömning

Det pass som sändes in till ambassaden har inte varit tillgängligt för granskning hos JO; det har i enlighet med anmälares önskemål återsänts till Jacqueline N. Enligt ambassaden var det när det inkom dit i så dåligt skick att det bedömdes vara ogiltigt. Ambassaden har därvid redovisat en relativt detaljerad beskrivning av vilka brister som handlingen var behäftad med. I frånvaro av annat underlag utgår min bedömning från att passhandlingen var i det skick ambassaden uppgett.

De regler som ambassadens handläggare hade att tillämpa när tillståndet skulle införas är inte entydiga. Vad som redovisats från Utrikesdepartementet om detta är något motsägelsefullt. Å ena sidan sägs, med hänvisning till anvisningar från Migrationsverket, att en ambassad ska kontrollera att passet är äkta och agera om något inte står rätt till med ärendet. Å andra sidan sägs att någon prövning i sak av passets giltighet eller materiella kvalitet inte ska göras. För sin del rekommenderar departementet att Migrationsverket bör underrättas för det fall ett pass är i så dåligt skick att det inte kan anses gällande, vilket får förstås så att tillståndsbeviset under sådana omständigheter tills vidare inte ska införas.

Varken regleringen i sig eller vad som anförts från departementets sida kan mot den bakgrunden sägas ge tydlig vägledning för hur en handläggare vid en ambassad ska förfara om en passhandling har sådana yttre brister att den inte bedöms som användbar för de ändamål den är till för. Även om ambassadens beskrivning av handlingen i detta fall inte helt verkar utesluta att det i och för sig kunde ha varit möjligt att infoga tillståndet anser jag därför inte att handläggaren kan påstås ha förfarit klandervärt när hon, efter att ha konsulterat

bl.a. den federala polismyndigheten, underrättade anmälaren om hur hon bedömde ärendet; i princip har hon befunnit sig i en situation där hon riskerade att bli beskylld för att handla fel oavsett hur hon skulle ha gjort.

Under normala omständigheter torde en situation som denna inte behöva medföra andra problem än en viss fördröjning. Sökanden är beroende av att passhandlingen är i sådant skick att den utan bekymmer kan godtas vid gränskontroller m.m. Om handlingen ifrågasätts har sökanden alltså ett eget intresse av att få den ersatt. Problemet i detta fall var att anmälaren på sökandens vägnar hade planerat på sådant sätt att det inte fanns utrymme för att beakta en händelseutveckling som avvek från planen.

Ärenden av detta slag måste emellertid, av skäl som framgår i ambassadens yttrande, handläggas tämligen standardiserat – med begränsat utrymme för anpassning till varje sökandes individuella anspråk. Ambassaden har också i sina kontakter med anmälaren noga informerat denne om sina rutiner och att man inte kunde garantera att handläggningen skulle kunna utföras i enlighet med dennes önskemål. På sin webbplats rekommenderar ambassaden uttryckligen sökande att inte förfara så som anmälaren i detta ärende gjorde, dvs. boka resebiljetter innan allt är klart.

Från de synpunkter JO främst har att beakta (jfr 3 § i JO:s instruktion) är det avslutningsvis ofrånkomligt att notera vad anmälaren i ärendet upplyste om sin tidigare och nuvarande ställning som överordnad jurist i statens tjänst. Upplysningen gav ambassaden särskild anledning att iaktta stadgandet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Som berörts under rubriken *Rättslig reglering* råder ett självklart krav på att myndigheter ska behandla alla ärenden likformigt och sakligt utan hänsynstagande till förekommande personers samhällsställning eller andra ovidkommande omständigheter.

Ambassadens handläggning föranleder således inte någon kritik från min sida.

Tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans

(Beslut av JO Axberger den 15 december 2009, dnr 1102-2009)

Beslutet i korthet: Migrationsverket utlyste och tillsatte två tjänster. Besluten överklagades. Statens överklagandenämnd upphävde besluten och förklarade att de som överklagat borde ha erbjudits de respektive tjänsterna. Ingen av dem fick något sådant erbjudande. Överinstansens beslut fick därmed inte den verkan ett sådant beslut ska ha. Migrationsverket kritiserades för detta och även för den sammantagna handläggningen av tjänstetillsättningarna.

Bakgrund och utredning

Den 27 juni 2008 fattade Migrationsverket beslut om att anställa Jürgen Büttner som biträdande enhetschef vid förvarsenheten i Gävle. En annan sökande till tjänsten, Anna Högberg, överklagade beslutet. I Statens överklagandenämnds beslut den 19 november 2008 angavs följande.

Enligt 11 kap 9 § 2 st regeringsformen skall vid tillsättning av statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat, framgår av 4 § 2 st lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Som formell kompetens har Migrationsverket angett att den sökande måste ha högskoleutbildning med juridisk-, samhälls-, eller beteendevetenskaplig inriktning eller motsvarande kunskaper förvärvat på annat sätt, erfarenhet av att leda verksamhet samt erfarenhet av förvaltningsrättslig ärendehantering.

Büttner kan inte, enligt nämndens bedömning, genom sina internutbildningar på Migrationsverket och Kriminalvårdsmyndigheten anses ha förvärvat kunskaper motsvarande en högskoleutbildning. Han uppfyller därmed inte de formella krav som anges i annonsen.

Överklagandenämnden finner mot bakgrund av detta att Högberg är mer meriterad än Büttner och att Högberg därför borde ha erbjudits anställningen.

Nämnden upphäver därför det överklagade beslutet och överlämnar ärendet till Migrationsverket för vederbörliga åtgärder.

Den 1 augusti 2008 fattade Migrationsverket beslut om att anställa Kristina Romdhani som enhetschef vid ansökningsenheten i Malmö. En annan sökande till tjänsten, Lars Weinhausen, överklagade beslutet. Den 17 december 2008 upphävde Statens överklagandenämnd det överklagade beslutet och överlämnade ärendet till Migrationsverket ”för vederbörliga åtgärder”. Beslutet motiverades på samma sätt som beslutet den 19 november.

Migrationsverket anmodades att yttra sig. I yttrandet angavs bl.a. följande.

All rekrytering med tillhörande anställningsbeslut är i beslutandeordningen delegerad till verksamhetsansvariga chefer. Av upplysningar inhämtade från Eugène Palmér [den dåvarande chefen för det aktuella verksamhetsområdet, JO:s anm.], framgår att han fortfarande efter Överklagandenämndens beslut ansåg att Weinhausen var olämplig som chef och att Palmér därför var ovillig att erbjuda honom en anställning som chef inom verksamhetsområde Asylprövning. Palmér uppger emellertid att hans egen uppfattning saknade betydelse för den fortsatta handläggningen eftersom frågan kom att avhandlas i Migrationsverkets ledningsgrupp. Av upplysningar inhämtade från verksamhetsområde Mottagning framgår att man där inte var beredd att erbjuda Högberg anställningen som biträdande enhetschef på förvarsenheten i Gävle.

Ledningsgruppen behandlade frågan på sitt sammanträde den 23–24 februari 2009. Inför det sammanträdet hade företrädare för Migrationsverket sammanträffat med rådgivare på Arbetsgivarverket bland annat för att utröna hur uttrycket ”vederbörliga åtgärder” skulle tolkas. Resultatet av mötet på Arbetsgivarverket redovisades i ett skriftligt underlag till ledningsgruppen. Verksamhetsområdena Asylprövning och Mottagning hade redan dessförinnan av verksamhetsområde Personal instruerats att i samtalen med Weinhausen och Högberg fråga efter vilka lösningar dessa såg, informera om Migrationsverkets syn samt diskutera hur man skulle komma fram till och fastställa lösningen. [– – –]

Migrationsverket har i stället för att erbjuda Weinhausen och Högberg de aktuella anställningarna, erbjudit dem ekonomisk kompensation i form av lön som motsvarar den som de aktuella chefstjänsterna skulle ha inbringat. Högberg erbjöds som alternativ annan, likvärdig tjänst i Göteborg eller Örkelunga, vilket hon avböjde. Efter samtal mellan Weinhausens och Högbergs fackliga organisation och verksamhetsområde Personal har nu parterna enats om ekonomisk kompensation.

Enligt Migrationsverkets uppfattning har därmed vederbörliga åtgärder vidtagits i enlighet med nämndens beslut.

Anna Högberg och Lars Weinhausen inkom med yttranden. Där framgick bl.a. att de hade accepterat den ekonomiska kompensation Migrationsverket erbjöd eftersom de insåg att de inte skulle komma att erbjudas de aktuella anställningarna.

JO inhämtade därefter personakterna beträffande Anna Högberg, Jürgen Büttner, Lars Weinhausen och Kristina Romdhani. Migrationsverkets handlingar i den process som följde efter verkets beslut att anställa Büttner och Romdhani inhämtades också, däribland det skriftliga underlag till ledningsgruppen som omtalas i verkets remissvar.

I detta underlag finns en redovisning av bakgrunden till den nuvarande rättsliga regleringen, en genomgång av de ärenden som Migrationsverket hade aktuella hos Statens överklagandenämnd och vissa allmänna bedömningar m.m. Tre fall redovisas utförligt, bland dem de två som är aktuella i JO:s ärende.

Under rubriken ”Vad innebär SONs beslut om upphävande” anges bl.a. att verket varit i kontakt med Statens överklagandenämnd och Arbetsgivarverket för att utreda innebörden av nämndens beslut. Överklagandenämnden ska därvid bl.a. ha angett:

De [Statens överklagandenämnd] förväntar sig att vi [Migrationsverket] ska fatta ett anställningsbeslut på den som fick rätt. Det är deras avsikt med formuleringen vederbörlig åtgärd.

Arbetsgivarverket ska bl.a. ha angett:

[...] har AgV uppfattningen att SON:s beslut innebär att verket måste försöka ingå anställningsavtal med den som vunnit överklagandet. [— —] Om man ska ge sig in på ett försök till överenskommelse om något annat är det viktigt att framhålla att det i så fall bygger på frivillighet från arbetstagarens sida. Det får inte framställas som att verket inte tänker erbjuda den aktuella anställningen men erbjuder något annat, arbetstagaren har rätt till just den aktuella anställningen.

Enligt Arbetsgivarverket hade de viktigaste bristerna i Migrationsverkets hantering varit att verket inte tydligt beskrivit vad som avsågs med personlig lämplighet och inte heller meritvärderat de sökande i förhållande till de kriterier som hade uppställts.

Bedömning

Frågan om hur en myndighet ska förhålla sig när den fattat ett anställningsbeslut som överklagats och upphävts har tidigare bedömts av JO, som i JO 2005/06 s. 345 uttalade:

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller vid överklagande av förvaltningsbeslut att överprövningsinstansen sätter sig i beslutsmyndighetens ställe. När talan bifalls är huvudregeln att överprövningsmyndigheten förordnar om positiv rättelse, dvs. meddelar ett beslut med det innehåll som beslutsmyndigheten borde ha meddelat från början. I vissa fall kan det av praktiska skäl vara motiverat att genom beslutet uppdra verkställighetsåtgärder till beslutsmyndigheten. Det kan också förekomma att hela förfarandet måste göras om och en ny utredning kanske infordras. I sådana fall kan överinstansen besluta att återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny behandling, i stället för att själv fullborda beredningen och besluta i saken.

Frågan som Statens överklagandenämnd hade att ta ställning till i de aktuella ärendena var vilka som skulle erhålla de utlysta tjänsterna, de personer som Migrationsverket anställt eller klagandena. Nämnden har i sina beslut upphävt Migrationsverkets anställningsbeslut och förklarat att klagandena borde ha erbjudits anställningarna. Mot den bakgrunden råder det enligt min mening inte någon tvekan om att överinstansen beslutat att klagandena skulle erbjudas tjänsterna.

Migrationsverket har dock gett uttryck för osäkerhet kring hur Statens överklagandenämnds beslut och formuleringen ”vederbörliga åtgärder” ska uppfattas. För att en överinstans beslut ska få avsedd effekt måste underinstansen tolka och tillämpa beslutet på ett lojalt sätt. Även om Migrationsverket inledningsvis haft svårigheter att förstå beslutet kan någon oklarhet om innebörden inte ha förelegat efter verkets kontakter med Statens överklagandenämnd och Arbetsgivarverket. Trots detta har Migrationsverket inte erbjudit klagandena tjänsterna, och överinstansens beslut har inte heller varit utgångspunkten vid verkets förhandlingar med klagandena. Migrationsverkets agerande innebär att överinstansens beslut inte fick den verkan ett sådant beslut ska ha.

Om man ser saken från Migrationsverkets perspektiv kan det grundläggande fel som begåtts vid de aktuella tjänstetillsättningarna synas vara att verket vid utlysningen av tjänsterna inte klargjort vilka kvalifikationer som befattningarna krävde. Detta kan uppfattas som ”bara” ett formellt fel. Om de kvalifikationer som en befattning förutsätter inte tydligt beskrivs vid utlysningen av en tjänst öppnas emellertid för en godtycklig tillsättningsprocess. Grundlagens regel, om att vid tillsättning av statlig tjänst avseende får fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen), är avsedd att säkerställa motsatsen. De fel Migrationsverket begått genom att först inte noga överväga vilka kvalifikationer de utlysta tjänsterna krävde, sedan inte beakta de kvalifikationskrav man själv ställt upp för att slutligen inte rätta sig efter överinstansens beslut är därför principiellt sett allvarliga.

Krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig

(Beslut av JO Axberger den 4 december 2009, dnr 3045-2008)

Beslutet i korthet: Naturvårdsverket använde en konsult för att göra bedömningar i ärenden som gällde godkännande av vapen för jakt. Konsulten bedrev samtidigt handel med vapen. Naturvårdsverket kritiserades dels för att konsulten medverkat i myndighetens beslutsfattande utan att det gjorts klart vilken ställning och vilket ansvar denne hade, dels för att ha brutit mot grundlagens objektivitetskrav (1 kap. 9 § regeringsformen) genom att ge en person med kommersiella intressen i handel med vapen avgörande inflytande över beslut gällande godkännande av vapen.

Bakgrund och utredning

Magnus Müller uppgav i en anmälan bl.a. följande. Ansökan om vapenlicens för ett halvautomatiskt jaktvapen görs hos den lokala polismyndigheten, vilken bl.a. har att pröva om vapnet är godkänt för jakt eller ej. Finns det någon tvekan ska polismyndigheten vända sig till Naturvårdsverket, som då avger ett yttrande i ärendet. Naturvårdsverket i sin tur vänder sig till en vapenexpert, Lars E. Lars E:s ja eller nej till ett vapen ligger sedan till grund för verkets bedömning. Lars E. äger en vapenaffär och är genom denna generalagent i Sverige för skjutvapenfabriken Ruger.

Magnus Müller gjorde i sin anmälan gällande att Lars E. genom sitt inflytande kunnat påverka att Rugers halvautomatiska vapen Ruger Mini-14 blev godkänt samt att Lars E. genom sitt uppdrag för Naturvårdsverket har avslagit en licensansökan för jakt med en vapenmodell som heter Springfield M1A, trots att detta vapen i konstruktion och funktion är mycket likt Ruger Mini-14.

Naturvårdsverket anmodades att yttra sig och anförde därvid bl.a. följande.

Naturvårdsverket är sedan 1967 ansvarig myndighet för jakt och dess utövning, de senaste 10 åren med s.k. sektoransvar för jakt. En omfattande del av uppdraget är att utfärda föreskrifter avseende skjutvapen och vilken ammunition som får användas vid jakt. Dessa föreskrifter är mycket detaljrika och inte alltid enkla att tillämpa. En av många bestämmelser gäller vilka halvautomatiska hagel- och kulgevär som är tillåtna och hur många patroner dessa får vara laddade med.

Enligt Naturvårdsverket krävs omfattande sakkunskap och en stor arbetsinsats för att kunna ta fram underlag för beslut avseende nya halvautomatiska kulgevär. Verkets tjänstemän har inte utrymme att göra detta själva. Verket fortsatte i sitt yttrande:

Lars E. har varit Naturvårdsverkets konsult i dessa frågor sedan mer än 30 år tillbaka. Huvudskälet till att han fått uppdraget är att han hela tiden varit/är en av landets främsta vapenexperter, sannolikt den främste. [— — —]

Naturvårdsverkets uppfattning är att Lars E. fullgjort sina uppdrag att ta fram ett korrekt och användbart underlag inför verkets beslut. Han har gjort detta under drygt 30 år med mycket stor noggrannhet och kompetens samt helt utan kritik under alla dessa år. En fråga som måste ställas här är om Lars E. i dessa uppdrag inte är korrekt och opartisk skulle han då kunna vara ordförande i Sveriges Vapenhandlareförening, vilket han varit de senaste 10 åren. Knappast då andra vapenhandlare direkt skulle bli ekonomiskt drabbade om Lars E. tillät sig förorda i första hand vapen av fabrikat och modell som fanns i hans handel.

Till sitt yttrande hade Naturvårdsverket fogat sina avtal med Lars E. från 1990 och framåt. Avtalen är likartade. I det senaste anges uppdraget under rubriken ”Leverantören ska enligt direktiv från Naturvårdsverket utföra följande uppdrag”:

Funka som konsult i frågor rörande klassificering av kulvapen, ändringar av halvautomatiska och pumprepeterande jaktvapen, kaliber- och vapenidentifieringar, ammunition, ballistik, ljuddämpare m.m. Genomföra tekniska undersökningar av vapen.

Det framgår vidare att arbetet skulle redovisas löpande och att uppdragstagaren skulle erhålla ett fast årligt arvode. Avtalen var t.o.m. december 2005

ingångna med Lars E. personligen och för tiden härefter med hans aktiebolag. I det senare avtalet anges att Lars E. är den som ska arbeta med uppdraget.

Till sitt yttrande hade Naturvårdsverket även fogat ett yttrande från Lars E., i vilket denne i huvudsak redogjorde för sin bedömning vad gäller de två aktuella vapnen. Han uppgav även följande.

Beslut i kontroversiella frågor, liksom denna, har alltid fattats efter samråd med Naturvårdsverkets tjänstemän. Det är kränkande av anmälaren att anklaga mig för att ha fattat beslut som skulle vara ekonomiskt gynnsamt för mig.

Jag vill påpeka att jag aldrig, vare sig i mitt uppdrag som vapenkonsult för Naturvårdsverket eller andra organisationer, har eller ens försökt att utnyttja det förtroende jag har haft och har för egen ekonomisk vinning. Om det vapen, som Müller bråkar om, skulle ha godkänts som jaktvapen av någon annan myndighet, hade jag med största sannolikhet själv sedan många, många år sålt sådana samt andra liknande typer.

JO infortrade Naturvårdsverkets handlingar i det aktuella ärendet avseende Springfield M1A och inhämtade upplysningar från vapentillverkaren Rugers webbplats.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

I avsikt att skapa garantier för att den grundlagsfästa objektivitetsprincipen efterlevs av förvaltningsmyndigheterna har det i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, införts generella jävsbestämmelser. I bestämmelserna förarbeten uppgavs bl.a. att ”ett tillfredsställande skydd mot att myndigheterna låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn kan [...] ytterst uppnås bara genom regler som klargör i vad mån en myndighetsperson, vars opartiskhet i ett ärende kan sättas i fråga, skall vara skyldig att frånträda handläggningen av ärendet” (prop. 1971:30 s. 351).

Enligt 11 § första stycket punkt 1 FL är den som ska handlägga ett ärende jävig bl.a. om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv (s.k. intressejäv). Detta gäller enligt punkten 2 även då denne är ställföreträdare för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång (s.k. ställföreträdarjäv). Enligt punkten 5 föreligger jäv hos den som ska handlägga ett ärende även om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (den s.k. generalklausulen). Enligt andra stycket bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Enligt 12 § FL får den som är jävig inte handlägga ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne, ska självantaget ge det till känna.

Bedömning

Bakgrund

Enligt 2 § i JO-instruktionen (lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän) står, såvitt här är av intresse, statliga myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare där under JO:s tillsyn. Detsamma gäller annan som innehar tjänst eller uppdrag, och därvid utövar myndighet. Lars E. är inte tjänsteman eller befattningshavare vid Naturvårdsverket och han har inte haft i uppdrag att utöva myndighet. Lars E. står därför inte under JO:s tillsyn. Det som bedöms i det följande är Naturvårdsverkets ansvar. Bedömningen sker med utgångspunkt från 3 § i JO-instruktionen, där det anges att JO särskilt ska tillse att myndigheterna i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet.

Enligt 2 kap. 2 § vapenlagen (1996:67) prövar polismyndigheten bl.a. frågor om tillstånd att inneha vapen (vapenlicensärenden). Enligt de allmänna råden i 4 kap. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen (RPSFS 2009:13) kan polismyndigheten i frågor av teknisk eller principiell natur inhämta yttrande från Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket har sedan länge haft uppdragsavtal med Lars E., sedermera via dennes bolag. Lars E. är expert på vapen samt arbetar som vapenkonsult och vapenhandlare. Av avtalen framgår bl.a. att Lars E. i frågor som rör klassificering av kulvapen löpande ska redovisa sitt arbete till Naturvårdsverket. Detta har inneburit att han, då frågan huruvida vissa halvautomatiska vapen är tillåtna för jakt eller ej har remitterats från polismyndigheten till Naturvårdsverket, har inkommit med yttranden till verket om detta.

Av utredningen framgår att Lars E. varit den enda konsult som anlitas i dessa frågor. I det här aktuella ärendet avseende vapnet Springfield M1A har Lars E:s yttrande varit det enda underlaget för Naturvårdsverkets yttrande. I yttrandet har han berört hela den fråga som har remitterats till verket. Det var således inte begränsat till viss teknisk redovisning eller dylikt utan innehöll en bedömning av om vapnet var tillåtet för jakt eller inte. Av dokumentationen i ärendet och av vad som i övrigt framkommit framgår att verket utan egen prövning i sak följt Lars E:s bedömning.

Anmälaren har ifrågasatt lämpligheten av att Naturvårdsverket på detta sätt engagerar en person som handlar med vapen och därvid kan ha egna kommersiella intressen att beakta vid de bedömningar han anlitas för att göra. Han har därvid särskilt pekat på att Lars E. är återförsäljare för ett visst vapenfabrikat och kan ha intresse av att gynna detta i sin roll som konsult åt verket.

Jag kommer mot den bakgrunden att ta upp förvaltningslagens regler om jäv, formerna för Lars E:s uppdrag och det övergripande objektivitetskravet i grundlagen.

Är förvaltningslagens regler om jäv tillämpliga?

Förvaltningslagens regler om jäv gäller den som ska handlägga ett ärende. Enligt förarbetena avses här alla som tar befattning med ett förvaltningsärende på sådant sätt att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Detta omfattar

självfallet den som har att fatta beslut. Också den som har ställning av föredragande eller som i annan egenskap deltar i ärendets slutliga handläggning omfattas, liksom den som hos beslutsmyndigheten har att medverka i utredningen, framföra synpunkter eller upprätta förslag till beslut. (Se prop. 1971:30 s. 339.)

De återgivna uttalandena tar sikte på vilka slags förvaltningsåtgärder som kräver iakttagande av jävsreglerna. Frågan om vilken krets av personer som kan komma i fråga för en jävsbedömning synes inte ha diskuterats. Det torde bero på att det förutsatts som självklart att reglerna gäller befattningshavare vid myndigheter och andra organ som utför myndighetsuppgifter. Fristående uppdragstagare anses generellt sett inte omfattade av förvaltningslagen, även om de fått uppdrag från en myndighet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a upplagan, 2007, s. 53). I JO 1990/91 s. 224 uttrycktes tvekan om huruvida förvaltningslagens jävsbestämmelser var tillämpliga beträffande en av Socialstyrelsen anlitad medicinskt sakkunnig. JO uttalade bl.a.:

Med hänsyn till det innehåll man normalt ger begreppet handläggare – en person som deltar i myndighetens beredning av ärendet i sin egenskap av befattningshavare vid myndigheten – är jag närmast benägen att inte anse att förvaltningslagens jävsregler är tillämpliga på utifrån hämtade sakkunniga.

För att förvaltningslagens jävsbestämmelser ska vara tillämpliga på en uppdragstagare måste enligt min mening krävas inte bara att vederbörande har någon form av faktiskt inflytande över ett ärende utan också att han eller hon har en formell ställning som handläggare eller beslutsfattare. Naturvårdsverkets avtal med Lars E. avsåg emellertid varken handlägningsåtgärder eller beslut utan Lars E. var engagerad som fristående konsult. Han kan därför inte anses ha varit omfattad av förvaltningslagens jävsbestämmelser.

Bedömningen innebär att det för frågan om tillämpligheten av förvaltningslagens regler om jäv inte spelar någon roll om en uppdragstagare de facto haft ett inflytande motsvarande en beslutsfattares eller föredragandes, så länge han eller hon inte formellt varit knuten till myndigheten på ett med en befattningshavare vid denna jämförbart sätt.

De former under vilka Lars E. anlitas och använts

Avtalet mellan Naturvårdsverket och Lars E. gällde konsultationer och undersökningar av vapen. Han har dock använts som ett slags föredragande och getts ett avgörande inflytande över Naturvårdsverkets beslut om yttranden i vapenärenden. Avtalet återspeglar inte detta på ett rättvisande sätt.

När en enskild uppdragstagare anlitas i en myndighets verksamhet är det givetvis viktigt att det avtal som ligger till grund för uppdraget formuleras så att det framgår vad uppdragstagaren ska göra och vilka förpliktelser som följer med detta. Form och innehåll måste följas åt. Det har det inte gjort i detta fall och Naturvårdsverket ska kritiseras för att en utomstående person utan tydligt mandat medverkat i myndighetens beslutsfattande.

Grundlagens objektivitetskrav

Av utredningen framgår att Naturvårdsverket gett Lars E. ett avgörande inflytande över innehållet i de yttranden verket avgett till polisen. Det kan starkt ifrågasättas om en fristående uppdragstagare över huvud taget bör användas på det sättet, utan att det sker under sådana former att han eller hon underkassas de skyldigheter myndigheters befattningshavare har enligt exempelvis förvaltningslagens jävsregler.

Om det likväl sker måste myndigheten för att leva upp till objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen säkerställa såväl att de bedömningar som görs är sakliga och opartiska, som att det inte beträffande uppdragstagaren finns omständigheter som är ägnade att negativt påverka tilltron till det tillämpade förfarandets objektivitet. De överväganden som myndigheten därvid har att göra är i praktiken av samma slag som när en handläggares eller beslutsfattareshavares opartiskhet ska bedömas.

I detta fall har Naturvårdsverket valt att mer eller mindre överlåta verkets bedömande av vilka vapen som bör godkännas för jaktändamål till en person som har kommersiella intressen i vapenhandeln. Det är uppenbart olämpligt och i strid med objektivitetskravet. Det är därvid ovidkommande om den som anlitas personligen uppfyller högt ställda krav på integritet och vederhäftighet. Tilltron till förfarandets objektivitet påverkas negativt redan av arrangementet som sådant. Naturvårdsverket ska därför kritiseras även på denna punkt.

Avslutning

För att undvika missförstånd bör det avslutningsvis tillfogas att en myndighet i och för sig torde kunna anlita en konsult utan närmare prövning av vederbörandes objektivitet. Det kan exempelvis gälla när viss expertkompetens är svår att få tillgång till. En förutsättning är dock att konsultens medverkan i så fall begränsas till sakfrågor och hålls åtskild från myndighetens slutliga beslutsfattande, som alltså måste vila på självständig grund.

I de här aktuella ärendena har Naturvårdsverket uppgett sig sakna egen kompetens på området och därmed – som det får förstås – ansett sig inte kunna göra några självständiga bedömningar. Det har inneburit att bedömningsfrågor som ankommer på verket lagts ut på en enskild uppdragstagare. Under sådana förhållanden måste uppdragstagaren uppfylla formella krav på opartiskhet i samma utsträckning som gäller för befattningshavare vid myndigheten.

Vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen

(Beslut av JO Axberger den 15 april 2010, dnr 3270-2009)

Beslutet i korthet: Under valet till Europaparlamentet 2009 gav en valnämnd uttryck för att valsedlar från s.k. enprocentspartier och övriga partier skulle läggas ut på olika sätt. Alla valsedlar ska dock tillhandahållas likformigt, på en och samma plats. Valnämnden kan därför inte undgå kritik. Bestämmelserna om hur val förrättas utgör demokratins grundläggande spelregler. Även smärre regelavvikelser som riskerar att störa den röstandes fria och självständiga val måste tas på allvar.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO framförde Anders Hedberg, distriktsledare för Piratpartiets södra distrikt, klagomål mot Valnämnden i Lunds kommun och dess ordförande Urban Swahn. Anders Hedberg uppgav att Piratpartiets valsedlar vid valet till Europaparlamentet år 2009 hade placerats i strid med 8 kap. 2 § vallagen (2005:837) och anförde bl.a. följande.

Stadsbiblioteket i Lund användes som förtidsröstningslokal vid valet. Den 6 och 7 juni 2009 fanns tre bord i lokalen. På två av dessa fanns pappställ med centralt distribuerade valsedlar och valkuvert. På det tredje bordet, lite mer undanskymt, fanns möjlighet för övriga partier att placera sina valsedlar och valkuvert. När det blev kö till röstmottagarna visade det sig att valsedlarna på det tredje bordet inte syntes och därmed blev svåra att hitta för väljarna. Piratpartiet kontaktade valnämndens ordförande som dock uttryckligen förbjöd partiet att placera sina valsedlar i pappställ. Efter viss debatt med röstmottagarna ändrades bordsplaceringen den 7 juni så att den blev mer likvärdig. Partiets valsedlar låg dock alltså placerade direkt på bordet.

Valnämnden i Lunds kommun anmodades att yttra sig och inkom med följande yttrande.

Valnämnden anser inte att Anders Hedbergs klagomål är befogade. Nämnden delar de slutsatser som kommer till uttryck i Urban Swahns (m) yttrande.

Skrivelsen från Urban Swahn fogades som bilaga till JO:s beslut. Skrivelsen återges inte här, se i stället www.jo.se, dnr 3270-2009. Bland Swahns slutsatser, till vilka nämnden alltså anslöt sig, ingick bedömningen att det ”för att ordning bland valsedlarna skall kunna upprätthållas förutsätts att valsedlar från ’enprocentspartier’ hålls åtskilda från valsedlar från ’övriga partier’”.

Anders Hedberg kommenterade remissvaret och ingav därvid vissa fotografier från den aktuella vallokalen.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I 8 kap. 2 § vallagen finns en bestämmelse om utläggning av valsedlar i anslutning till röstlokaler. Den har följande lydelse.

I anslutning till ett röstmottagningsställe skall det ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats skall väljarna ha tillgång till

1. valsedlar med enbart valbeteckning,

2. valsedlar med parti- och valbeteckning

a) för val till riksdagen samt landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet,

b) för val till landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställena inom det landsting eller den kommun där partiet är representerat,

3. valsedlar med parti- och valbeteckning för val till Europaparlamentet för varje parti som vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater om ett sådant parti deltar med endast en valsedel.

De partier som deltar i valen skall också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats.

— — —

Regleringen bygger på att en åtskillnad görs mellan partier som vid föregående val erhållit någorlunda substantiella röstetal – ”enprocentspartier” – och övriga partier som deltar i valet. De förstnämnda särbehandlas administrativt bl.a. genom att den för valet ansvariga myndigheten är skyldig att se till att dessa partiernas valsedlar finns tillgängliga för väljarna i vallokalerna. För övriga partier som ställer upp i valet gäller att företrädare för dessa själva får lägga ut sina valsedlar.

De regler som numera finns i 8 kap. 2 § vallagen infördes den 1 juni 1997. I förarbetena angavs följande (prop. 1996/97:70 s. 201).

[...] partierna skall ha möjlighet att lägga ut sina valsedlar, dvs. sådana valsedlar som inte hålls till handa av valmyndigheterna, på den plats som anordnats. I dag görs i princip en skillnad mellan den plats som finns för de blanka och de partimarkerade valsedlarna samt för den plats som finns för andra valsedlar. Det är emellertid rimligt att valsedlarna finns tillgängliga för väljarna på samma plats. Valförrättarna eller röstmottagarna har ansvar för tillgängligheten endast vad avser blanka valsedlar samt partimarkerade valsedlar för partier som fått mer än en procent av rösterna vid något av de två föregående angivna valen. Därutöver har valförrättarna eller röstmottagarna enligt grunderna för 14–16 §§ förslaget ett allmänt ansvar för ordningen i vallokalen och därtill anslutande utrymmen. Det medför att dessa även svarar för ordningen bland samtliga valsedlar som läggs ut (jfr VPN 1985:35). Detta behöver inte utsägas direkt i lagtext.

Beslut eller andra åtgärder enligt vallagen får i vissa fall överklagas hos Valprövningsnämnden, se 15 kap. 3 § vallagen. Det som får överklagas är, såvitt här är av intresse, den centrala valmyndighetens beslut att fastställa valets utgång. Valprövningsnämnden får bara besluta om rättelse om det med fog kan antas att vad som förekommit har inverkat på valutgången.

Valprövningsnämnden har vid ett flertal tillfällen prövat överklaganden som gällt 8 kap. 2 § vallagen. Det gäller bl.a. de avgöranden som refererats i VPN 2002:48 och 2009:13.

I VPN 2002:48 hade valsedlar från såväl ”enprocentspartierna” som ”övriga partier” placerats på ett bord i en korridor utanför vallokalen. Vid ett kontrollbesök upptäckte valarbetare från Sverigedemokraterna att partiets valsedlar hade flyttats till ett separat bord flera meter längre fram i korridoren, efter ingången till vallokalen. Valsedlarna uppgavs därmed ha blivit svåra att se. Valprövningsnämnden uttalade bl.a.

Enligt [klaganden] har valsedlar för bl.a. Sverigedemokraterna flyttats och placerats på ett annat bord flera meter bort från det bord där andra valsedlar låg. Denna uppgift motsägs inte av utredningen i ärendet. Skäl talar alltså för att det förekommit avvikelse från föreskriven ordning.

Som Valmyndigheten anfört hade det krävts mer än en fördubbling av antalet röster för Sverigedemokraterna för att partiet, allt annat lika, skulle ha erhållit ett mandat. Det kan därför inte med fog antas att vad som förekommit inverkat på valutgången.

Valprövningsnämnden avslår överklagandet.

I VPN 2009:13 uppgav klaganden bl.a. att valsedlar för icke etablerade partier hade saknats i vissa lokaler inför valet till Europaparlamentet 2009, eller hade lagts på en undanskymd plats, vilket medfört att obehöriga personer kunnat avlägsna dessa valsedlar. Valmyndigheten yttrade sig över överklagandet. Myndigheten hänvisade därvid till det nyhetsbrev som gått ut till valnämnderna den 25 maj 2009. I detta hade bl.a. angivits:

I övrigt gäller valnämndens beslut om ordningen på valsedlarna i valsedelsställen. I valsedelsställen borde både 1 %-partierna och övriga partier få plats. Det kan verka störande för väljarna om övriga partier måste lägga sina valsedlar på någon annan plats.

Valmyndigheten uteslöt i sitt yttrande inte att det funnits röstmottagningsställen där valsedlarna varit mindre lämpligt placerade, ”främst beroende på att ambitionen att se till de valsedlar som röstmottagarna har att svara för tagit överhanden”.

Valprövningsnämnden uttalade bl.a. följande.

När det gäller de av [klaganden] påtalade avvikelserna från föreskriven ordning i vallokaler instämmer Valprövningsnämnden i Valmyndighetens bedömning vad det gäller ordningen på vissa röstningsställen.

Valprövningsnämnden konstaterade dock att det inte förekommit någon omständighet som kunde föranleda omval eller annan åtgärd enligt vallagen. Överklagandet avslögs.

Bedömning

Jag noterar inledningsvis att förfarandet i Valprövningsnämnden är inriktat på sådana rättsliga avvikelser som påverkar valutgången i form av mandatfördelning mellan partierna m.m. Som framgått av redogörelsen ovan inträffar det att Valprövningsnämnden konstaterar att avvikelser från gällande ordning förekommit, men att valutgången inte påverkats. Det finns en viss risk att

detta tas till intäkt för att regelavvikelser kan godtas så länge de inte får sådana effekter. En sådan slutsats vore emellertid uppenbart oriktig. Bestämmelserna om hur val förrättas utgör demokratins grundläggande spelregler. De formkrav som uppställts är av stor betydelse för det svenska statsskickets legitimitet. Brister i reglernas efterlevnad bör därför kunna granskas oberoende av om valutgången påverkats. Eftersom det inte finns någon ordinarie instans med en sådan tillsynsuppgift har jag ansett att en utredning i detta fall bör ske hos JO.

Enligt 8 kap. 2 § vallagen ska det, som framgått, i anslutning till ett röstmottagningsställe ordnas ”en lämplig plats” där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får ”en sådan plats” i stället ordnas inne i lokalen. På ”denna plats” ska övriga partier också kunna lägga ut sina valsedlar. Uppdelningen av valsedlarna i två kategorier är enbart betingad av praktiska skäl, som har med valets administration att göra. För de röstande är den utan intresse. Det finns således inget skäl för valförrättaren att synliggöra en skillnad mellan de två kategorierna av valsedlar, exempelvis genom att förbehålla ett särskilt valsedelställe för den ena gruppen. Tvärtom är det från objektivitetssynpunkt angeläget att någon åtskillnad av det slaget inte görs, jfr 1 kap. 9 § regeringsformen. Alla valsedlar ska med andra ord tillhandahållas på ett likformigt sätt, på en och samma plats. Exakt hur det ska ske är en praktisk fråga, men utgångspunkten ska vara att valsedelspresentationen för de röstande framstår som likformig.

Röstmottagarna svarar för ordningen i röstlokalen och har bl.a. att se till att de valsedlar som lagts ut finns tillgängliga på detta sätt. Den särskilda skyldighet som åvilar dem beträffande vissa av valsedlarna kan inte anses så betydande eller komplicerad att dess efterlevnad kräver att de två kategorierna av valsedlar tillhandahålls på skilda sätt eller synbart åtskilda från varandra.

Det synsätt Valnämnden i Lund gett uttryck för, dvs. att regelverket förutsätter att valsedlar för ”enprocentspartier” hålls åtskilda från valsedlar från ”övriga partier”, är med andra ord felaktigt. Valnämnden har vidgått att de respektive valsedlarna avsiktligt tillhandahållits på olika sätt. Redan de uppgifter nämnden själv lämnat ger därmed tillräcklig grund för konstaterandet att gällande regler inte efterlevts. Valnämnden kan därför inte undgå kritik. Det gäller även om det inte förekommit annat än smärre avvikelser och om valutgången inte påverkats. Sett från de synpunkter vallagens bestämmelser ska tillvarata måste varje regelbrott som riskerar att störa envar röstandes fria och självständiga val tas på allvar. I vidare mening påverkas valresultatet av varje röst som på grund av felaktigheter vid valets genomförande registreras på annat sätt än den skulle ha gjort vid en korrekt tillämpning av regelverket.

Överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag

(Beslut av JO Axberger den 6 november 2009, dnr 3777-2008)

Beslutet i korthet: En ambassad kritiseras för att den låtit ett privat företag motta, kontrollera och vidarebefordra viseringsansökningar. Åtgärderna har bedömts innefatta myndighetsutövning. Förfarandet, som saknat stöd i författning, har varit rättsstridigt. När myndighetsutövning genom "outsourcing" läggs ut på enskilda företag äventyras rättssäkerheten. I detta fall har en visumsökande felaktigt avvisats utan möjlighet att få rättelse.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO framförde Marvin Astillo klagomål mot Sveriges ambassad i Bangkok. I anmälan angavs bl.a. att den svenska ambassaden i Bangkok använder sig av företaget Philippine Interactive Audiotext Service INC (PIASI) för handläggningen av viseringsärenden. PIASI har vägrat att handlägga hans ansökan om turistvisum till Sverige med motiveringen att den försäkring han tecknat inte är godkänd. Han har därvid anmodats att, efter erläggande av en ny ansökningsavgift om cirka 700 kr, inkomma med bevis om försäkringsskydd av ett godkänt försäkringsbolag. Ambassaden i Bangkok har meddelat att omprövning inte kan ske eftersom han inte följt PIASI:s instruktion om att inge ett nytt försäkringsbevis.

Utrikesdepartementet anmodades att yttra sig över vad som anförts i anmälan. Utrikesdepartementet, som inskaffade en redogörelse från Sveriges ambassad i Bangkok, anförde bl.a. följande.

I syfte att erbjuda allmänheten en så god service som möjligt använder sig några utlandsmyndigheter, som har stora ansvarsområden, av serviceföretag som tar emot ansökningshandlingar från allmänheten och kontrollerar att ansökningarna är kompletta innan dessa vidarebefordras till respektive utlandsmyndighet för beslut. Företagen utövar ingen myndighet utan deras uppgift är begränsad till att motta handlingar och ge råd. Systemet innebär inte att allmänheten är betagen rätten att vända sig direkt till utlandsmyndigheten utan är att betrakta som ett komplement som erbjuder bättre tillgänglighet än den utlandsmyndigheterna själva kan erbjuda, inte minst vad gäller ansökningar från personer i länder som ligger långt från det land där det finns en svensk utlandsmyndighet. Företagen tar en avgift för sina tjänster, men för den som inte vill betala för deras tjänster finns alltid möjligheten att vända sig direkt till utlandsmyndigheten.

Utrikesdepartementets bedömning

Den nu aktuella händelsen har inträffat i nära anslutning till att Utrikesförvaltningens verksamhet i Manila fick en ny form. Ambassaden hade stängts och honorärkonsulatet var ännu inte fullt bemannat och samarbetet med PIASI hade just inletts.

Vad först gäller bedömningen att den försäkring som Marvin Astillo hade inte uppfyllde kraven synes denna ha varit felaktig. Som framgår av ambassadens yttrande måste den som ansöker om visum till Sverige visa att han eller hon har en reseförsäkring från ett försäkringsbolag i Europa eller från ett antal angivna bolag på Filippinerna. Detta är ett resultat av det lokala Schengensamarbetet i Manila. Det bolag med vilket Marvin Astillo tecknat försäkring

var dock belgiskt och borde ha godkänts. Marvin Astillo har alltså fått felaktig information från PIASI.

I de fall en ansökan som inkommer till en utlandsmyndighet inte är komplett så ska sökanden beredas möjlighet att komplettera ansökan utan krav på ny ansökningsavgift och så borde också ha skett i detta fall.

Vad gäller användningen av serviceföretag så är avsikten inte att frånta allmänheten möjligheten att vända sig direkt till myndigheten. Som framgått ovan är syftet att ge allmänheten möjlighet till snabbare service som ett komplement till att vända sig direkt till en svensk myndighet som kan ligga i ett land på stort avstånd från sökanden. Detta borde ha framgått tydligt av informationen på ambassadens hemsida.

(En mer utförlig redovisning av vad som anfördes från Utrikesdepartementets sida finns i beslutet, se www.jo.se, dnr 3777-2008.)

Bedömning

Utrikesdepartementet har i yttrandet till JO anfört att de företag som anlitas vid handläggningen av viseringsärenden inte utövar myndighet.

Vid bedömningen av vad som utgör myndighetsutövning ska beaktas att beredning och beslut i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift (jfr JO 2001/02 s. 250).

Det privata serviceföretaget PIASI har enligt vad som framkommit haft till uppgift att ta emot viseringsansökningar, kontrollera att dessa varit kompletta, vid behov begära kompletteringar och därefter vidarebefordra ansökningarna till honorärkonsulatet i Manila. Konsulatet har i sin tur sänt ansökningarna till ambassaden i Bangkok. På ambassaden har ansökningarna granskats och bedömts av en beslutsfattare, som regelbundet besökt konsulatet och där gjort erforderliga intervjuer.

Att fatta beslut i viseringsärenden är myndighetsutövning. Den handläggning som skett hos serviceföretaget har föregått ambassadens viseringsbeslut och bl.a. syftat till att få fram ett komplett beslutsunderlag. Den har inneburit att ingivna handlingar granskats och att kompletteringar i förekommande fall begärts från den enskilde. Den har således inte inskränkt sig till besvarande av allmänna frågor, lämnande av upplysningar per telefon och tillhandahållande av blanketter m.m. Serviceföretagets uppgifter har därmed innefattat myndighetsutövning.

Något rättsligt stöd för hanteringen har inte åberopats från departementets sida. Handläggningen måste bedömas som rättsstridig (jfr 10 kap. 5 § och 11 kap. 6 § regeringsformen). Att den enskilde inte varit tvungen att använda det privata företagets tjänster saknar betydelse för den bedömningen.

En myndighet som genom "outsourcing" lägger ut myndighetsutövning på privata företag äventyrar rättssäkerheten. Förvaltningslagens bestämmelser sätts t.ex. ur spel, liksom offentlighetsprincipen. I förevarande fall blir rättssäkerhetsförlusten påtaglig eftersom den enskilde vid anlitandet av serviceföretaget inledningsvis inte ens har något ärende hos ambassaden. Ett sådant synes inte uppkomma förrän serviceföretaget vidarebefordrat de inlämnade ansökningshandlingarna och dessa inkommit till ambassaden. När serviceföretaget, som nu skett, inte översänder handlingarna utan i stället fattar ett slags avvisningsbeslut, hamnar den enskilde rättsligt sett i ett ingenmansland.

2010/11:JO1

För anmälaren innebar detta att det i princip blev omöjligt för honom att komma vidare med sin viseringsansökan; när han försökte få hjälp av ambassaden hänvisades han åter till serviceföretaget, gentemot vilket han inte hade några rättigheter. Hans enda möjlighet skulle ha varit att foga sig i serviceföretagets krav, som visat sig vara grundlösa.

— — —

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

En myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas

(Beslut av JO Axberger den 6 december 2009, dnr 66-2009)

Beslutet i korthet: I ärendet har Skatteverkets handläggning av överklaganden i folkbokföringsärenden granskats. När ett myndighetsbeslut överklagas är beslutsmyndigheten enligt 27 § förvaltningslagen skyldig att överväga om beslutet ska omprövas. Omprövningskyldigheten har tillkommit i den enskildes intresse. Meningen är inte att beslutsmyndigheten ska ta upp ärendet på nytt utan endast kontrollera att det inte i överklagandet eller i anslutning till detta kommit fram något som visar att det fattade beslutet var uppenbart oriktigt. Om så är fallet ska beslutet rättas under förutsättning att detta kan ske snabbt, enkelt och utan nackdel för någon enskild part. Skatteverkets handläggning har varit för långsam. Verket har aviserat en omorganisation. Denna har inte bedömts vara i god överensstämmelse med regleringen i förvaltningslagen.

Bakgrund och utredning

Vid granskningen av handlingarna i ett ärende hos JO (dnr 6457-2008) uppmärksammades Skatteverkets handläggning av överklaganden i folkbokföringsärenden. I en skrivelse som Skatteverket i oktober 2008 tillställt klaganden anfördes:

Skatteverket har för närvarande balanser vad gäller överklaganden. Det kan därför dröja innan ert ärende tas upp till behandling. För närvarande arbetar Skatteverket med överklaganden som har inkommit under juni månad 2008.

Det framstod således som om överklagandena – i strid med förvaltningslagens regler – kunde bli liggande hos Skatteverket i fyra månader innan de överlämnades till den instans (länsrätt) där de skulle avgöras.

Skatteverket anmodades att yttra sig över verkets handläggning av överklaganden i folkbokföringsärenden. Yttrandet skulle särskilt behandla handläggningens förenlighet med bestämmelserna i 7, 25 och 27 §§ förvaltningslagen (1986:223).

I sitt yttrande anförde Skatteverket inledningsvis följande.

Under rubriken ”Överklagande” i Skatteverkets handbok i folkbokföring framgår bl.a. följande.

Om det ursprungliga beslutet inte kan ändras efter omprövning ska Skatteverket i stället pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Anser Skatteverket att skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid överlämnas skrivelsen i original och kopior av övriga handlingar i ärendet (beslut, anmälan, eventuell utredning i ärendet, dagboksanteckningar med mera) till länsrätten. Observera att handlingarna ska översändas snarast möjligt. Det är lämpligt att Skatteverket samtidigt bifogar ett eget yttrande i ärendet, framförallt då myndigheten kan förutse

att den annars får tillbaka ärendet på remiss, exempelvis när den enskilde i överklagandet för fram nya yrkanden eller åberopar nya omständigheter i ärendet.

Efter en redogörelse för vissa rättsliga regler redovisade Skatteverket följande bedömning:

Skatteverket har hämtat in yttranden från Stockholmsregionen och västra regionen. Av Stockholmsregionens yttrande framgår att folkbokföringskontorets handläggning av överklaganden under 2008 inte har uppfyllt kravet på skyndsamhet. Handläggningstiden har i ett antal ärenden uppgått till några månader. Ett överklagande överlämnas i normalfallet till länsrätten inom en månad från det att överklagandet inkommer till Skatteverket. Till varje ärende bilägger regionen ett yttrande.

Västra regionen har uppgett att handläggningstiderna för närvarande uppgår till två till tre veckor. Även västra regionen lämnar eget yttrande till länsrätten i samband med överlämnandet.

Utredningen visar att handläggningstiderna i vissa fall är oacceptabelt långa. Även i de fall handläggningstiderna inte är fullt så långa, uppfyller inte heller de kravet på skyndsamhet.

Under 2009 kommer processföringen för folkbokföringsområdet att koncentreras till folkbokföringskontoren i Stockholm och Göteborg. Syftet med koncentrationen är i första hand att stärka rättssäkerheten och att nå en ökad enhetlighet. För närvarande pågår ett rekryteringsförfarande av processförare. Dessutom kan nämnas att en arbetsgrupp har tillsatts med uppgiften att ta fram gemensamma rutiner på det aktuella området för de bägge folkbokföringskontoren.

En effekt av koncentrationen är att oavsett var en överklagandehandling lämnas in till Skatteverket, ska denna skickas till folkbokföringskontoret i Stockholm eller i Göteborg. Dessutom ska handlingen kompletteras med akten till det överklagade beslutet. Akten förvaras normalt i den region där ärendet har handlagts. Redan i detta initiala skede av processen hinner således en eller ett par dagar passera innan ärendet kommer till berörd handläggare. Det är vidare Skatteverkets uppfattning att det i de flesta ärenden är betydelsefullt att Skatteverket med överklagandet lämnar ett yttrande till länsrätten. Om yttrandet lämnas samtidigt med överlämnandet av överklagandet, insparas den tid på domstolen som annars skulle gå åt till remissförfarandet.

Som nämnts tidigare framgår det av Skatteverkets handbok i folkbokföring att överklagandehandlingar snarast ska överlämnas till domstolen. Skatteverket är också väl medvetet om att JO i flera ärenden uttalat att när omprövning inte företas bör överlämnandet av ett överklagande normalt ske inom en vecka, se bl.a. JO 1995/96 s. 314. Om beslutsmyndigheten vill bifoga ett eget yttrande i samband med att överklagandet överlämnas, får detta inte innebära att tidsfristen om en vecka utsträcks mer än några dagar (se JO dnr 1593-2008). Verket eftersträvar också att hålla handläggningstiderna korta. Kravet om en skyndsam handläggning uppnås dock inte i alla ärenden. Verkets strävan är nu att få ner handläggningstiden i de fall ett yttrande bifogas till två veckor.

Rättslig reglering

Av 24 § förvaltningslagen (FL) framgår att en myndighet som fattat ett beslut vilket överklagats ska pröva om överklagandet har inkommit i rätt tid. Har det inkommit för sent ska det enligt huvudregeln avvisas. Annars ska det enligt 25 § FL tillsammans med övriga handlingar i ärendet överlämnas till den myndighet där det ska prövas. Av bestämmelserna i 27 § FL om omprövningsplikt framgår att om myndigheten finner att ett beslut är uppenbart orik-

tigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska den ändra beslutet, om det kan ske snabbt, enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Ett överklagande förfaller enligt 28 § FL, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär.

Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet ska överlämna ett överklagande. Den allmänna regeln i 7 § FL om snabb och enkel handläggning m.m. ska vara vägledande (prop. 1985/86:80 s. 77). Det innebär att överlämnandet ska ske utan dröjsmål. När omprövning inte företas bör överlämnandet enligt tidigare bedömningar av JO normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten (se bl.a. JO 1995/96 s. 314). Om beslutsmyndigheten bedömer att det är lämpligt att bifoga ett eget yttrande över överklagandet kan en något längre handläggningstid godtas. Överlämnade bör då ske inom en till två veckor (se bl.a. JO 2000/01 s. 229). Praktiska orsaker kan normalt inte anföras som skäl för en fördröjning. JO 1995/96 s. 314 gällde bl.a. hur en kommunal nämnd, som normalt inte sammanträdde oftare än en gång per månad, skulle förfara vid omprövning. Enligt JO:s bedömning fick man vid omprövning vara beredd att kalla till extra sammanträde för att efterleva kravet på snabb handläggning.

Bedömning

Omprövningsregelns funktion och innebörd vid överklagande av myndighetsbeslut

En bärande tanke bakom införandet av den nu gällande förvaltningslagen var att fördjupa och stärka rättssäkerheten. Den tidigare gällande lagen ansågs bl.a. behöva kompletteras med bestämmelser för att motverka krängel, förkorta väntetiderna och underlätta för den enskilde att ta tillvara sin rätt (prop. 1985/86:80 s. 10 ff.). Det var med denna utgångspunkt som de i detta ärende aktuella lagrummen tillkom. Bestämmelserna har alltså införts i den enskildes intresse och ska tillämpas i den andan (jfr a. prop. s. 24).

Omprövningsskyldigheten enligt 27 § förenklar och påskyndar processen i sådana fall, där det står klart att beslutet ska ändras och ett fullföljande i överinstansen därmed enbart vore en formalitet. Omprövningen är då till gagn för den enskilde. Om en omprövning genomförs även i mindre självklara fall riskerar den att leda till motsatta effekter, dvs. förfarandet kan tyngas och fördröjas genom en tidsödande handläggning, som åtskilliga gånger ändå slutar med att ärendet går vidare till överinstansen. Effekter av det slaget är inte i den enskildes intresse. En myndighets bedömning av vad som från dess synpunkt i och för sig kan te sig rationellt och praktiskt vid hanteringen av överklaganden får därmed inte innebära att den enskildes ställning påverkas negativt, t.ex. genom att väntetiden förlängs (jfr a. prop. s. 42 och 44).

Utgångspunkten när ett beslut överklagas är att myndigheten genom det överklagade beslutet har skiljt sig från ärendet, som alltså är avslutat för dess del. Det förutsätts att myndigheten anser att beslutet var korrekt när det fattades. Omprövningsregeln aktualiseras bara om det i samband med överklagandet framkommer något som får det fattade beslutet att framstå som felaktigt.

Det torde normalt röra sig om nya omständigheter som framkommer i överklagandet. Men regeln innebär även att andra än direkt nya omständigheter ska leda till omprövning. I kommentaren till förvaltningslagen nämns som exempel att myndigheten vid handläggningen av ett överklagande upptäcker att en nyligen företagen lagändring förbisetts när beslutet fattades (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, 2007, s. 343; jfr även prop. 1985/86:80 s. 78).

Omprövningsskyldigheten har däremot inte kommit till för att ge beslutsmyndigheten möjlighet att än en gång överväga sitt beslut för att, inför utsikten av ett eventuellt bakslag i överinstansen, kunna återta eller justera detta. En ordning där överklaganden regelmässigt leder till en genomgång av det överklagade beslutet för kontroll av dess riktighet innebär en uppenbar risk för att myndigheterna först fattar ”preliminära” beslut, som står fast om den enskilde inte klagar, men underkastas en mer ingående prövning vid ett överklagande. (Jfr prop. 2002/03:62 s. 15, där ett förslag om ett utvidgat omprövningsförfarande övervägdes men förkastades av bl.a. det sist angivna skälet.) Från rättssäkerhetssynpunkt vore det äventyrligt om rätten att överklaga beslut – en rätt som förutom att möjliggöra korrigeringar av felaktiga avgöranden också fyller en självständig funktion genom den kontroll över myndighetsutövningen som den allmänt sett innebär – skulle kunna uppfattas som ersatt av ett system där tillsynen över fattade beslut i första ledet utövas av beslutsfattaren själv.

Oavsett vilket slags omständighet som föranleder övervägandet om omprövning gäller att beslutets oriktighet ska vara uppenbar. Det myndigheten är skyldig att göra inskränker sig därmed till genomläsning av överklagandet och det överklagade beslutet. Om det då klart framgår att beslutet är felaktigt ska myndigheten göra de övriga överväganden som omprövningsregeln föreskriver, dvs. kontrollera om det snabbt och enkelt kan rättas utan nackdel för någon enskild part (jfr prop. 1985/86:80 s. 78 och JO 1996/97 s. 100).

Utrymmet för beslutsmyndigheten att avvakta med översändandet av överklagandet för att kunna bifoga ett eget yttrande

Enligt förvaltningslagens förarbeten är det i vissa situationer önskvärt att myndigheten bifogar ett eget yttrande samtidigt som den överlämnar överklagandet till den högre instansen. Det påskyndar förfarandet i de fall då det kan förutses att myndigheten annars skulle få tillbaka ärendet på remiss. (Se prop. 1985/86:80 s. 45.) Någon skyldighet att bifoga ett yttrande finns dock inte. Beslutsmyndighetens ärende ska genom det fattade beslutet för dess del vara avgjort. Det är överinstansens sak att avgöra om ett yttrande från underinstansen behövs.

Säkerligen är det många gånger lämpligt att en myndighet utarbetar ett eget yttrande. Som den rättsliga regleringen är uppbyggd är detta dock en i sammanhanget underordnad sak. Framtagandet av ett yttrande får därför inte innebära att överlämnandet mer än marginellt fördröjs (se bl.a. JO 2003/04 s. 179 med hänvisning till dnr 1722-1994). En rutin som innebär att ett yttrande alltid ska avges är ägnad att allmänt sett fördröja handläggningen.

Principen bör vara att beslutsmyndigheten utan anmodan kan avge ett yttrande när den förutser att överinstansen kommer att begära detta och ett sådant enkelt kan upprättas.

En ordning där beslutsinstansen tills vidare behåller överklagandet med motiveringen att man önskar bifoga ett eget yttrande medför förutom den allmänna fördröjningen den oönskade konsekvensen att ärendet finns kvar hos beslutsmyndigheten trots att det där är avslutat. Saken anhängiggörs därmed inte hos den instans som ska ha ansvaret för att överklagandeärendet drivs fram till ett avgörande. Till JO inkommer inte sällan klagomål, som utvisar en stor irritation över att den myndighet vars beslut angripits ”ligger på” överklagandet. Omprövningsskyldigheten får självfallet inte tillämpas som en förevändning för ett förhållningssätt som kan uppfattas på det viset.

Handläggning och tidsramar

När ett överklagande ges in ska myndigheten pröva om det inkommit i rätt tid. Detta är normalt en expeditionsfråga (jfr prop. 1985/86:80 s. 44). Enbart rättidsprövningen motiverar inte en längre handläggningstid än en till två dagar.

Överklagandet och det överklagade beslutet ska vidare läsas. Det görs lämpligen av beslutsfattaren, eller i varje fall inom den del av myndigheten där ärendet handlagts. Något hinder mot att uppgiften utförs på en lägre nivå finns i och för sig inte, eftersom det är fråga om en översiktlig prövning med sikte på uppenbara fel. Det är däremot olämpligt att prövningen görs på en högre nivå. (Om detta, se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, 2007, s. 348 f.)

Handläggningen bör, i enlighet med vad som ovan beskrivits under avsnittet Rättslig reglering, ske på sådant sätt att överklagandet kan överlämnas till överinstansen inom en vecka. Ytterligare några dagars fördröjning kan vara motiverad om myndigheten bedömer att den kommer att avkrävas ett eget yttrande och upprättandet av ett sådant går fort. Kan en omprövning inte slutföras inom tidsramen bör överklagandet översändas till överinstansen utan omprövning. Motsvarande gäller om ett yttrande inte kan utarbetas i tid (ett yttrande kan självfallet ges in senare).

Kommer myndigheten fram till att beslutet ska rättas så som klaganden begärt sker inget överlämnande. Beslutet ska i stället undanröjas. Den grundläggande förutsättningen för en omprövning är som framgått att en sådan kan ske snabbt och enkelt. Den bör därför kunna göras omgående och inte dröja längre än det skulle ha tagit att överlämna överklagandet.

Skatteverkets förfarande när beslut i folkbokföringsärenden överklagas

Av den skrivelse som föranledde JO:s initiativ i detta ärende framgick att Skatteverket lade överklaganden av folkbokföringsbeslut i balans och att väntetiderna rörde sig om fyra månader. Den utredning verket nu gjort visar att handläggningstiderna i de två tillfrågade regionerna varit kortare. Verkets egen bedömning är dock att de i vissa fall har varit oacceptabelt långa och

inte heller i övrigt uppfyllt kravet på skyndsamhet. Sammantaget har alltså handläggningstiderna varit för långa.

Utredningen visar även att Skatteverket alltid upprättar ett eget yttrande innan verket överlämnar överklagandet till domstolen. Som framgått är en sådan rutin i princip olämplig; ett yttrande bör inte bifogas annat än efter behovsprövning i det enskilda fallet.

Av vad Skatteverket anfört framgår vidare att en omorganisation pågår. Tanken synes vara att alla överklaganden ska översändas till särskilda omprövningsenheter. Den i all korthet beskrivna ordningen synes innebära att ett beslut först ska fattas lokalt varefter ett eventuellt överklagande ska leda till omprövning på central nivå. Omprövning bör emellertid som framgått ske på samma nivå som den där beslutet fattades. Annars sätter beslutsmyndigheten in en egen överprövningsinstans före den av lagstiftaren anvisade.

Jag har förståelse för att en omfattande verksamhet måste bedrivas i rationella former. Men en myndighets handläggning av överklaganden kan inte organiseras så att organisationen som sådan går ut över den enskildes i förvaltningslagen grundade anspråk på snabbhet och enkelhet. I förhållande till dessa krav framstår den planerade rutinen som omständlig och ägnad att fördröja förfarandet.

Skatteverkets handläggning av överklaganden i folkbokföringsärenden har sammanfattningsvis avvikit från vad som gäller enligt förvaltningslagen. Den planerade omorganisation som verket aviserat i sitt yttrande till JO ter sig inte heller väl förenlig med regleringen.

Sekretessmarkering i folkbokföringen

(Beslut av JO Axberger den 30 november 2009, dnr 3620-2008)

Beslutet i korthet: Systemet med sekretessmarkeringar inom folkbokföringen har funnits länge och svarar mot ett behov som är väsentligt att tillgodose. Skatteverket har utvecklat rutiner för sin tillämpning. Dessa har stöd i gällande rätt, men det är oegentligt att använda benämningen skyddad identitet i sammanhanget, eftersom sekretessmarkering enbart är en faktisk åtgärd utan rättsverkan. Skatteverket bör säkerställa att den som förvägras att ta del av sekretessmarkerade uppgifter får upplysningar om sin rätt att få saken prövad av myndigheten och, vid avslag, sin rätt att överklaga.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen kan sekretess gälla även gentemot ett barns vårdnadshavare. När så är fallet är det även möjligt att införa en sekretessmarkering utan vårdnadshavarens samtycke.

I det fall som anmälts har Skatteverkets utredning som helhet varit ensidig. Den motsvarar inte de krav man själv uppställer. I ett beslut har verket brutit mot kravet på saklighet och opartiskhet genom att, utan redovisat underlag och i oträngt mål, uttala att det saknades anledning att ifrågasätta de brottspåståenden som modern gjort avseende anmälaren.

Bakgrund och utredning

Jonas O. anmälde Skatteverket till JO för att verket utan att meddela honom gett hans treårige son skyddad identitet. Han hade tillsammans med modern gemensam vårdnad om sonen. Åtgärden hade enligt anmälan vidtagits på begäran av modern. Jonas O. uppgav att han inte hotat, varit våldsam eller gjort något brottsligt. Trots detta hade sonen fått skyddade personuppgifter.

Skatteverkets handlingar i ärendet hämtades in. Skatteverket anmodades därefter att yttra sig. Av yttrandet framgick bl.a. följande. Modern till anmäla-rens son begärde den 6 maj 2008 att Skatteverket skulle göra en markering för särskild sekretessprövning (sekretessmarkering) i folkbokföringsdatabasen för henne och sonen. Som skäl anförde hon att hon var hotad av fadern. Den 14 maj 2008 underrättades modern om att en tillfällig sekretessmarkering registrerats under utredningstiden. Beslutet fattades utan att fadern beretts tillfälle att yttra sig. Vid den utredning som därefter gjordes kom det fram att fadern kände till moderns och sonens adress. En sekretessmarkering skulle alltså vara verkningslös. I beslut den 7 augusti 2008 avslog Skatteverket där-för moderns begäran.

Skatteverket återgav anvisningar ur verkets handbok i folkbokföring under avsnittet ”Skydd av personuppgifter”. Där framgick enligt yttrandet bl.a. följande.

För att sekretessmarkering ska införas krävs normalt att fråga är om ett kon-kret hot. Det räcker alltså inte att personen känner fruktan och anser sig för-följd. Det måste också objektivt föreligga en risk för förföljelse. Ett blankt påstående om förföljelse från den som begär markeringen torde knappast godtas i något fall. Om det inte finns någon dom som stöder ett påstående om förföljelse får annan utredning förebringas, t.ex. en utredning eller utlåtande från polis eller social myndighet som styrker den enskildes uppgifter.

Det kan vara viktigt att personuppgifter inte lämnas ut utan sekretesspröv-ning under Skatteverkets handläggningstid. För att förhindra detta bör en sekretessmarkering föras in så snart en ansökan kommer in till myndigheten om det inte från början står klart att det saknas skäl för en sekretessmarkering. För att sekretessmarkering ska ge avsedd effekt bör den införas för samtliga medlemmar i den utsattes hushåll.

Skatteverket upplyste vidare att i den region där ärendet handlagts gäller som rutin, att om den förälder som har barnet boende hos sig begär sekretessmar-kering, inhämtas normalt den andre förälderns uppfattning innan beslut fattas. Men om de omständigheter som ligger till grund för begäran hänför sig till den andre föräldern, meddelas beslut utan att föräldern tillfrågas.

Skatteverkets yttrande avslutades med följande bedömning.

Av utredningen i ärendet framgår att modern har begärt sekretessmarkering för hennes och sonens personuppgifter i folkbokföringsdatabasen på grund av att hon var hotad av fadern. Till stöd för sin begäran bifogade hon ett skriftligt underlag från socialtjänsten samt kopia av en umgängesplan mellan fadern och sonen.

Av socialtjänstens underlag och umgängesplanen framgår att misstanke fö-relåg om att fadern utsatt sonen för våld.

Av moderns ansökan framgick vidare att hennes och sonens adress visser-ligen var känd för fadern, men avsikten var att flytta.

Vid bedömningen av om en tillfällig sekretessmarkering skulle åsättas under handläggningstiden fanns således uppgifterna om att hot förekommit och att modern och sonen skulle flytta. Om modern och sonen bytte adress under utredningstiden var det därför viktigt att den nya adressen inte blev känd. Skulle den bli känd skulle ett senare beslut om sekretessmarkering således ha blivit verkningslöst.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet anser Skatteverket att det fanns fog för att ta upp moderns ansökan om sekretessmarkering för sonens personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket anser inte heller att det finns skäl att rikta kritik mot verkets beslut att åsätta sonen en tillfällig sekretessmarkering utan att inhämta faderns uppfattning i frågan.

Jonas O. fick del av Skatteverkets yttrande. Han anförde därvid att han aldrig hade hotat modern, och att han skulle bli förvånad om det fanns någon anmälan om detta. Han uppgav vidare att åtalet angående misshandel av sonen ogillats i en frikännande dom den 22 april 2008.

JO hämtade in domen och förundersökningsprotokollet, se vidare nedan.

JO tog vidare del av den allmänna information som finns på Skatteverkets webbplats. Under fliken *Skyddade personuppgifter* framgick att detta är det samlingsnamn som verket använder för de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Det upplystes vidare att uppgifter inom folkbokföringsverksamheten i regel är offentliga, men att sekretess gäller om det av särskild anledning kan antas att en person, eller någon närstående, kan lida skada eller men om uppgifter om personen lämnas ut. Under rubriken *Sekretessmarkering* angavs inledningsvis:

Sekretessmarkering innebär att du får en s.k. markering för särskild sekretessprövning i folkbokföringsdatabasen. Det finns inte några formella krav för att få en sekretessmarkering. Någon form av intyg, exempelvis från polis eller socialtjänst, eller annan utredning som styrker åberopade förhållanden bör dock finnas som underlag för bedömningen. Om ett skattekontor på förhand kan bedöma att utlämnande av dina personuppgifter kan förorsaka personförföljelse eller annan skada kan de sekretessmarkera dig. En sådan bedömning på förhand kan exempelvis grundas på att du själv redogör för omständigheterna. En allmänt uttalad motvilja mot att ha kontakt med en annan person är dock inte tillräckligt skäl för en sekretessmarkering. Inte heller är det tillräckligt att endast ange ett yrke som normalt kan vara utsatt för vissa risker, exempelvis polis eller åklagare, som skäl för sekretessmarkering. Det bör röra sig om ett konkret hot i det enskilda fallet.

På webbplatsen framhölls att en sekretessmarkering inte innebär någon absolut sekretess och att myndigheten vid en begäran om utlämnande av personuppgifter ska göra en självständig sekretessbedömning, som kan leda till att uppgifterna lämnas ut. Det angavs vidare:

Omprövning av sekretessmarkeringen sker i regel varje år. Du ska då redogöra för de aktuella förhållandena därefter prövas om skyddet ska vara kvar.

Skatteverket aviserar sekretessmarkeringen till andra myndigheter tillsammans med övriga uppgifter om personen. Markeringen innebär alltså inte att sekretessbelagda uppgifter utesluts i aviseringen. När sekretessmarkeringen tas bort aviseras detta.

Sekretessmarkeringen förhindrar inte t.ex. rättsvårdande instanser att komma i kontakt med personen. Myndigheter som av legala skäl behöver uppgifterna får det.

I övrigt ger Skatteverket service till de som vill nå en skyddad person genom att vidarebefordra postförsändelser till denne. Avsändaren behöver inte

veta var i landet personen är folkbokförd utan kan lämna försändelsen till närmaste förmedlingskontor.

Rättslig reglering m.m.

Offentlighetsprincipen

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet (offentlighetsprincipen) finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. OSL ersatte den 30 juni 2009 den tidigare sekretesslagen.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som begärs utlämnad genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som vill ta del av den, under förutsättning att handlingen är offentlig, dvs. att den inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. En sådan begäran ska prövas av den myndighet som förvarar handlingen (14 §). Om en myndighet avslår begäran får sökanden, med några enstaka här ej aktuella undantag, överklaga beslutet (15 §). En myndighet får på en handling som omfattas av en sekretessbestämmelse göra en anteckning om att hinder mot utlämnande föreligger (16 §).

Enligt 6 kap. 3 § OSL ska i första hand den tjänsteman som ansvarar för vården av en handling pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska tjänstemannen låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Det är vidare myndigheten som ska göra prövningen om tjänstemannen vägrar utlämnande och sökanden begär myndighetens prövning. Av bestämmelsen framgår slutligen att sökanden ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att beslutet måste vara skriftligt för att kunna överklagas.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, såsom folkbokföringsdatabasen, är enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF en hos myndigheten förvarad allmän handling, om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En hemställan till myndighet att erhålla uppgifter ur vissa register innefattar en begäran att få ut allmän handling innehållande uppgifterna, se RÅ 1982 2:68.

Sekretess i folkbokföringen

Enligt 22 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom folkbokföringen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 7 kap. 15 § sekretesslagen.

Vårdnad om barn m.m.

Den som har vårdnaden om ett barn har enligt 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (FB) ett ansvar för barnets personliga förhållanden. Vårdnadshavaren har enligt 6 kap. 11 § FB rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare utövar de enligt 6 kap. 13 § första stycket FB sina skyldigheter och rättigheter gentemot barnet tillsammans. Av 10 kap. 2 § FB följer att

föräldrarna, eller den förälder, som är barnets vårdnadshavare normalt också är förmyndare för barnet.

Regler om sekretess i förhållandet mellan en underårig och en vårdnadshavare finns i 12 kap. 3 § OSL, se vidare nedan.

Sekretessmarkering

I 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen fanns före den 30 juni 2009 bestämmelser om s.k. hemligstämpling av pappershandlingar. Regeln innebar att en myndighet fick märka en handling med en särskild anteckning om det kunde antas att det fanns hinder mot utlämnande enligt en viss sekretessbestämmelse, som i så fall skulle anges i anteckningen. Förfarandet tillämpades utan uttryckligt lagstöd även beträffande elektroniska handlingar. Det skedde genom att uppgifterna försågs med en markering, därav uttrycket sekretessmarkering. Det ifrågasattes inte i rättstillämpningen. Av flera JO-beslut framgår indirekt att JO godtagit och även tillstyrkt att sekretessmarkering används som en form av hemligstämpling av elektroniskt lagrade uppgifter (se bl.a. JO 1984/85 s. 282, 1987/88 s. 195 och 1990/91 s. 387).

I 5 kap. 5 § OSL har en motsvarande regel intagits. För att tydliggöra att även elektroniska handlingar omfattas har bestämmelsen formulerats teknikneutralt. Den anteckning som får göras kallas i enlighet med det språkbruk som etablerats för sekretessmarkering. Den ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum för anteckningen och vilken myndighet som gjort den. Den ändrade terminologin är inte avsedd att medföra någon förändring av rättsläget. Regeln är fakultativ, vilket innebär att en myndighet inte är skyldig att sekretessmarkera handlingar som omfattas av sekretess; tvärtom får den rättsliga regleringens utgångspunkt anses vara att ”hemligstämpling” inte sker. Anteckningen fyller ingen självständig rättslig funktion utan dess syfte är att utgöra ”en varningssignal” till den som har att hantera uppgiften om att denna från sekretessynpunkt är känslig och att ett eventuellt utlämnande av den därför kräver noggrann sekretessprövning.

Av prejudikat från Regeringsrätten framgår att beslut om sekretessmarkering inte kan överklagas (RÅ 2005 ref. 12; se även RÅ 2006 ref. 61).

Folkbokföringsutredningen

Folkbokföringsutredningen har haft i uppdrag att utreda om sekretessmarkeringen av uppgifter i folkbokföringsregistret bör lagregleras. Utredningen har nyligen föreslagit en sådan reglering, se SOU 2009:75.

Av utredningens redogörelse (se betänkandet s. 398 ff.) framgår att sekretessmarkeringar använts ända sedan folkbokföringsverksamheten datoriserades. Utredningen konstaterar att Skattverkets sekretessmarkeringar fått ett mycket stort genomslag i samhället och fortsätter (a. bet. s. 407):

Trots att den bara är en varningssignal har Skatteverkets sekretessmarkering kommit att ”leva sitt eget liv”, med en relativt utvecklad intern praxis inom verket för när den ska föras in och tas bort.

De personer som enligt utredningen får sekretessmarkering kan exempelvis vara kvinnor som misshandlats av sina före detta män, personer som riskerar att utsättas för s.k. hedersrelaterat våld, invandrare som är politiskt förföljda, personer som på grund av sitt arbete hotas (poliser, väktare, m.fl.), personer som är eller har varit med i kriminella nätverk och personer som hörts som vittnen i en brottmålsrättegång.

Om behovet av att göra sekretessmarkeringar och den betydelse de fått anförde utredningen bl.a. följande (a. bet. s. 410).

Förr i tiden fanns hos myndigheter alla uppgifter om enskilda endast på papper, och för att kunna lämna ut en uppgift behövde en handläggare fysisk tillgång till den handling i vilken uppgiften förekom. Sådan tillgång hade i de flesta fall endast handläggare som hade någon inblick i ärendet och därmed ofta redan kände till om en person var förföljd. När myndigheter förvarar och hanterar handlingar digitalt kan de därmed i många fall nås av ett stort antal tjänstemän vid myndigheten. Den enskilde tjänstemannen som får en förfrågan om att lämna ut en viss typiskt sett harmlös uppgift, exempelvis en adress, är då i de flesta fall – när uppgifter i verksamheten endast omfattas av ett rakt skaderekvisit – beroende av den information som en sekretessmarkering ger. Annars får denne inte kännedom om att det föreligger särskilda omständigheter som gör att uppgiften, som annars normalt skulle anses falla utanför sekretessen, är känslig och att det är nödvändigt med en noggrann sekretessprövning (jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.). Tjänstemannen har inte någon som helst möjlighet att veta att personen som uppgiften rör är hotad om det inte finns en sådan markering. Först när det finns en sekretessmarkering görs en ”ordentlig” sekretessprövning.

— — —

Sekretessmarkeringen är således normalt en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att bedöma om en uppgift som kan röja var den enskilde befinner sig kan lämnas ut. Sekretessmarkeringen har också blivit ett viktigt skyddsmedel som samhället kan erbjuda personer som är förföljda. Det har vidare utvecklats en praxis inom Skatteverket för när en sekretessmarkering ska åsättas.

Bedömning

Skyddad identitet och sekretessmarkering i folkbokföringen

Uppgifter om enskilda i folkbokföringen omfattas av vissa sekretessregler. Vid sidan av detta kan en enskild person, som exempelvis är utsatt för hot, få olika former av skydd för sina personuppgifter. Sådant skydd förekommer i tre nivåer: sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. De två senare är reglerade i lag, medan sekretessmarkering är en oregerad handläggningsåtgärd.

Normalt sett kan personuppgifter i folkbokföringen lämnas ut, eftersom de är av sådant slag att de typiskt sett inte omfattas av sekretess. Sekretessmarkeringens funktion är att göra den tjänsteman, som ska ta ställning i en utlämnande fråga, uppmärksam på att det beträffande just de markerade personuppgifterna finns särskilda skäl som kan förhindra utlämnande. På så sätt görs ett slags preliminär sortering mellan personuppgifter som under normala förhållanden kan lämnas ut omgående och sådana som kräver noggrann sekretessprövning. Det är med andra ord ett system för den folkbokförande myndighe-

ten att i sin handläggning underlätta efterlevnaden av såväl skyldigheten att utan omgång tillhandahålla offentliga uppgifter som kravet att inte lämna ut sådant som omfattas av sekretess.

Förfaringssättet har som framgått av redovisningen för den rättsliga regleringen stöd i såväl tryckfrihetsförordningen som i offentlighets- och sekretesslagen. Jag vill dock erinra om att 1980 års sekretesslag delvis kom till som en reaktion mot en äldre ordning med omfattande ”hemligstämpling”. Regleringen bygger på att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga och ska lämnas ut på begäran. Först efter prövning i varje enskilt fall och med tillämpning av en sekretessbestämmelse kan ett utlämnande nekas. Som framhållits i doktrinen existerar det inga i sig hemliga handlingar, utan frågan om utlämnande kan ske i ett enskilt fall är beroende av flera omständigheter, t.ex. sökandens identitet, det ändamål för vilket handlingen begärs utlämnad och risken för att det sekretesskyddade intresset ska skadas (Bohlin, Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan, 2007, s. 166).

En ordning där vissa uppgifter på förhand markeras så som sekretessbelagda är inte förenlig med dessa principer. Möjligheten att ”hemligstämpla” är därför enligt offentlighets- och sekretesslagen begränsad till åsättandet av sekretessmarkering i anslutning till uppgifter vilkas utlämnande kräver särskilt noggrann sekretessprövning.

Sekretessmarkeringarna inom folkbokföringen svarar mot ett stort behov. Den ansvariga myndigheten har under lång tid utvecklat egna handläggningsregler för att tillgodose detta. Den information som Skatteverket numera lämnar på sin webbplats redovisar tillämpningen på ett tydligt sätt. Det finns från rättslig synpunkt i princip inget att invända mot den tillämpning som där redovisas. Beskrivningarna har dock en viss slagsida, genom att perspektivet genomgående är behovet av sekretesskydd.

Som folkbokföringsutredningen noterat har sekretessmarkeringarna kommit att ”leva sitt eget liv”. Att beviljas en sekretessmarkering beskrivs ofta som att man fått ”skyddad identitet”. Trots att den beskrivningen måste anses oegentlig vinner den stöd i den terminologi Skatteverket använder. Möjligheten att göra sekretessmarkeringar har över huvud taget utvecklats på ett sätt som inte förutsetts i lagstiftningen. Utifrån en jämförelsevis obetydlig handläggningsregel inom sekretessrätten har ett förvaltningsinstitut vuxit fram. Det illustreras i den formaliserade procedur, med särskilt ansöknings- och beslutsförfarande, som tillämpas kring införandet av dessa markeringar. Det avslagsbesked som tillställdes modern i det nu aktuella fallet är tre sidor långt och uppställt som ett formligt myndighetsbeslut. Eftersom åsättandet av en sekretessmarkering inte innefattar myndighetsutövning och inte heller kan överklagas utan är en faktisk åtgärd, som saknar rättsverkan (jfr SOU 2009:75 s. 402), är denna utformning ägnad att skapa intryck av att saken har en formell betydelse som den emellertid inte äger.

Den praktiska betydelsen är dock uppenbarligen stor. Redan 1996 konstaterade dåvarande Riksskatteverket att sekretessmarkeringar medför konsekvenser som vida överstiger effekterna av en normal hemligstämpel, genom det starka genomslag som de får på grund av aviseringssystemet (se SOU 2009:75 s. 405). Antalet personer med sekretessmarkeringar i folkbokföring-

en har på tjugo år ökat från 1 600 (1988) till 11 460 (2008). Folkbokföringsutredningen konstaterar för sin del att en myndighet visserligen inte ska besluta om att vägra lämna ut en uppgift enbart med en sekretessmarkering som underlag, men att det dock ”finns en stark tendens att myndigheter i stor utsträckning stödjer sig på den bedömning som Skatteverket gjort i fråga om sekretessen” (a. bet. s. 410). Sammantaget finns det tecken på att sekretessmarkeringarna i praktiken uppfattas som självständiga sekretessregler med innebörden att sekretessmarkerade uppgifter inte får lämnas ut, åtminstone inte till allmänheten.

Jag vill i anledning av detta understryka att en sekretessmarkering inte får åberopas som skäl för att vägra utlämnande av en personuppgift. Markeringen utgör endast en sekretessvarning, som innebär att det *kan* finnas hinder mot att uppgiften lämnas ut. För hanteringen av en begäran om utlämnande innebär en sådan markering inte någon skillnad i förhållande till om den tjänsteman som ska ta ställning till begäran av någon annan anledning bedömer att en mer ingående sekretessprövning behöver göras.

En framställning om att från en myndighet erhålla uppgifter ur register anses som ovan framgått innefatta en begäran att få ut en allmän handling där uppgifterna finns. Det innebär att en sökande, om uppgifterna inte lämnas ut, ska underrättas om sin möjlighet att få saken prövad av myndigheten och sin rätt att, vid avslag, erhålla ett skriftligt beslut med anvisning om hur det kan överklagas. Att upplysningar av detta slag ska lämnas torde följa även av serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen.

Det åligger Skatteverket att säkerställa att denna upplysningsskyldighet alltid fullgörs i samband med att utlämnande av uppgifter ur folkbokföringen nekas. Härigenom får sökanden klart för sig att hans eller hennes begäran inte är beroende av sekretessmarkeringen utan att den ska prövas enligt offentlighets- och sekretesslagen samt att beslutet kan överklagas i domstol. Det är lämpligt att motsvarande upplysningar införs i informationen på Skatteverkets webbplats. På så sätt klargörs att en sekretessmarkering inte i sig innebär att den vars personuppgifter åsatts sådan markering erhållit någon av det allmänna skyddad identitet utan att det skydd som finns för personuppgifter är det som uppställs i offentlighets- och sekretesslagen.

Närmare om förutsättningarna för införande av sekretessmarkering

Sekretessmarkeringens funktion är att förhindra att uppgifter som typiskt sett ter sig harmlösa lämnas ut, trots att det föreligger rättsliga hinder för detta. Utan markeringen skulle det alltså finnas risk för att det skydd, som offentlighets- och sekretesslagen är avsedd att ge en enskilds personuppgifter, inte upprätthålls. Det är från den synpunkten sett bättre att sekretessmarkera en gång för mycket, än en gång för lite.

En sekretessmarkering ändrar inte rätten att få ut allmänna handlingar eller uppgifter ur sådana handlingar. Den som begär att få del av en uppgift och möts av beskedet att uppgiften är sekretessmarkerad ska som nyss framhållits upplysas om sin rätt att få sin begäran sekretessprövad i flera led. Sekretessmarkeringen innefattar därmed ingen annan påverkan på offentlighetsprinci-

pen än den fördröjning som alltid uppkommer då en närmare sekretessprövning sker i samband med en begäran om handlingsutlämnande.

Mot den angivna bakgrunden måste en myndighet allmänt sett anses ha en betydande frihet att, med tillämpning av aktuella sekretessbestämmelser och inom ramen för allmänna regler, fastställa rutiner för hur sekretessmarkering ska ske, och tillämpa dessa rutiner i enskilda fall.

De närmare förutsättningarna för att införa en sekretessmarkering finns angivna i 5 kap. 5 § OSL (jfr 15 kap. 3 § i den tidigare sekretesslagen). Det grundläggande kravet är att den uppgift som markeras ska omfattas av en sekretessregel. Av denna framgår när sekretess föreligger, och därmed även vilka överväganden som ska göras inför ett eventuellt införande av en markering. Om myndigheten beträffande den aktuella uppgiften har tillgång till information, som gör det troligt att det på grund av sekretess finns hinder mot att lämna ut den, får en markering göras.

För folkbokföringens del gäller att förutsättningarna för införandet av en sekretessmarkering framgår i regeln om folkbokföringssekretess (22 kap. 1 § OSL, tidigare 7 kap. 15 § sekretesslagen). De kriterier som Skatteverket enligt sina rutiner tillämpar, så som dessa finns angivna i den ovan citerade handboken och i informationen på verkets webbplats, innefattar sådant som typiskt sett kan medföra hinder mot utlämnande enligt den sekretessbestämmelsen. De uppställda villkoren svarar väl mot den aktuella sekretessregeln.

Det bör dock påpekas att förvaltningsmyndigheter generellt sett har ett eget utredningsansvar, vilket innebär att man inte enbart kan förlita sig på sådant som enskilda för fram. En myndighet måste också på eget initiativ verka för att utredningar den anser sig behöva blir allsidiga, särskilt om det framgår att ytterligare information av intresse finns tillgänglig. Utöver detta gäller som en självklarhet att 1 kap. 9 § regeringsformen måste följas. Där stadgas att den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Sekretessmarkeringar kan alltså inte införas godtyckligt.

Sekretessmarkering i förhållande till vårdnadshavare

Sekretess till skydd för enskild som är underårig gäller enligt huvudregeln även gentemot den underåriges vårdnadshavare. Det framgår av 12 kap. 3 § OSL (jfr 14 kap. 4 § andra stycket i den tidigare sekretesslagen). Sekretessen genombryts i den utsträckning som vårdnadshavaren enligt föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som gäller den underåriges personliga angelägenheter. Vårdnadsansvaret går alltså före den underåriges sekretesskydd. Räckvidden härav begränsas i sin tur av att sekretesskyddet inte får genombrytas när det kan antas att den underårige lider betydande men om en uppgift röjs för vårdnadshavaren.

Av detta följer att det kan finnas förutsättningar för att införa en sekretessmarkering i syfte att säkerställa att en förälder inte får tillgång till personuppgifter om ett barn som han eller hon har vårdnad om. De särskilda regler som gäller sekretess gentemot vårdnadshavare måste dock självfallet beaktas.

Skatteverket har enligt vad som uppgetts en rutin som innebär att vårdnadshavare tillfrågas när sekretessmarkeringar för uppgifter om barn aktualiseras. Att så sker ter sig i normalfallet naturligt. Men en sekretessmarkering är som framgått en faktisk åtgärd utan rättsverkan. Något formellt krav på att i samband med en sådan åtgärd underrätta exempelvis ett berört barns vårdnadshavare finns inte. Det står alltså Skatteverket fritt att inom ramen för allmänna principer avgöra i vad mån sådan information ska lämnas.

En sekretessmarkering som riktar sig mot en vårdnadshavares möjlighet att hålla kontakt med det barn han eller hon har vårdnad om får dock anses utgöra ett känsligt ingrepp i vårdnadsförhållandet. Jag erinrar med anledning av det som kommit fram i det nu aktuella ärendet om att det självfallet måste finnas sakliga grunder för en myndighets åtgärder, som dessutom inte får vara ägnade att uppfattas så att myndigheten allmänt sett tar ställning för en vårdnadshavare.

Handläggningen i det nu aktuella fallet

Anmälarens invändning om att han inte tillfrågades om att sonens personuppgifter skulle sekretessmarkeras är besvarad genom vad som sagts under föregående rubrik. Något sådant formellt krav kan inte uppställas, och under förutsättningar av det slag Skatteverket utgick från är det naturligt att hålla vårdnadshavaren utanför åtgärden.

Anmälaren har emellertid även invänt mot de sakpåståenden Skatteverket lagt till grund för sina överväganden; han har inte framfört något hot mot modern och inte heller använt våld mot sin son.

Skatteverket har i sitt yttrande till JO lämnat vissa, rätt knapphändiga, upplysningar kring grunden för införandet av sekretessmarkeringen för anmälarens son. Verket har bl.a. anfört att modern uppgett att hon var hotad av fadern samt att hon till stöd för sin begäran hade bifogat ett skriftligt underlag från socialtjänsten och en umgängesplan. Av de handlingar i ärendet som JO infordrat framgår därvid följande.

Moderns begäran om sekretessmarkering gjordes den 6 maj 2008 på en blankett Skatteverket tillhandahåller. Den innehåller som motivering enbart en hänvisning till material som tidigare ingivits. Det framgår att moderns adress är känd av fadern. På blanketten finns utrymme för att markera om sökanden avser att flytta inom kort. Någon sådan markering har inte gjorts. Däremot har rutan ”Flyttningsanmälan bifogas” kryssats för. Någon anmälan finns dock inte bifogad.

I akten finns en tidigare upprättad umgängesplan, som gällde tiden januari–april 2008, där det kan utläsas att fadern inte fick träffa sonen ensam. Det finns vidare ett yttrande från socialtjänsten. Där anges bl.a. att modern i september 2007 uppgett att hon och sonen utsatts för våld från barnets far. På grund av misstankarna om våld mot barnet hade socialtjänsten ombesörjt att umgänget mellan fadern och sonen övervakades. Det anförs vidare att modern ville folkbokföra sonen på en annan adress än den nuvarande.

Handlingarna gav således stöd för att fadern var misstänkt för att ha misshandlat sonen och för att det fanns flyttplaner.

I yttrandet upplystes även att fadern var åtalad för misshandeln av sonen och att rättegången skulle äga rum den 8 april 2008.

Rättegången hade resulterat i att fadern frikännts. Av domen, som meddelades den 22 april, framgår att åtalet avsåg en händelse på en Finlandsbåt. Enligt tingsrätten var följande förhållanden ostridiga. Familjen besökte en restaurang på båten. Sonen, som var två och ett halvt år, skrek högt och en servitör bad föräldrarna tysta ned honom. Fadern blev arg och lyfte upp sonen och satte denne i en barnvagn. Därefter lämnade familjen restaurangen. – En servitör uppgav att fadern fattat ett strupgrepp på pojken och lyft denne ur stolen. En sjuksköterska på färjan undersökte pojken. Hon fann inga märken på dennes hals. En barnläkare genomförde en undersökning ytterligare några dagar senare. Han inspekterade halsen mycket noggrant men såg inget ovanligt. Han letade efter klassiska fynd av barnmisshandel, men inget fanns att se. – Tingsrätten konstaterade att faderns berättelse stöddes av den medicinska utredningen och att servitören – som bl.a. uppgett att fadern kopplat strupgreppet bakifrån men så att tummarna hölls på halsens framsida, något tingsrätten fann svårgenomförbart – kunde ha missuppfattat det han såg. Åtalet ogillades därför. Domen vann laga kraft.

Förundersökningsprotokollet innehåller bl.a. förhör med modern. Enligt vad hon där uppgett avsåg misstankarna mot fadern inget annat än händelsen på båten, en händelse hon för övrigt inte själv ansåg sig kunna vittna om, eftersom hon inte iakttagit något strupgrepp.

De misstankar som fanns mot fadern för misshandel av sonen var således vid tiden för Skatteverkets överväganden kring sekretessmarkeringen prövade i en frikännande dom. Några spår av att verket tagit del av domen eller förundersökningsprotokollet finns inte.

Den 14 maj skrev Skatteverket till modern. Hon upplystes om att en tillfällig sekretessmarkering hade införts. Samtidigt efterfrågade verket underlag som styrkte hotbilden.

Därefter finns en tjänsteanteckning, upprättad den 6 augusti. Anteckningen hade föranletts av att fadern ringt upp handläggaren och att det då framgått att han kände till moderns och sonens adress, eftersom han regelmässigt hämtade sonen hos modern när denne skulle vara hos honom. Verket hade därefter tagit kontakt med modern, som uppgav att hon ändå ville ha sekretessen kvar eftersom hon och fadern var oense. Hon informerades om att sekretessmarkeringen inte fyller någon funktion om fadern känner till adressen.

Dagen därpå fattade verket beslutet att avslå moderns ansökan om sekretessmarkering, varvid, som det får förstås, den tillfälliga sekretessmarkeringen togs bort.

Utifrån detta material kan konstateras att det aldrig klarlades om modern avsåg att flytta, att det inte framgår var uppgiften om att modern skulle ha hotats av fadern kommer ifrån och att fadern i domstol frikännts från misstanken om att ha brukat våld mot sonen.

Det finns enligt min mening inget att invända mot att en tillfällig sekretessmarkering infördes. Ett visst underlag för detta fanns. Som framgått är det bättre att ”varna” för sekretess en gång för mycket, än en gång för lite. Markeringen stod inte kvar länge och den togs bort så snart handläggarna fick

klart för sig att den var meningslös. Det underlag som funnits för sekretessmarkeringen under den tid den bestod framstår dock som ensidigt; Skatteverket hämtade inte in någon dokumentation eller verkställde annan utredning om skyddsbehovet i ärendet och inte heller modern gav, trots anmodan här-om, in några sådana uppgifter. Utredningsarbetet motsvarade därmed inte de krav Skatteverket uppställer för införande av sekretessmarkering.

Utredningens ensidighet kommer till uttryck även vid dess avslutande. I det avslagsbeslut som fattades sedan fadern gjort handläggaren uppmärksam på att han kände till adressen m.m. anför: ”Skatteverket ifrågasätter inte uppgifterna om att det tidigare har förekommit hot och våld från [faderns] sida.”

Uttalandet hade ingen betydelse för den bedömning som Skatteverket skulle göra; skälet till att sekretessmarkeringen togs bort var att fadern kände till adressen.

En myndighet får givetvis inte i oträngt mål uttala sig så att det kan uppfattas som stöd för att en utpekad person begått brottsliga gärningar. Beslutsfattaren har möjligen velat visa modern sympati genom att understryka att man inte misstror henne. Men det har i så fall skett på bekostnad av fadern, som genom uttalandet i motsvarande mån misstros. Något sakligt underlag för bedömningen redovisas inte. Att döma av den utredning som Skatteverket redovisat till JO har verket genom uttalandet brustit i saklighet och dessutom uppträtt partiskt, i strid med vad som anges 1 kap. 9 § regeringsformen.

Skatteverket ska mot den angivna bakgrunden kritiseras för hur saken sköts.

Utlänningsärenden

”Svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden

(Beslut av JO Axberger den 16 april 2009, dnr 1046-2009)

Beslutet i korthet: Migrationsverket förklarade att en advokat tills vidare inte skulle komma att förordnas som offentligt biträde, vilket måste likställas med en formlös obehörighetsförklaring. Migrationsverket förtjänar allvarlig kritik för den rättskränkning åtgärden innefattat. Verkets rutin för bedömningar av detta slag är annars rättsligt genomtänkt, men när förfarandet leder till att ett biträde förklaras olämpligt måste det för att kunna godtas avslutas med ett formligt beslut som kan bli föremål för överprövning.

Bakgrund och utredning

Advokaten Tryggve Emstedt anmälde Migrationsverket och tjänstemän där för hanteringen av en hos verket upprättad förteckning över personer som bedömts som olämpliga att förordnas som offentliga biträden. Tryggve Emstedt anförde bl.a. följande.

Han fick en skrivelse från Migrationsverket genom vilken han bereddes möjlighet att yttra sig över ett antal omständigheter som enligt verket medförde att hans lämplighet som offentligt biträde kunde ifrågasättas. Dessa omständigheter angavs i en bilaga till skrivelsen. Handlingarna blev offentliga och kom ut i media innan han själv fick del av dem. Därefter fick han besked om att Migrationsverket hade ”svartlistat” honom som offentligt biträde.

Det som lades honom till last var inte bevisat och han kunde inte heller utläsa vilka klienter som åsyftades. Han ifrågasatte även relevansen då det huvudsakligen rörde ärenden där han inte hade varit offentligt biträde. Migrationsverket borde över huvud taget inte ha rätt att ”svartlista” honom utan att fatta ett överklagbart beslut.

Tryggve Emstedt bifogade även korrespondens som han hade haft med Migrationsverket. I en skrivelse daterad den 17 april 2009 hade verket meddelat följande.

Mot bakgrund av vad som framgår av de två händelserna anser Migrationsverket att du inte är lämplig att förordnas som offentligt biträde av Migrationsverket. Du kommer därför tills vidare inte att förordnas som offentligt biträde av Migrationsverket. Denna bedömning kommer fortlöpande att prövas och om det finns skäl kommer bedömningen av olämplighet att omprövas.

Handlingar från Migrationsverket inhämtades, bl.a. verkets rutiner för förteckning med uppgifter om personer som verket bedömer som olämpliga att förordna som offentliga biträden. Där framgick bl.a. följande.

1. Juridiskt stöd för förteckning

Till offentligt biträde förordnas den person som bedöms som lämplig för uppdraget. Som en del av lämplighetsbedömningen ingår en bedömning av hur det offentliga biträdet har skött tidigare uppdrag. De personer som i tidi-

gare uppdrag som offentligt biträde visat oskicklighet eller oförstånd eller bedömts som olämpliga på annat sätt kan inte räkna med att få fortsatta biträdesförordnanden från Migrationsverket.

För att säkerställa ett enhetligt beslutsunderlag för lämplighetsbedömning och för administrationen av biträdesförordnanden anges namn för de personer som i tidigare beslut eller tjänsteanteckning bedömts som olämpliga i en förteckning som administreras av Migrationsverket. I förteckningen finns hänvisning till respektive beslut eller tjänsteanteckning där olämpligheten konstaterats. Skälen för att någon bedömts olämplig framgår dock inte i förteckningen. Åtkomsten till förteckningen är begränsad till personer på Migrationsverket som behöver dessa uppgifter för sitt arbete.

2. Rutiner för hantering av förteckningen

2.1 Tillsyn över förteckningen

Migrationsverkets centrala expert för offentliga biträden har ansvar för förteckningen och är Migrationsverkets kontaktperson. [– –]

2.2. Handhavandet av förteckningen och bedömning om olämplighet

Bedömningen av att en person är olämplig att förordna som offentligt biträde för framtida uppdrag görs av den centrala experten i samråd med kontaktpersonerna i Migrationsverkets centrala organisation för offentliga biträden.

Bedömningen av att en person inte är lämplig att förordna som offentligt biträde görs utifrån ett samlat underlag som sammanfattas i en tjänsteanteckning och personen förs upp i förteckningen. Underlaget består av t.ex. tidigare beslut om entledigande, avslag om yrkande att personen ska förordnas som offentligt biträde, tjänsteanteckning om visad oskicklighet/oförstånd eller liknande uppgifter.

Innan en person förs upp i förteckningen ska Migrationsverket skriftligen ge personen tillfälle att yttra sig över det underlag som ligger till grund för verkets bedömning av lämplighet.

Bedömningen i tjänsteanteckning av att en person inte är lämplig som offentligt biträde utgör inget formellt beslut – den utgör ett beslutsunderlag och rekommendation för handläggningen av förordnande av offentliga biträden i enskilda ärenden. [– –]

Bedömningen om olämplighet och uppförandet i förteckningen innebär en rekommendation till handläggare och beslutsfattare inom Migrationsverket att inte förordna personen i fråga som offentligt biträde. Bedömningen kan innebära att personen entledigas även i pågående ärenden hos Migrationsverket, men detta görs utifrån en bedömning i varje enskilt ärende.

Centrala experten ansvarar för att uppgifter förs in i och registreras i förteckningen. Centrala experten ansvarar även för att förvara tjänsteanteckning och övrigt underlag som ligger till grund för bedömningen av olämplighet.

I förteckningen finns följande uppgifter.

Datum för beslut eller tjänsteanteckning

Uppgift om typ av beslut

Namn på person

Doss/reg/mål nr eller hänvisning till tjänsteanteckning

Datum för omprövning

3. Omprövning och gallring av uppgifter i förteckningen

Uppgifterna i förteckningen ska regelbundet följas upp och vid behov omprövas och gallras.

Minst var sjätte månad från det datum en person har förts in i förteckningen ska centrala experten pröva om personen ska finnas kvar i förteckningen. Notering ska göras i en tjänsteanteckning om att omprövning har skett med angivande av datum.

Borttagande av en person från förteckningen innebär att Migrationsverket har omprövat bedömningen om olämplighet. Efter sedvanlig lämplighetsbedömning i det enskilda ärendet kan personen därmed förordnas som offentligt biträde av Migrationsverket.

Migrationsverket anmodades att yttra sig. I yttrandet anfördes följande.

Förteckningen

Förteckningen innehåller en sammanställning av uppgifter om allvarliga eller upprepade brister hos offentliga biträden. Förteckningen, som är tillgänglig för den personal inom Migrationsverket som arbetar med biträdesförordnanden, är en del av verkets klagomålshantering och kvalitetssäkring när det gäller förordnanden av offentliga biträden.

Förteckningen omfattar personer som i egenskap av offentligt biträde eller ombud företrätt klienter i ärenden hos verket och som uppvisat allvarliga eller upprepade brister i sitt företrädarskap. Den innehåller även information om dylika brister som kommit till verkets kännedom på annat sätt, t.ex. genom Sveriges Advokatsamfunds beslut i disciplinärenden. Bristerna kan avse såväl förhållandet till klienten som kunskapsnivå och skyldigheten att bidra till en snabb och rättssäker process.

Förteckningen har ingen självständig ställning – den utgör inget beslut i förvaltningsrättslig mening. Lämplighetsbedömningen ska göras i varje enskilt ärende i samband med förordnandet av ett offentligt biträde. Det framgår tydligt av verkets rutinbeskrivning. Informationen i förteckningen utgör en del av beslutsunderlaget vid biträdesförordnanden och har som syfte att bidra till en enhetlig praxis i frågor om biträdesförordnanden inom Migrationsverket. De många enheter inom Migrationsverket som handlägger ärenden om förordnande av offentliga biträden utgör delar av samma myndighet. Det kan då inte komma i fråga att olika enheter behandlar lika fall olika.

Som ett led i klagomålshanteringen och kvalitetssäkringen informeras berörda biträden/ombud om aktuellt klagomål eller uppvisad brist och bereds möjlighet att komma in med erinringar. Uppgifter rensas från sammanställningen om de av någon anledning inte längre är relevanta. En kopia av sammanställningen i varje skick sparas dock. Detta är nödvändigt för uppföljning och för hantering av eventuella överklaganden i fråga om förordnanden.

Utgångspunkten, då verket självmant förordnar ett offentligt biträde, är att de sökande ska få bästa möjliga juridiska bistånd i sina ärenden till en rimlig kostnad för staten. Det åligger Migrationsverket att tillse att inte någon med behov av juridiskt bistånd i sitt ärende får ett inkompetent offentligt biträde. I absoluta merparten av biträdesförordnandena (år 2008 drygt 27 000) har de sökande inget eget önskemål om ett särskilt biträde. Migrationsverket har då att välja ett biträde som med hänsyn till uppdragets art och omfattning bedöms lämpligt. Generellt gäller att verket i första hand förordnar advokater och biträdande jurister på advokatbyråer och i andra hand andra jurister med relevant kunskap och erfarenhet. Med den nya instans- och processordningen för migrationsärenden har följt att Migrationsverket har ökat kraven på kunskap om och erfarenhet av förvaltningsprocessen hos de offentliga biträdena. För båda grupperna gäller dessutom att aktuell person inte har missskött tidigare uppdrag hos verket eller annars är olämplig.

Lämplighetsbedömningen är självfallet rent saklig. Däremot kan det förstås vara så att det blir aningen slumpmässigt när det gäller vem verket först når kontakt med för att erbjuda ett förordnande. De advokater/jurister som har sin verksamhet så ordnad att de är lätta att nå har därigenom en rimlig fördel.

Om antalet jurister som önskar uppdrag som offentligt biträde är alltför många i förhållande till antalet uppdrag (som kan växla mycket från tid till annan) kan det bli aktuellt att begränsa kretsen även såvitt avser förstahandsgruppen. För att kunna upprätthålla kompetensen behöver de aktuella advokaterna och deras biträdande jurister få mer än något enstaka förordnande. Den situationen är inte för handen i nuläget.

Vidare tillgodoser verket önskemål från den sökande när det gäller t.ex. manligt eller kvinnligt biträde. För vissa grupper, som exempelvis ensamkommande asylsökande barn, anlitas företrädesvis advokater med specialkompetens, såsom särskild kunskap om barn och erfarenhet av ärenden som rör barn.

Migrationsverkets ambition är att fördela uppdragen någorlunda rättvist men mot ovan beskrivna bakgrund kan någon fullständig rättvisa inte uppnås i den meningen att biträdena får ungefär lika många uppdrag. För Migrationsverket är utlänningsens intresse det överordnade. I sammanhanget måste erinras om att det inte är advokaten/juristen som är part i frågor om förordnanden och entlediganden av offentliga biträden. Det är endast utlänningsen som kan yrka något eller överklaga ett beslut rörande förordnande/entledigande av offentligt biträde. Rättssäkerhetsgarantierna är således tillförsäkrade utlänningsen och inte advokaten/juristen. Det ankommer dock som alltid på förvaltningsmyndigheten, här Migrationsverket, att endast låta sakliga skäl inverka på handlandet. Den aktuella sammanställningen utgör ett led i att säkerställa att så sker när det gäller biträdesförordnanden. [— —]

Övrig kvalitetssäkring på området

Förteckningen utgör bara en del av Migrationsverkets arbete med att säkra kvaliteten på de offentliga biträdenas insatser i utlänningsärenden – och därmed på migrationsprocessen. En samlad kunskap om biträdenas kompetens säkerställs genom verkets centrala expert och de regionala kontaktpersonerna. De har tillsammans ansvaret för återkopplingen inom verket och för att personalen får det stöd de behöver i sitt arbete med frågor om offentliga biträden. Det stödet handlar inte minst om former för återkoppling till biträdena när det gäller brister i deras insatser. Sådan återkoppling bör inte ske enbart genom nedsättning av yrkad ersättning för arbete utan hellre i en omedelbar dialog med biträdet när det finns skäl att ifrågasätta dennes agerande i något avseende.

Kvaliteten på Migrationsverkets beslut i dessa frågor säkras i övrigt på gängse sätt, dvs. genom begränsningar i delegeringar, genom att det inte är handläggaren av det aktuella utlänningsärendet som också väljer biträde i det ärendet och genom uppföljningar/kvalitetsgranskningar.

Beaktande av SOU 2008:65 m.m.

Migrationsverket anser att den ovan beskrivna ordningen väl svarar mot kraven i nu gällande lagstiftning.

Den står sig även väl i förhållande till det som anförs i betänkandet Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden, SOU 2008:65 s. 117–124. Migrationsverkets projekt Offentliga biträden, som utarbetat den nu gällande ordningen, pågick samtidigt som den offentliga utredningen arbetade med sina förslag på området. Genom de frågor som verket fick från utredningen gavs samtidigt signaler om vad som skulle framföras i betänkandet. Projektet kunde därigenom redan i sitt arbete till stora delar beakta de kommande förslagen. Den nu gällande ordningen blev därmed från början i allt väsentligt i samklang med vad utredningen anför.

I en kommentar till yttrandet anförde Tryggve Emstedt bl.a. att Migrationsverket, trots vad verket påstår om förteckningens betydelse, hindrat honom

från att tilldelas uppdrag när frågan om förordnande uppkommit på flera olika enheter. Dessutom har Migrationsverket inte, i enlighet med riktlinjerna, omprövat beslutet att svartlista honom efter sex månader.

Rättslig reglering m.m.

Rätt till biträde enligt förvaltningslagen

Förvaltningslagens 9 § ger den som för talan i ett ärende rätt att anlita ombud eller biträde.

Enligt bestämmelsen får en myndighet dock avvisa den som är ombud eller biträde i ett ärende, om vederbörande visar oskicklighet eller oförstånd eller är olämplig på något annat sätt. Det framgår av ordalydelsen att bestämmelsen endast medger avvisning i ett visst ärende. Någon möjlighet att generellt avvisa en person från att uppträda som ombud eller biträde vid en viss myndighet eller i vissa slags ärenden innehåller förvaltningslagen inte.

Offentliga biträden

Enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska offentligt biträde förordnas i bl.a. vissa angivna ärenden om avvisning och utvisning, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Bestämmelsen innebär att det föreligger en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas.

Allmänna bestämmelser om offentliga biträden finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Enligt 1 § ska biträde förordnas i mål eller ärende enligt särskild föreskrift i lag. Av 2 § följer att det är den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som ska besluta i frågor om offentligt biträde. Det betyder att det i huvudsak är Migrationsverket som förordnar offentliga biträden i utlänningsärenden. Myndigheten ska på eget initiativ ta ställning till om det finns behov av offentligt biträde.

Kraven på offentliga biträden är desamma som de som gäller för rätts-hjälpsbiträden, se 5 § lagen om offentligt biträde, som hänvisar till 26 § rätts-hjälpslagen (1996:1619), där det anges att advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas som biträde. Om den som ska biträdas själv har föreslagit någon som är lämplig, ska den personen förordnas, om det inte medför avsevärt ökade kostnader eller det i övrigt finns särskilda skäl emot det.

Även om det inte finns några formella behörighetskrav gäller som regel att den som ska förordnas till biträde bör ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs att vederbörande har särskilda kunskaper. Ett biträde bör vidare ha en ansvarsförsäkring. (Jfr prop. 1996/97:9 s. 154 ff. och 216.)

Lämplighetskravet är inte preciserat i lagtexten. Enligt förarbetena ska biträdenas kvalifikationer så långt möjligt garanteras genom att de som förordnar dem gör en verklig prövning av deras kvalifikationer (a. prop. s. 156). Det framgår vidare att det åligger den som vill förordnas som offentligt biträde att visa att han eller hon uppfyller lämplighetskraven (a. prop. s. 216).

De nämnda bestämmelserna innehåller även regler om entledigande av offentligt biträde. Ett offentligt biträde får entledigas om det finns skäl till det.

Syftet är bl.a. att ett förordnande ska kunna återkallas när ett biträde har utfört uppdraget med bristande omsorg eller på annat sätt åsidosatt sina plikter som biträde (prop. 1972:4 s. 328). Någon möjlighet att generellt avvisa en person från att förordnas som biträde vid en viss myndighet eller i vissa slags ärenden innehåller dessa författningar inte.

För rättskipning i förvaltningsdomstol finns i 48 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) en möjlighet för rätten att för viss tid eller tills vidare förklara ett biträde obehörigt att uppträda som ombud vid den aktuella domstolen. Ett ombud som visat inkompetens i ett mål kan avvisas från att tills vidare uppträda vid en domstol med hänvisning även till tidigare visad inkompetens (Regeringsrättens beslut 2009-05-19 i mål 4304-08).

Förvaltningsprocesslagens regler om detta har utformats efter förebild i rättegångsbalken, RB. Där finns regler om rättegångsombud i tvistemål i kapitel 12. I stort sett gäller samma bestämmelser för försvarare i brottmål (21 kap. 3 § tredje stycket RB). Eftersom det i förevarande ärende är av visst intresse hur man i lagstiftning och rättspraxis sett på utrymmet för att generellt avvisa ett ombud finns det skäl att här redovisa huvuddragen i dessa bestämmelser och deras tillämpning.

I 12 kap. 2 § RB stadgas att såsom ombud får inte brukas annan än den som rätten med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finner lämplig att vara ombud i målet. Det åligger rätten att självmant pröva frågan om den som vill uppträda som ombud har nödvändiga kvalifikationer. Denna prövning bör ske i början av handläggningen. Om ombudet under rättegången visar oredlighet, oskicklighet eller oförstånd eller annars befinns olämplig, ska han eller hon avvisas som ombud i målet med stöd av 12 kap. 5 § RB. Härvid kan rätten även förklara ombudet obehörigt att, för viss tid eller tills vidare, brukas som ombud vid den ifrågavarande domstolen. Ett sådant förbud gäller endast vid den domstol som avvisat ombudet.

När det gäller vilka omständigheter som får ligga till grund för ett beslut om avvisning tar bestämmelsen i 12 kap. 5 § RB enligt ordalydelsen uteslutande sikte på fall av anmärkning mot det sätt på vilket ombudet utfört sitt uppdrag i det anhängiga målet. Befogenheten för rätten att meddela ett avvisningsbeslut med giltighet utöver det målet är inskränkt på motsvarande sätt. Detta har motiverats bl.a. med att sådana mer vittgående förklaringar borde vara reserverade för fall där beslutet kunnat grundas på en egen erfarenhet hos rätten (jfr NJA 1950 s. 359 och NJA 1987 s. 879).

Möjlighet att överklaga myndighetsbeslut

På många områden finns särskilda bestämmelser om vad som gäller för hur ett myndighetsbeslut överklagas. Där regler av det slaget saknas gäller att beslut överklagas hos förvaltningsdomstol, se 22 a § förvaltningslagen. Bestämmelsen återspeglar vad som sedan länge gällt i praxis, nämligen att myndigheters beslut under vissa förutsättningar kan överprövas även när det saknas uttryckliga författningsregler om detta. Dessa förutsättningar är, enkelt uttryckt, att beslutet är dokumenterat och har påtagliga faktiska verkningar. En mer exakt gräns mellan överklagbara och icke överklagbara beslut låter

sig dock inte kortfattat beskrivas, se vidare om detta Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a upplagan, s. 264 ff.

Från rättspraxis kan två rättsfall nämnas. I RÅ 2004 ref. 8 ansågs en informationsskrivelse från Livsmedelsverket, tillsammans med ett pressmeddelande och uppgifter på verkets hemsida, utgöra ett överklagbart beslut med hänsyn till åtgärdernas betydande faktiska verkningar. Motsatt bedömning gjordes i RÅ 2005 ref. 12, där en kronofogdemyndighets avslag på en begäran om att uppgifter i ett register skulle sekretessmarkeras inte ansågs överklagbart. Som skäl anförde Regeringsrätten bl.a. att det inte rörde sig om ett bindande avgörande utan enbart en påminnelse om behovet av sekretessprövning.

Frågan om ett beslut kan överklagas avgörs av den instans till vilken överklagandet ställs. Är det inte överklagbart avvisas överklagandet. Att ett beslut bedöms som överklagbart behöver inte innebära att beslutets sakliga innehåll prövas. Domstolen kan även – som i det nyss nämnda fallet RÅ 2004 ref. 8 – komma fram till att underinstansen saknat befogenhet att fatta beslutet, varvid detta undanröjs.

Utvärderingsutredningens betänkande SOU 2008:65

Genom beslut den 23 augusti 2007 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. Utredaren skulle bl.a. belysa erfarenheterna av att det är Migrationsverket som förordnar offentliga biträden. Denna del av uppdraget har redovisats i delbetänkandet (SOU 2008:65) Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden.

Enligt utredaren fanns det fog för en tidigare framförd kritik om att vissa av de offentliga biträdena som förordnas i mål enligt utlänningslagen saknar tillräckliga kunskaper eller av andra skäl inte är lämpliga. (För det följande, se närmare SOU 2008:65 s. 101 ff.) I betänkandet konstaterades att Migrationsverket hade brustit när det gällde bedömningen av lämpligheten hos de biträden som förordnades och att rutinerna för lämplighetsbedömning av offentliga biträden inte var tillfredsställande. Mot denna bakgrund behandlades en rad frågeställningar, bl.a. vilken myndighet som ska ha beslutanderätten över förordnanden, hur lämplighetsbedömningar ska göras och hur uppdragen bör fördelas.

Utredaren ansåg att det fanns både för- och nackdelar med att det är Migrationsverket som utser offentliga biträden. Att föra över beslutanderätten till någon annan myndighet eller till domstolarna skulle visserligen medföra vissa fördelar men även påtagliga nackdelar. En sådan förändring borde därför göras endast om det visade sig att Migrationsverkets handläggning inte förbättrades i tillräcklig utsträckning. I betänkandet rekommenderades t.ex. att Migrationsverket borde se över delegationsordningen så att besluten kom att fattas på en mer kvalificerad nivå än tidigare. Besluten borde vidare förbehållas en mer begränsad krets av tjänstemän och inte fattas av handläggaren eller beslutsfattaren i asylärendet.

I anslutning till vad som sägs i förarbetena till de gällande reglerna angav utredaren att syftet att så långt som möjligt garantera att de offentliga biträdena har tillräckliga kvalifikationer bör tillgodoses genom att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av bitrådets lämplighet. Vid denna lämplighetsbedömning bör det beaktas om biträdet har tillräckliga kunskaper om svensk utlänningsrätt och det internationella regelverket. Biträdet bör också ha förmåga att inhämta och tillämpa relevant landinformation. Ett biträde bör vidare ha tillräcklig processvana och vara personligen lämplig. Särskilda krav kan behöva ställas på dem som ska företräda barn eller andra som befinner sig i speciellt känsliga situationer.

Mot bakgrund av att det är svårt att på ett konkret och ändå generellt sätt beskriva de krav som ska ställas ansåg utredaren inte att det fanns skäl att definiera lämplighetskravet i lagtext. I betänkandet anfördes att problemet inte gäller precisionen i kriterierna för lämplighetsbedömningen, utan brister vid bedömningen i de enskilda fallen. Som exempel på detta angavs att det var tydligt att Migrationsverket inte hade haft rutiner som hade medgivit att erfarenheter av hur ett biträde hade skött ett tidigare uppdrag beaktades inför nya förordnanden. Det föreföll som om en person som tidigare hade fått ett förordnande kunde förordnas på nytt oavsett hur uppdraget hade skötts. Även den som hade åsidosatt sina plikter i sådan grad att han eller hon hade entledigats från uppdraget verkade kunna få nya förordnanden utan särskilda överväganden.

Utredaren anmodade därför Migrationsverket att ändra rutinerna och införa ett system för att ta till vara uppgifter om biträdenas kompetens. Det var inte bara uppgifter om kunskaper och erfarenheter som avsågs, utan också verkets erfarenheter av bitrådets tidigare arbete, exempelvis om ett biträde hade entledigats från tidigare uppdrag på grund av oskicklighet.

Beträffande möjligheten för Migrationsverket att avvisa ett ombud framhölls att det inte bör komma i fråga att Migrationsverket formlost förklarar en person, som uppfyller de formella kraven på ett offentligt biträde, obehörig att brukas som biträde i mål enligt utlänningslagen.

Bedömning

Handläggningen i det anmälda ärendet

JO har i ett ärende som gällde förordnande av offentliga försvarare i brottmål uttalat att det inte får förekomma att en domstol formlost förklarar en advokat obehörig att ta emot uppdrag som offentlig försvarare samt att ett ställningstagande av det slaget måste grundas på sakliga skäl som anges i ett beslut som kan överklagas (JO 2008/09 s. 36). Detta synsätt kan och bör tillämpas även vid förordnande av offentliga biträden i utlänningsärenden.

I det fall som nu utretts har anmälaren, som är advokat och arbetar med utlänningsärenden, kategoriskt meddelats att han tills vidare inte kommer att förordnas som offentligt biträde. Det har dock inte fattats något formligt beslut. Anmälaren har således blivit föremål för vad som avsetts vara en formlös obehörighetsförklaring, som verket inte tänkt sig att han skulle kunna över-

klaga. Ett sådant förfarande är inte godtagbart och Migrationsverket förtjänar allvarlig kritik för den rättskränkning åtgärden innefattat.

Allmänt om den av Migrationsverket tillämpade rutinen

Migrationsverkets biträdesförordnanden är en mycket omfattande verksamhet; det rör sig om bortåt 30 000 förordnanden per år till en kostnad av cirka 228 miljoner kronor (SOU 2008:65 s. 92; siffrorna avser 2007). För att den ska fungera väl både i de enskilda fallen och som en helhet måste det finnas en formaliserad organisation och handläggningsformer som tillämpas genomgående. Även om det är önskvärt att prövningen av ett biträdes lämplighet sker individuellt i varje ärende är det oundvikligt att den i rätt hög grad måste följa standardiserade rutiner.

I betänkandet om sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden har konstaterats att det funnits brister vid förordnanden av biträden. Utredaren har särskilt framhållit att Migrationsverket saknat ett system för att tillvarata erfarenheter av hur ett biträde skött tidigare uppdrag. Den rutin som verket numera utarbetat syftar till att komma till rätta med bl.a. denna brist. Som det beskrivits av Migrationsverket är förfarandet inriktat på en saklig prövning av det aktuella biträdets lämplighet. Det synes fram till beslut vara genomtänkt från förvaltningsrättslig synpunkt.

För att den tillämpade rutinen ska vara godtagbar då förfarandet, på det sätt som skett i detta fall, leder till att ett biträde förklaras olämpligt, krävs emellertid att handläggningen avslutas genom ett formligt beslut och att detta kan bli föremål för överprövning. Alternativt måste det tydligt klargöras att den aktuella förteckningens funktion endast är att utgöra ett underlag för verkets beslutsfattare, varvid den inte bör innefatta något ställningstagande från verket utan endast de omständigheter som beslutsfattarna bör känna till. Det är däremot inte godtagbart att låta förteckningen samtidigt ha en intern och faktisk funktion, som är normerande, och en annan extern och rättslig, som är till intet förpliktande.

Av det sagda följer att Migrationsverket, om rutinen ska kunna användas på det sätt som skett i detta ärende, måste verka för att olämplighetsförklaringen kan bli föremål för domstolsprövning. Av den ovanstående redogörelsen för den rättsliga regleringen följer att det kan föreligga en osäkerhet kring hur ett överklagande av ett beslut om olämplighetsförklaring skulle bedömas i domstol. Enligt min mening bör ett beslut av detta slag vara överklagbart, med tanke på dess verkningar för den som förklarats olämplig. Det ter sig mer osäkert om det kan prövas i sak. De fragmentariska reglerna om lämplighetsprövning av offentliga biträden kan inte utan vidare anses ge Migrationsverket befogenhet att utforma rutiner för att generellt avvisa vissa biträden, särskilt inte i ljuset av hur restriktiv lagstiftaren i övrigt har varit när det gäller möjligheten att avvisa rättsliga biträden. Frånvaron av specificerat lagstöd måste dock vägas mot intresset av att Migrationsverket ska kunna utföra sin lagstadgade skyldighet att förordna lämpliga biträden i utlänningsärenden. Om rutinen kompletteras så att bedömningar som innefattar en olämplighetsförklaring formaliseras i beslut med överklagandeanvisning har verket enligt

2010/11:JO1

min mening löst sin uppgift på ett rättsligt tillfredsställande sätt, oavsett hur saken kan komma att bedömas vid ett framtida överklagande. – Eftersom den osäkerhet som trots allt föreligger skulle kunna undanröjas om rutinen gavs ett mer utförligt lagstöd sänds detta beslut även till berörda lagstiftningsinstanser för kännedom.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet

(Dnr 2798-2008 och 2845-2008)

Bakgrund

Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 18 maj 2008 hade en tjänsteman vid Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun efterforskat vem som hade gjort en anonym anmälan till förvaltningen angående ett barn som befäradades fara illa.

Av artikeln framgick bl.a. följande. En kvinna ringde till stadsdelsförvaltningen för att göra en anmälan. Hon ville vara anonym och uppgav inte sitt namn. Efter samtalet blev hon dock uppringd av enhetschefen Leif Jarlebring vid förvaltningen. Han hade tagit fram hennes telefonnummer via myndighetens nummerpresentatör. Anmälares namn dokumenterades därefter hos stadsdelsförvaltningen.

Anmälningar

I en anmälan till JO, dnr 2798-2008, ifrågasatte Staffan O., under åberopande av uppgifterna i Dagens Nyheter, tjänstemannens agerande. Han efterfrågade ett uttalande från JO:s sida om bl.a. huruvida en socialnämnd har rätt att aktivt efterforska en anonym anmälares identitet.

Vidare gav Joel B. in Dagens Nyheters artikel och begärde JO:s ”prövning av bilagda ärende” (dnr 2845-2008).

Utredning, m.m.

Inledningsvis anmodades Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun att inkomma med upplysningar om vad som var skälet till att stadsdelsförvaltningen hade forskat efter vem som hade gjort anmälan till förvaltningen. I ett remissvar anförde tf. avdelningschefen Inger Outzen i huvudsak följande.

Stadsdelsförvaltningen fick 2008-02-27 en anonym anmälan angående ett barn som befäradades fara illa. Anmälan vidarebefordrades följande dag till enhetschefen. Det visade sig gälla ett ärende som var aktuellt hos nämnden som vårdnads- och umgängesärende.

I anmälan förekom uppgiften att modern och vårdnadshavaren upprepade gånger uppgivit för anmälares att hon letade efter någon som kunde skjuta fadern.

Uppgiften betraktades som seriös av de handläggare som kände ärendet, eftersom modern vid de mer än 20 umgängestillfällen som då genomförts uppträtt mycket aggressivt och hatiskt mot fadern som hon hävdade planerade föra bort dottern. Socialtjänsten hade inte kunnat finna skäl för dessa farhågor och inte heller tingsrätten fann dem trovärdiga. Tingsrätten hade därför vid

högt vite beslutat om umgänge. Två veckor före anmälan hade konflikten kulminerat då modern helt vägrat umgänge trots vite.

Om ett mord planerades på fadern var det nödvändigt att minimera risken för att det genomfördes.

Enhetschefen Leif Jarlebring kunde i nummerpresentatören, som sparar 10 senast inkommande samtalsnummer, se ett nummer som kunde stämma i tid med anmälan. Han ringde upp och frågade om det var rätt nummer och fick besked att det var så. Han ställde även kompletterande frågor för att utröna om vilken kunskap anmälaren hade om modern och om uppgifterna var trovärdiga. Enhetschefen bad även anmälaren att hjälpa polisen i en kommande utredning. Därefter gjorde förvaltningen en polisanmälan samt gav en varning till fadern genom dennes ombud.

Stadsdelsförvaltningen är noga med att respektera anmälares önskan att vara anonyma och har inte som policy att bokföra inkommande nummer på anmälningssamtal eller på annat sätt försöka röja en persons identitet i samband med anmälan. Detta fall var helt exceptionellt. Skydd för person ansågs viktigare än det starka allmänna intresse som finns att man kan känna sig trygg som anonym anmälare att identiteten inte efterforskas.

Den anmälda modern har begärt ut anmälan såväl från förvaltningen som från polisen. Stadsdelsförvaltningen har beslutat att inte lämna ut namn och uppgifter som kan röja identiteten på anmälaren.

JO anmodade därefter Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun att yttra sig i ärendet. I remissen till stadsdelsnämnden angavs att yttrandet borde inriktas på frågan om det i det aktuella fallet hade funnits förutsättningar för stadsdelsförvaltningen att forska efter vem som hade gjort den ifrågavarande anmälan till förvaltningen. Samtidigt hemställde JO att Socialstyrelsen skulle yttra sig över den principiella frågan om huruvida det finns fall när en socialnämnd bör kunna forska efter vem som har gjort en anonym anmälan till nämnden.

I sitt remissvar anförde Östermalms stadsdelsnämnd följande.

Stadsdelsförvaltningen har 2008-07-07 lämnat JO upplysningar och redogjort för sakförhållandena i ärendet.

Stadsdelsförvaltningen har framhållit att det är en självklarhet att identiteten hos en anonym anmälare i ett barnärende inte efterforskas. Så sker inte heller. Ingen anmälares identitet har efterforskats av stadsdelsförvaltningen tidigare.

I det aktuella fallet har förvaltningen bedömt uppgifterna om ett planerat mord som realistiska. Enhetschefen har därför efterforskat uppgiftslämnaren, dels för att bedöma om en polisanmälan skulle ske enligt 12 kap. 10 § SoL, dels för att säkra vittnesuppgifter om något mordförsök hade genomförts. Samtalet hade [kommit] till familjeenhetens expedition. Telefonen lagras de 10 senast inkomna numren och raderas därefter. Vilket nummer som härrörde från det aktuella samtalet kunde man bara fastställa genom att ringa upp och fråga, vilket var vad enhetschefen gjorde. Att lämna hela listan till polisen bedömdes inte vara ett realistiskt alternativ bl.a. för att personalen inte ens var säkra på att samtalet kommit till just denna telefon.

Enligt sekretesslagens 14 kap. 4 st. p. 1 bryts socialtjänstsekretessen för anmälan till polisen om misstanke om brott för vilket straffminimum är ett års fängelse. Syftet med regeln är att socialtjänsten ska kunna polisanmäla misstanke om allvarigare brott som kommit till nämndens kännedom. Möjligheten att anmäla allvarliga brott bör rimligen också innebära att bevisuppgifter

säkras även om utredningsansvaret för brottet givetvis åvilar polis och åklagare.

Enligt svensk rätt föreligger det ingen rätt för en anmälare att vara anonym. Det källskydd som tryckfrihetsförordningen ger uppgiftslämnare till media gäller inte en anmälare till en myndighet. En anmälan till en myndighet är ju en rättshandling som i princip sker under straffansvar. Enligt brottsbalken 15 kap. 7 § kan en uppgift i en anmälan till socialtjänsten som är lögnaktig anses vara falsk tillvitelse, eller vårdslös tillvitelse, och medföra straffansvar. Det förekommer inte så sällan att anmälningar sker som ett led i trakasserier av barnfamiljer eller p.g.a. psykisk störning hos anmälaren. I sådana fall bör nämnden också kunna efterforska en anmälare även om denne vill vara anonym. Att använda nämnden som ett medel att trakassera en familj bör ses som ett brott mot barnet, samt ett sätt att hindra nämndens verksamhet vilket bryter socialtjänstsekretessen.

Den som identifierat sig i kontakten med en myndighet och därefter begär att identiteten inte ska röjas är inte anonym. Det är en allmänt spridd missuppfattning att man kan välja att vara anonym genom att begära det. Det är inte ovanligt att anmälare kan känna sig lurade eftersom de inte tänkt på att de genom att presentera sig i inledningen av ett samtal de facto inte längre är anonyma som anmälare. I detta fall visades anmälarens telefonnummer i nummerpresentatören. En känd anmälare har ändå ett skydd. Enligt sekretesslagen 7 kap. 6 § gäller sekretess om det kan antas att uppgiftslämnaren kan utsättas för fara eller att någon närstående kan komma utsättas för våld eller annat allvarligt men. Att lagstiftaren satt upp ett så relativt starkt villkor för anonymitet måste ses som ett uttryck för att värna rättssäkerheten hos den anmälde.

I det aktuella fallet innehöll anmälan uppgifter om att ett mord planerades. Eftersom uppgiften bedömdes som ett seriöst hot valde enhetschefen att efterforska anmälan och ställa kompletterande frågor. Uppgifterna ledde också till att Stockholms tingsrätt beslöt hålla sina förhandlingar i vårdnadsmålet några veckor senare i tingsrättens säkerhetssal.

Stadsdelsförvaltningen kan inte finna att handläggningen är klandervärd.

I ett yttrande anförde Socialstyrelsen följande.

Socialstyrelsens yttrande

Socialstyrelsen anser att det inte i något fall finns anledning för socialnämnden att frånga principen om att en socialnämnd inte bör forska efter en anonym anmälarens identitet.

Det är enligt Socialstyrelsens uppfattning viktigt att allmänheten inte på grund av avvägningar utifrån oro för obehag för egen del avstår att vända sig till nämnden då de hyser misstanke om att ett barn far illa. Om allmänheten avstår att följa anmälningsanmaningen i 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) då de hyser sådana misstankar, minskar samhällets möjligheter att på ett tidigt stadium få information om att ett barn far illa och därmed i tid kunna ingripa till stöd eller skydd för barnet. En anonym anmälan är med denna utgångspunkt många gånger att föredra framför att ingen anmälan görs. Det är anledningen till att varje medborgare som följer anmaningen i första stycket är berättigad att göra sin anmälan utan att lämna sitt namn. Följaktligen bör nämnden inte heller forska efter eller dra slutsatser om vem anmälaren kan vara (JO 1978/79 s. 167). Enligt Socialstyrelsens mening bör nämnden inte i något fall efterforska identiteten hos en anmälare som valt att vara anonym.

Att det enligt 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) finns ett sekretesskydd inom socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom eller henne närstående utsätts för våld eller annat

allvarligt men om uppgiften röjs, ändrar inte Socialstyrelsens ställningstagande.

Socialnämndens ansvar för barn och unga

Socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Nämnden har skyldighet att aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Nämnden ska vidare i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Nämnden ska också i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts. Vidare ska nämnden i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört (5 kap. 1 § SoL).

Det är således socialnämnden som har det yttersta ansvaret för barns välfärd när ordinarie vårdnadshavare av något skäl sviktar i sina uppgifter (JO 1995/96 s. 247).

Av 1 kap. 2 § SoL framgår att när åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Syftet med anmälningsanmaningen

Syftet med att ha en anmälningsanmaning till allmänheten är att socialnämnden så tidigt som möjligt ska kunna få reda på om ett barn behöver socialnämndens stöd eller skydd (prop. 1996/97:124 s. 103 f.). Anmälningsanmaningen har således tillkommit för att socialnämnden ska kunna få in uppgifter om misstankar att ett barn riskerar att fara illa. Anmälan bör göras inte bara i de fall den som anmäler känner till att ett barn i hemmet behandlas på ett sådant sätt att det är fara för hans eller hennes hälsa eller utveckling, utan även i de fall när han eller hon har grundad anledning att misstänka detta. Enligt bestämmelsen bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd anmäla detta till nämnden. Det blir sedan ansvarig nämnds sak att utreda om förhållandena är sådana att ett ingripande till skydd för barnet behövs. Uppmaningen avser inte bara fall när den unge far illa i hemmet utan gäller också när fara för den unges hälsa eller utveckling föreligger utanför hemmet (prop. 1996/97:124 s. 104).

Anonym anmälan

Med en anonym anmälan avses en anmälan där anmälaren inte uppger sitt namn. Det finns inte något hinder för en anmälare som följer anmaningen i 14 kap. 1 § första stycket att vara anonym. JO (JO 1978/79 s. 167) har uttalat:

Varje medborgare som följer anmaningen i stadgandet är således berättigad att göra sin anmälan utan att lämna sitt namn. Det ankommer inte heller på barnavårdsmyndigheten eller dess tjänstemän att forska efter eller dra slutsatser om vem anmälaren kan vara. Anmälaren bör därför inte pressas att uppge sitt namn. I och med att namnet blir känt föreligger nämligen begränsade möjligheter att undanhålla anmälarens namn

den ärendet rör. Detta förhållande kan leda till att anmälningar från allmänheten inte sker i önskvärd omfattning. Även om man helst ser att anmälaren röjer sin identitet och svarar öppet för sina uppgifter, kan dock i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredraga.

Om anmälaren pressas att uppge sitt namn, eller nämnden efterforskar och drar slutsatser om vem anmälaren är, så har nämnden begränsade möjligheter att undanhålla anmälarens namn från den som ärendet gäller. Uppgift om vem som gjort en anmälan till socialnämnden ska nämligen, när det är känt, antecknas, vilket följer av bestämmelsen om dokumentation i 11 kap. 5 § SoL. Uppgift om vem som gjort en anmälan är således, när det är känt, en del av aktmaterialet. Som huvudregel har den som är part rätt till insyn i allt material i ärendet (16–17 §§ FL och 14 kap. 5 § SekrL). I barnavårdsutredningar är såväl vårdnadshavarna som barnet, när det fyllt 15 år, parter och har rätt att ta del av allt material som tillförts ärendet (11 kap. 8 § SoL, jämfört med 16–17 §§ FL). Den som är part enligt ovan har alltså rätt att, då detta är känt och således dokumenterat i akten, få veta vem som har gjort anmälan.

Syftet med lagstiftningen är att skydda de barn och ungdomar som behöver socialnämndens skydd. Att enstaka anmälningar som görs anonymt görs i syfte att trakassera någon, bör inte få leda till att socialnämnden ges möjlighet att forska efter anmälarens identitet och att möjligheten för allmänheten att göra anonyma anmälningar inskränks. Man får med hänsyn till det överordnade syftet med lagstiftningen, dvs. att skyddet för barn och unga, således acceptera att en anmälan i något enstaka fall kan leda till en utredning som opåkallat kränker den personliga integriteten (jfr prop. 1996/97:124 s. 105).

Socialstyrelsen vill i detta sammanhang understryka att det är viktigt att nämnden, för att kunna fullgöra sitt ansvar för barn och unga, har ett välfungerande system för att ta emot en anmälan, oavsett om den görs anonymt eller av en namngiven anmälare. Nämnden kan vid anmälningstillfället, då anmälan görs muntligen, informera anmälaren om fördelarna ur utredningssynpunkt med att denne uppger sitt namn (jfr JO 1978/79 s. 167) samt informera om det sekretessskydd som finns för anmälare. Om anmälaren väljer att vara anonym trots detta så ska detta respekteras. Det kan också givetvis vara lämpligt att nämnden ser till att säkerställa att så långt som möjligt få nödvändig information av en anonym anmälare vid anmälningstillfället. Vidare finns det ingenting som hindrar nämnden att be en anonym anmälare att återkomma vid ett senare tillfälle så att nämnden ges tillfälle att ställa eventuella kompletterande frågor.

Sekretesskydd för anmälare

Om den som anmäler uppger sitt namn ska namnet antecknas, vilket följer av 11 kap. 5 § SoL. Om anmälaren sedan begär att få vara anonym i förhållande till den anmälde, får frågan om sekretesskydd för anmälare prövas utifrån sekretesslagen. Förutsättningarna för att kunna hemlighålla uppgifter för den anmälde regleras i 7 kap. 6 § SekrL. Inte bara uppgifter om vem som gjort anmälan eller lämnat utsagan omfattas av bestämmelsen utan också själva innehållet om det kan avslöja vem som har gjort anmälan (RÅ 1994 not 603).

Det är inte anmälaren eller uppgiftslämnaren som bestämmer om sekretess ska gälla sedan han eller hon väl framträtt med namn. Även om anmälaren begär att få vara anonym är det således lagt på vederbörande myndighet att pröva frågan om sekretesskydd och besluta i denna då uppgifterna begärs ut.

Socialnämnden kan inte fatta ett för framtiden bindande beslut att inte lämna ut en sådan uppgift. Detta innebär att man från socialtjänstens sida aldrig kan utlova sekretesskydd. Vidare kan den som begärt ut uppgiften/uppgifterna överklaga nämndens beslut att sekretesskydda uppgiften/uppgifterna och det ankommer således ytterst på domstolen att avgöra frågan.

Det ställs mycket höga krav när det gäller befarad fara för våld eller annat allvarligt men för att det ska vara möjligt att hemlighålla uppgifter om vem som gjort en anmälan eller uppgifter som röjer en anmälarens identitet för parten (se bl.a. RÅ 82 2:45 och RÅ 82 Ab 236).

Nummerpresentation när socialnämnden kontaktas per telefon

Östermalms stadsdelsnämnd, familjeenhetens expedition, har, enligt handlingarna i ärendet, telefoner där telefonnummer från de 10 senast inkomna telefonsamtalen lagras. Att, som socialnämnden gjort, via dessa nummer spåra anmälarens identitet utgör enligt Socialstyrelsens mening sådan efterforskning av anonym anmälarens identitet som nämnden inte bör göra.

Uppgift om ett telefonnummer varifrån en anmälare ringer är inte att likställa med uppgift om vem som har gjort anmälan. JO har i ett ärende (JO 2002/03 s. 393) om nummerpresentation när myndigheter kontaktas per telefon uttalat: "På displayen [hos kommunen] visas ett telefonnummer som innehåller av en myndighet, ett företag eller en enskild som ingått ett abonnemangsavtal med ett telefonbolag. En telefon kan emellertid nyttjas även av andra enskilda än abonnenten. Av det visade telefonnumret kan således inte med säkerhet dras någon slutsats om den uppringandes identitet."

Det finns således ingenting som säger att telefonnumret har någon direkt koppling till anmälaren. Det finns därmed heller inte något krav på att det ska antecknas i akten.

Det finns möjlighet för den uppringande, dvs. för anmälaren i det här fallet, att själv hindra att numret visas för den uppringda myndigheten vilken har nummerpresentation.

Enligt 6 kap.12 § första punkten lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska den som tillhandahåller nummerpresentation erbjuda den anropande abonnenten eller användaren möjlighet att enkelt och kostnadsfritt förhindra nummerpresentation för varje samtal. Detta innebär att om nummerpresentation tillhandahålls, skall den uppringande ha möjlighet att hindra att numret visas för den uppringde (se prop. 2002/03:110 s. 262 och 393 f.).

Den uppringande personen har idag möjligheten att genom en viss knapptryckning hindra att numret visas för den uppringde.

Det är, vilket inledningsvis anförts, mot bakgrund av syftet med anmälningsuppsamlingen, viktigt att det finns möjlighet för enskilda att göra anonyma anmälningar till socialnämnden, brevlades såväl som telefonledes. Det är enligt Socialstyrelsens mening inte den enskilde som ska bära ansvaret för att anonymiteten upprätthålls (jfr JO 2002/03 s. 393). Det bör härför, enligt Socialstyrelsens mening, inte krävas en aktiv handling av anmälaren, såsom att skydda sig mot nummerpresentation, för att dennes identitet inte ska kunna efterforskas.

Huruvida allmänheten i tillräcklig grad känner till möjligheten och tillvägagångssättet att skydda det telefonnummer varifrån man ringer från nummerpresentation, är okänt. Vidare kan det fortfarande finnas personer bland allmänheten som inte har de tekniska förutsättningarna att skydda sitt telefonnummer. Osäkerhet hos allmänheten kring huruvida nämnden har nummerpresentation samt hur man går tillväga för att skydda sitt telefonnummer mot nummerpresentation får, mot bakgrund av syftet med anmälningsuppsamlingen, inte göra att allmänheten avskräcks från att vända sig till nämnden med en anmälan.

Uppgift angående misstanke om brott

Någon lagstadgad skyldighet för nämnden att göra en polisanmälan om brott finns inte. Misstanke om brott mot barn enligt 3, 4 och 6 kapitlen brottsbalken och sådana brott som anges i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor bör dock, om det är till barnets bästa, skyndsamt polisanmä-

las (Socialstyrelsens allmänna råd [SOSFS 2006:12] om handläggning och dokumentation om ärenden som rör barn och unga). Såväl när det gäller misstanke om brott mot barn och unga som misstanke om övriga brott får frågan om huruvida polisanmälan ska göras eller ej, avgöras utifrån reglerna i sekretesslagen.

Socialtjänstsekretessen regleras i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt huvudregeln 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 närstående lider men. Det finns dock sekretessbrytande regler i 1 kap. 5 § och 14 kap. 2 § sekretesslagen som gör det möjligt för socialtjänsten att polisanmäla vissa brott utan hinder av sekretess.

I 12 kap. 10 § första stycket SoL görs en hänvisning till de bestämmelser i sekretesslagen vilka reglerar socialnämndens möjlighet att vid vissa brott samt vid misstanke om vissa brott göra en polisanmälan utan hinder av sekretess.

Det bör noteras att det, utöver de situationer som behandlas i sekretesslagen, inte är förenat med straff att bryta sekretessen i en nödsituation, dvs. för att avvärja fara för liv, hälsa eller värdefull egendom (24 kap. 4 § BrB).

Det är misstanken om ett brott som anmäls. Socialtjänsten kan därför anmäla misstanke om brott till polisen utan att veta vem som i förekommande fall har gjort anmälan till nämnden om brottet. Nämnden har ingen skyldighet att säkerställa bevismaterial eller göra en utredning av förhållandena för polisens räkning. Nämnden har endast den utrednings- och dokumentationsskyldighet som följer av socialtjänstlagen (11 kap. SoL).

Staffan O. yttrade sig över remissvaren.

Enhetschefen Leif Jarlebring, Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun, kommenterade Socialstyrelsens remissvar. Han anförde följande.

Socialstyrelsen har 2008-11-27 svarat på JO:s remiss. Socialstyrelsens svar innebär att en princip om att nämnden skall respektera anonymitet inte kan frångås i något fall inte ens då det handlar om att förhindra mord på en förälder till ett barn. I svaret förs inte heller ett seriöst resonemang om andra tänkbara situationer där socialtjänstlagens 1 kap. 2 § om att vid beslut om åtgärder särskilt beakta vad barnets bästa kräver en avvägning av intressen, eller varför en sådan avvägning inte skulle ske just i förhållande till en anonym anmälare.

I socialt arbete ställs vi som tjänstemän ofta inför mycket svåra beslut där starka intressen står mot varandra. Besluten måste tas snabbt. Eftersom det handlar om utsatta barns familjer, som ofta präglas av instabilitet och återkommande kriser, är situationerna inte sällan oförutsägbara.

Det är enligt min mening olyckligt att på detta sätt slå fast principer utan att medge undantag om inte principen har uttryckligt stöd i lag som t.ex. meddelarskyddet och efterforskandeförbudet för pressen. (Som f.ö. har undantag, dock klart angivna och definierade.)

Det är också förvånande att denna ovillkorliga princip inte tagits med i någon av Socialstyrelsens allmänna råd och riktlinjer. I riktlinjerna om handläggning i barnärenden nämns inte problemet. I Socialstyrelsens skriftserie Stöd för rättstillämpning och handläggning finns skriften "Anmälningsskyldighet rörande missförhållanden som rör barn". På s 47 skriver styrelsen.

Om någon inom allmänheten vill vara anonym måste detta respekteras. Det finns inte något hinder för en anmälare att vara anonym. Den som tar emot en sådan anmälan kan dock försöka förmå anmälaren att uppge sitt namn utan att därför tvinga honom eller henne till detta.

Att det i alla tänkbara lägen skulle vara fel att försöka få tag på anmälaren igen framgår inte av texten på ett så tydligt sätt att det för en tjänsteman skulle stå klart att den gäller även i nödsituationer eller situationer där andra in-

tressen väger synnerligen tungt. Inte heller förklaras varför ett övervägande enl. 2 kap 2 § om barns bästa inte är tillämplig just vid denna typ av beslut.

Den situation som anmälts är extraordinär. Jag är mycket väl medveten om att anonyma anmälare ska få vara anonyma. Däremot kan jag se situationer där denna princip inte rimligen kan anses mer värd än barns intressen eller intresset att skydda liv och hälsa.

I Socialstyrelsens yttrande tecknas en bild av situationer där en anonym person fäster socialtjänstens uppmärksamhet på ett visst förhållande, som senare utreds. Ofta ser verkligheten helt annorlunda ut. Anmälan gäller en känd familj. Såvitt jag vet finns det ingen forskning som ger stöd för antagandet att anonyma anmälningar ofta leder till att missförhållanden upptäcks.

I det anmälda fallet handlar det om misstanke om förberedelse till mord på fadern till barnet. Som Socialstyrelsen påpekar skulle det enl. BrB 24 kap 4 § kunna motivera att frångå sekretess stadgad i lag.

Jag har under mina 37 år som socialarbetare stött på ytterligare två fall där anonyma anmälare aktivt spårats:

En anonym anmälare trakasserade en romsk familj med anmälningar om att döttrarna i familjen användes till prostitution. Detta bekom döttrarna, men även familjen mycket illa. Döttrarna blev rädda och ville ha skydd när de gick till skolan. Upprepade polisanmälningar ledde ingenstans. Det gick inte att i efterhand spåra samtal i växeln. Till slut lyckades vi spåra samtalet och polisen kunde så småningom omhänderta en uppenbart psykotisk person. Han bodde i flickornas närhet och hade tagit bilder i smyg på dem. Ingen vet vad han kunde ha gjort med dem om han fått fortsätta.

Frågan är om Socialstyrelsen anser att vi gjorde fel då också? Hur skulle vi ha handlat?

Det andra var en flicka som förts bort till okänd adress av sin mor. Fadern hade fått ensam vårdnad och mor och barn var sedan tre år efterlysta. Modern ansåg sig illa behandlad av socialtjänsten och talade uppenbarligen om det var hon kom. Vi fick en anonym anmälan där det framgick att anmälaren visste var familjen bodde. Anmälaren hade angivit förnamn och ett ortsnamn som möjliggjorde kontakt och anmälaren kunde ge oss en adress. Flickan kunde efter tre år komma till sin far och modern fälldes för grov egenmäktighet.

Samma fråga? Är barnets eller anmälarens intresse viktigast?

Socialstyrelsen vill i sitt yttrande påskina att socialtjänsten genom goda rutiner vid anmälningstillfället skulle kunna undvika situationer där en anmälare söks för komplettering av uppgifter. I just situationer som den anmälda och de två exempel jag givit ovan är det knappast möjligt för en oinformerad person att rätt värdera en anmälan och ställa just de frågor som behövs. Situationen är så ovanlig att den inte kan bli rutin.

Socialstyrelsen påpekar slutligen att socialtjänsten inte har någon skyldighet att säkerställa bevismaterial vid en anmälan. Det är givetvis sant att någon lagstadgad skyldighet att säkra bevis inte finns. Däremot bör nog åtgärder att säkra bevis anses vara en del av den allmänna skyldighet att samarbeta och biträda varandra som myndigheter har. Den lyfter Socialstyrelsen fram i sina riktlinjer för utredningar SOSFS 2006:12:

Socialnämnden bör utarbeta rutiner för samverkan enligt 3 kap. 4 och 5 §§ och 5 kap. 1a § socialtjänstlagen med bl.a. förskola, skola, hälso- och sjukvård, polis och åklagare på såväl övergripande nivå som grupp- och individnivå.

Alla samarbetsdokument mellan socialtjänst polis och hälso- och sjukvård brukar innehålla avsnitt om hur bevis kan säkras i samband med familjevåld. Det ingår även i utbildningar i t.ex. kvinnofridsarbete. Det betraktas allmänt som en uppgift för anmälande myndighet att säkra bevis utan att polisen begär det. En annan inställning skulle vara helt orimlig (jfr t.ex. sjukvårdens rutiner för att säkerställa bevis för våldtäktsoffer eller i misshandelsärenden

som inte heller regleras i lag). Socialstyrelsens uttalande att säkring av bevis inte ska ingå i socialtjänstens uppgifter vid polisanmälan saknar stöd i praxis.

Under ärendets handläggning gav modern till det barn som den ifrågavarande anonyma anmälan rörde (nedan kallad N.N.) in vissa handlingar till JO.

I ett beslut den 27 oktober 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

En kvinna ringde till Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun och gjorde en anonym anmälan angående ett barn som hon befarade för illa. Anmälan innehöll även en uppgift om att barnets mor N.N. letade efter någon som kunde skjuta fadern till barnet. Enhetschefen Leif Jarlebring vid stadsdelsförvaltningen tog via myndighetens nummerpresentatör fram det telefonnummer varifrån anmälan förmodades vara gjord och kontaktade därefter anmälaren för att bl.a. ställa vissa kompletterande frågor. Agerandet väcker fråga om det finns fall när en socialnämnd bör kunna forska efter vem som har gjort en anmälan anonymt till nämnden.

JO har tidigare, som framgår av Socialstyrelsens remissvar, uttalat sig i fråga om anmälarens anonymitet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1978/79 s. 178).

Enligt 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta till nämnden. Något hinder för anmälare enligt detta lagrum att vara anonym föreligger inte. Det finns å andra sidan inte heller någon bestämmelse som positivt tillerkänner en anmälare rätten att vara anonym gentemot socialnämnden.

Om anmälarens namn blir känt föreligger begränsade möjligheter att undanhålla namnet för en part i ärendet. Detta förhållande kan leda till att angelägna anmälningar från allmänheten inte sker. Även om man helst ser att anmälaren uppger sitt namn och svarar öppet för sina uppgifter, kan dock i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredra.

En allmän utgångspunkt är därför att det inte ankommer på socialtjänsten att forska efter eller dra slutsatser om vem som har gjort en anmälan om anmälaren inte har uppgett sitt namn. Anmälaren bör inte heller pressas att uppge sitt namn.

En anonym anmälan måste givetvis bedömas med försiktighet. Det kan också ibland vara motiverat att upplysa den anonyme anmälaren om de komplikationer som hans eller hennes önskan om anonymitet kan medföra ur utredningssynpunkt. Detta får dock inte ske på sådant sätt att anmälaren härigenom faktiskt tvingas att röja sitt namn.

Även om socialtjänsten i princip inte ska forska efter vem som har gjort en anonym anmälan kan det inte helt uteslutas att det skulle kunna finnas fall där en sådan efterforskning rimligen måste få ske. Detta förutsätter emellertid att förhållandena som beskrivs i den anonyma anmälan är av sådant slag att det närmast är fråga om en nödsituation. Enligt min mening är det endast i sådana

mycket speciella fall som en efterforskning bör kunna försvaras, t.ex. om åtgärden är oundgängligen nödvändig för att tillgodose ett barns omedelbara behov av skydd. Jag finner inte skäl att göra några ytterligare allmänna uttalanden i saken, utan övergår till att behandla Östermalms stadsdelsförvaltnings agerande i det ärende som beskrevs i artikeln i Dagens Nyheter den 18 maj 2008.

Det har inte framkommit att förvaltningen ansåg att de uppgifter som lämnats i den anonyma anmälan, såvitt gällde det aktuella barnet, var så alarmrande att någon akut åtgärd från socialtjänstens sida till skydd för barnet var erforderlig, dvs. en nödsituation. Leif Jarlebring synes inte heller ha kontaktat kvinnan som hade gjort den anonyma anmälan för att få uppgifter rörande barnet. Utredningen ger i stället vid handen att han ringde till kvinnan för att utröna vilken kunskap hon hade om N.N. och om uppgifterna om ett planerat mord var trovärdiga. Efterforskningen skedde i första hand för att bedöma om en polisanmälan skulle göras. Kontakten synes således inte ha tagits för att inhämta underlag för en bedömning av behovet av insatser från socialtjänstens sida.

Av särskilt intresse i det nu aktuella fallet är bestämmelsen i 23 kap. 6 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen föreligger en allmän skyldighet att under angivna förhållanden göra en anmälan för vissa allvarliga brott som är ”å färde”. Det kan t.ex. gälla om en tjänsteman får reda på att någon som har varit i kontakt med socialtjänsten planerar att beröva annan livet eller allvarligt misshandla någon. I sådana fall viker tystnadsplikten för anmälningsskyldigheten (10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Den uppgift om att ett mord eventuellt planerades som stadsdelsförvaltningen fick i samband med den anonyma anmälan, aktualiserade självfallet frågan om polisen borde underrättas. En sådan underrättelse kunde emellertid ha skett utan att förvaltningen dessförinnan hade kontaktat den anonyma anmälaren för att få ytterligare upplysningar. Jag kan inte se att något hinder hade förelegat för att man därvid skulle ha informerat polisen om det telefonnummer som förmodades härröra från samtalet vid vilket den anonyma anmälaren lämnade uppgifter om att ett allvarligt brott kunde komma att inträffa. Det hade därefter ankommit på polis eller åklagare att ta ställning till om den anonyma anmälaren skulle kontaktas och hur detta i så fall skulle ske. Det var således olämpligt att Leif Jarlebring kontaktade den anonyma anmälaren för att ställa frågor till henne i anledning av den brottsmisstanke som förelåg. Jag vill rent allmänt framhålla att om en socialnämnd själv börjar utreda brottsmisstankar kan de brottsutredande myndigheternas arbete fördröjas och försvåras.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen

(Dnr 5683-2008)

Anmälan

Martin Karlsson är tf chefredaktör och ansvarig utgivare för tidningen Faktum. Max Markusson är verkställande direktör för samma tidning.

I en anmälan till JO framförde Martin Karlsson och Max Markusson klagomål mot Stadsdelsnämnden Kortedala i Göteborgs kommun. De var missnöjda med att en av Faktums reportrar hade förvägrats att som stödperson åt en kvinna närvara vid ett möte på socialkontoret.

Martin Karlsson och Max Markusson hemställde att JO skulle uttala sig i följande frågor.

Har socialtjänsten rätt att neka en stödperson tillträde på ett möte med hänvisning till stödpersonens yrke och/eller arbetsplats? Har socialtjänsten rätt att neka en stödperson tillträde på ett möte med hänvisning till socialsekreterarens integritet och i så fall, i vilka fall är detta tillämpligt? Hade stadsdelsförvaltningen Kortedala rätt att neka Faktums reporter att delta som stödperson på mötet mellan klienten och hennes socialsekreterare?

Martin Karlsson och Max Markusson anförde bl.a. följande.

I juli 2008 kontaktades Faktums redaktion av en kvinna som ville att tidningen skulle skriva om hur socialtjänsten i Kortedala agerat i ett ärende om henne och hennes son. Kvinnan lämnade in en fullmakt till socialkontoret och ”lyfte sekretessen kring sitt ärende”. Faktums reporter träffade kvinnan vid flera tillfällen. Den 4 september 2008 skulle kvinnan träffa sin boendesekreterare, sin ekonomihandläggare och sonens socialsekreterare på ett möte. Kvinnan bad Faktums reporter att följa med som stöd.

Samma dag som mötet skulle äga rum kontaktades Faktums reporter av verksamhetschefen Ulf Wallin som gav henne beskedet att hon inte fick närvara på mötet. Ulf Wallin ifrågasatte i vilken roll reportern skulle delta. Faktums reporter gav honom beskedet att hon i första hand skulle delta som ett stöd men att tidningen eventuellt kunde komma att skriva om ärendet. Ulf Wallin menade att detta var högst olämpligt. Han menade att Faktums reporter endast fick delta om hon lovade att inte skriva om fallet. Detta kunde Faktums reporter inte garantera. Efter några turer hänvisade Ulf Wallin reportern till stadsjuristen Gunnar Andersson.

En annan av Faktums medarbetare tog samma dag kontakt med Gunnar Andersson. Denne förklarade att det visserligen inte fanns något stöd i sekretesslagen för att utesluta Faktums reporter från mötet. I stället hänvisade han till JO:s beslut i ärende dnr 1418-2008, som i vissa fall ger socialsekreterare rätt att neka sina klienter att ta upp ljud under möten samt en mer generell möjlighet att slippa bli filmad av sina klienter under möten. Gunnar Andersson menade att detta JO-beslut visar att det är viktigt att värna om den enskilda socialsekreterarens personliga integritet. Att låta en journalist närvara

under ett klientsamtal skulle, enligt Gunnar Andersson, innebära ett stressmoment för handläggaren som hon inte ska behöva utstå om hon inte vill.

När kvinnan fick reda på att Faktums reporter inte fick närvara på mötet ringde hon sin sons socialsekreterare och ställde in mötet. Socialsekreteraren uttryckte då förvåning. Samma socialsekreterare skrev sedan följande i sin tjänsteanteckning.

Möte med [klienten] är bokat till 13.30 men hon dyker inte upp. När Ut, Anna Haghroui och ekonomihandläggare Mattias Lindahl väntat en kvart har [klienten] lämnat ett meddelande på Uts telefonsvarare. Ut ringer upp [klienten] som berättar att de sitter fast då det är stopp i spårvagnstrafiken. Hon säger att de inte kommer till mötet och menar på att Ut sagt att Ut blir kränkt av att en journalist skall medverka i mötet och hon inte vill sitta ensam i mötet. Då det blivit en missuppfattning hos [klienten] kring journalistens deltagande i mötet lämnar Ut över telefonen till verksamhetschefen Ulf Wallin som får förklara för [klienten]. Ulf Wallin har varit i kontakt med stadsjuristen ang journalistens deltagande i mötet och det är även han som pratat med journalisten för att reda ut hennes roll i mötet. Enligt Ulf Wallin har JO sagt att det går att säga nej till att en journalist deltar i ett möte, inte utifrån sekretessen men utifrån att den enskilde handläggarens personliga integritet kan kränkas. Ut har inte sagt något om journalistens deltagande i mötet. Inte heller Anna eller Mattias.

Den aktuella klienten hade ett mycket begränsat socialt nätverk. När hon nekades möjligheten att ha med sig Faktums reporter på sitt möte kände hon att hon varken ville eller orkade gå på mötet. Detta visar hur viktigt det är att socialtjänsten inte har veto över klientens val av stödperson då konsekvensen av detta blir att en redan utsatt person känner sig än mer utsatt.

På Faktum arbetar flera socialarbetare som bl.a. har som arbetsuppgift att stödja och hjälpa försäljarna i deras kontakter med myndigheterna. Ulf Wallin har uttryckt att beslutet om Faktums reporter även skulle kunna omfatta andra Faktummedarbetares möjlighet att ställa upp som stödpersoner åt socialtjänstens klienter. Detta skulle få ytterst negativa konsekvenser för Faktums möjligheter att bedriva sitt sociala arbete och skulle slå hårt mot försäljarna.

I det aktuella fallet hade klienten lyft sekretessen och det fanns inte några formella hinder för Faktums reporter att närvara. Hindret formulerades i stället som att Faktums reporter eventuellt skulle skriva om ärendet. Det är ett skäl som är svårt att acceptera, då det skulle begränsa Faktums och andra mediers möjlighet att granska socialtjänsten.

Ulf Wallins och Gunnar Anderssons agerande kan ha hotat meddelarfriheten då de, utan att tillfråga de berörda socialsekreterarna, hävdade att Faktums reporter inte kunde närvara för att det skulle kränka socialsekreterarnas integritet. På så sätt begränsade de socialsekreterarnas möjlighet att meddela sig med media.

Utredning

Stadsdelsnämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över det som anförts i Martin Karlssons och Max Markussons anmälan till JO.

Som sitt remissvar antog nämnden ett tjänsteutlåtande som hade upprättats av verksamhetschefen Ulf Wallin. I utlåtandet anfördes bl.a. följande (*omnämnda bilagor har här utelämnats, JO:s anm.*).

Bakgrund

080903 meddelar chefen för Familjeenheten undertecknad att en klient berättat att hon kommer att ha med sig en journalist till ett möte med socialsekreterare den 4 september 2008. Se arbetsanteckningar i akten den 080903.

080904 kontaktar undertecknad, informatör Jens Lisell, stadskansliet, som i sin tur kontaktar Gunnar Andersson, direktör på Juridiska enheten, Stadskansliet, om förhållningssätt. Samma dag kontaktar förvaltningens nämndsekreterare juridiska enheten på stadskansliet för rådgivning.

Samma dag. Information inkommer från juridiska enheten och kommunikationsenheten på stadskansliet att vi bör kunna neka en journalist tillträde, med hänvisning till skyddet av socialsekreterarens personliga integritet (JO:s beslut 080630, dnr 1418-2007).

Samma dag. Undertecknad ringer den namngivna journalisten vid tidningen Faktum och diskuterar i vilken egenskap hon tänker komma. Hon säger att klienten vill ha henne som ombud. Undertecknad förklarar för henne skillnaden mellan ombud, biträde och stödperson. (Jag hänvisar till Socialstyrelsens bok "Handläggning och dokumentation inom Socialtjänsten" (Socialstyrelsen 2006) och jag ger henne även utdrag ur boken, vid en träff omkring en vecka senare, 080912, på Faktums lokaler. I utdragen framgår det tydligt att en stödperson ska vara just ett personligt stöd och ska kunna vara med på möten på bl.a. socialkontoret). Hon säger att det "inte är så viktigt vad hon kallas". Undertecknad förklarar att denna skillnad emellertid är av stor vikt för en företrädare för en myndighet. Då kommer hon fram till att hon nog är stödperson.

Undertecknad framhåller också att hon i rollen som stödperson har rätt att närvara. Vi fortsätter samtalet och journalisten säger efter hand att de ännu inte vet om det ska bli någon artikel om ärendet. Då uttrycker undertecknad att hon i så fall egentligen kommer till mötet i rollen som journalist och åtminstone delvis kommer för att undersöka å sitt yrkes vägnar. Undertecknad anser att hon bör vara klar över vilken roll hon har och efter en längre tids samtal säger hon att hon kommer som journalist.

Då säger undertecknad att i egenskap av journalist kan hon inte få komma med hänvisning till JO:s beslut 080630 och att det kan kränka socialsekreterarens personliga integritet. Däremot är hon välkommen att intervjua undertecknad om ärendet om hon vill. Detta erbjudande avböjs. (Senare, måndagen den 8 oktober, skickar journalisten ett mejl där hon i alla fall vill intervjua undertecknad och boendesekreteraren, vilket hon förstås får. Vi träffar henne den 13 oktober, enligt hennes önskemål – se mejl.)

Samma dag. Handläggarna på socialkontoret och undertecknad väntar på att klienten ska komma till mötet. Hon kommer inte. Handläggaren ringer upp klienten och talar med henne. Klienten meddelar att hon inte tänker komma eftersom handläggaren anser att hon blir kränkt av att en journalist ska vara med. Eftersom handläggarna inte har varit med i diskussionen, mellan journalisten och undertecknad, lämnas telefonen över till undertecknad som försöker förklara skillnaden mellan att "socialsekreterarens personliga integritet kan kränkas" och att handläggaren skulle blivit kränkt av klienten. Handläggaren har inte blivit kränkt av klienten. Undertecknad misslyckas med att förklara skillnaden så samtalet avslutas.

Förvaltningens övervägande

Det förekommer inte sällan att klienter har med sig en stödperson, både vid samtal på socialkontoret och vid besök i stadsdelsnämndens sociala utskott. En person har givetvis rätt att komma som stödperson oavsett yrke, men personen i fråga bör vara klar över i vilken egenskap han/hon kommer. Tidningen Faktums journalist har fått skillnaden mellan ombud, biträde och stödperson förklarad för sig och hon har inte blivit hindrad att komma som stödper-

son. Vi har haft en diskussion om att det är viktigt att hon bör vara klar över sin roll och hon har då framhållit att hon kommer som journalist. Undertecknad har då sagt att hon inte kan få komma i rollen som journalist men att hon är välkommen att delta om det är klarlagt att hon kommer i rollen som stödperson. För det fall hon är intresserad av ärendet i rollen som journalist har hon blivit erbjuden att intervjua undertecknad tillsammans med boendesekreteraren, något hon först avböjde men vid senare tillfälle har gjort.

Förvaltningen konstaterar att det finns ett visst fog för att anse att journalisten på Tidningen Faktum i första hand kommer i egenskap av just journalist. Dels har klienten sagt det, dels framkommer det i diskussionen med journalisten att hon tänker komma till mötet på socialkontoret för att undersöka om det finns något att skriva om i ärendet. Detta i sin tur gör det troligt att de uppgifter som kommer fram vid mötet kan komma att återges i tidningen Faktum.

I JO-beslut daterat 080630, dnr 1418-2007, ansåg JO att det måste anses vara tillåtet för en socialsekreterare att avböja att medverka vid ett samtal tillsammans med klient om denne önskar att spela in samtalet och det kan antas att materialet skulle kunna användas på ett provocativt eller förlöjligande sätt. Också en socialsekreterare i sin yrkesutövning är berättigad till ett visst integritetsskydd. Det måste i det aktuella ärendet anses finnas fog för att journalistens material kan komma att användas på ett sådant sätt att socialsekreterarens personliga integritet riskerar att kränkas. Att ha med sig en journalist vid ett möte är att betrakta som en typ av dokumentation även om det ej sker medelst bandspelare utan med hjälp av penna och papper. Tidningen Faktum har dessutom på ledarplats förklarat att de "kommer att publicera namn på de tjänstemän som våra försäljare kommer i kontakt med, och där vi anser att märkliga eller direkt felaktiga beslut fattas." En enskild socialsekreterare behöver inte, om denne inte så själv önskar, uttala sig för media. Enligt SDF Kortedals informationspolicy har "varje chef kommunikations- och informationsansvar för sitt arbetsområde".

SDF Kortedala har inte nekat någon stödperson tillträde med hänvisning till stödpersonens yrke och/eller arbetsplats. Att man som enskild väljer att ta med sig en stödperson till ett möte på socialkontoret eller till stadsdelsnämndens sociala utskott är något som både förvaltning och nämnd ser positivt på. Däremot har förvaltningen, på goda grunder, nekat en journalist tillträde till mötet mellan en klient och hennes socialsekreterare. Detta med hänsyn till skyddet för den enskilde socialsekreterarens personliga integritet. Förvaltningen har därvid samtidigt erbjudit den aktuella journalisten en intervju med socialchefen gällande det aktuella ärendet.

Martin Karlsson och Max Markusson kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 23 februari 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 9 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Ett ombud eller biträde företräder den enskilde i juridisk mening och ska inte förväxlas med en s.k. stödperson. Med en stödperson brukar i det sammanhang som nu är i fråga avses en person som följer med den enskilde vid besök på socialförvaltningen eller när den enskilde ska företräda inför socialnämnden.

När en enskild framför önskemål om att ha med sig en utomstående person till ett möte måste förvaltningen, bl.a. av ordnings- och sekretessskäl, få veta vem den medföljande personen är och vilken relation han eller hon har till

den enskilde. Det måste också klargöras om personen ska fungera som ombud/biträde enligt 9 § FL eller som stödperson.

Det är inte en lagstadgad rättighet att ha med sig en sådan stödperson som nu är i fråga (jfr 30 § lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård). Förvaltningslagen lägger dock inte något hinder häremot. Socialstyrelsen anför i sin handbok Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten bl.a. följande när det gäller stödpersoner (2 uppl. s. 216).

För den enskilde kan det kännas tryggt att ha någon med sig som stöd vid samtal med enskilda tjänstemän och företrädare inför nämnden. En stödperson kan vara en anhörig, en vän eller någon av de stödpersoner som omnämns i kapitlet Ställföreträdare, förmyndare, förvaltare och god man. En stödperson har som enda uppgift att ge personligt stöd och kan inte företräda den enskilde i juridisk mening.

En stödperson har således som enda uppgift att ge den enskilde personligt stöd. Utgångspunkten är att den enskilde själv väljer någon som han eller hon känner förtroende för som stödperson. En stödperson kan givetvis inte avvisas enbart på grund av att han eller hon tillhör en viss yrkeskategori eller liknande. Däremot ska självfallet en stödperson som stör ordningen, eller som på goda grunder kan antas komma att störa ordningen, avvisas från eller nekas tillträde till mötet.

Det kan här tilläggas att den enskilde inte disponerar över sekretessen när det gäller uppgifter som rör någon annan än den enskilde själv. Om det vid ett möte uppkommer frågor som rör någon annan än den enskilde, eller om det av någon annan anledning behandlas uppgifter som stödpersonen av sekretessskäl inte bör ta del av, kan stödpersonen därför som huvudregel inte tillåtas närvara när de sakerna diskuteras.

Jag vill i sammanhanget även framhålla att den enskildes intresse av att ha med sig en stödperson som regel måste anses väga tyngre än tjänstemännens intresse av att inte behöva känna obehag på grund av stödpersonens närvaro. Det beslut av JO (JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 320) som nämnden har åberopat i sitt remissvar ska för övrigt inte tolkas så vidsträckt som nämnden har gett uttryck för. Förutsatt att det står klart att en utomstående person följer med som stöd för den enskilde kan förvaltningen alltså, enligt min mening, inte neka stödpersonen att närvara med hänvisning enbart till tjänstemännens personliga integritet.

Om den enskilde uppger att en viss person följer med som stöd, bör det normalt kunna förutsättas att så är fallet utan någon ytterligare utredning. Skulle det av någon anledning finnas skäl att ifrågasätta syftet med den utomstående personens närvaro bör det emellertid stå förvaltningen fritt att utreda saken närmare. Vid ett samtal mellan den enskilde och hans eller hennes handläggare är det angeläget att det står helt klart på vilken grund andra närvarande personer deltar. Detta kan bl.a. påverka de bedömningar som kan behöva göras när det gäller sekretessen till skydd för andra än den enskilde själv och i vad mån eventuella förbehåll ska uppställas mot vidarespridning av lämnade uppgifter.

I förevarande fall har reportern, sedan det konstaterats att hon inte skulle företräda klienten i juridisk mening, uppgett att hon var stödperson för kvin-

nan. Eftersom reportern samtidigt uppgav att hon skulle komma till mötet i egenskap av journalist hade förvaltningen, enligt min mening, fog för att närmare utreda det egentliga syftet med hennes närvaro. Det kan konstateras att anmälarnas och stadsdelsnämndens uppgifter om vad som framkom i diskussionen mellan reportern och Ulf Wallin om detta inte är helt samstämmiga.

Jag anser inte att det på föreliggande material är möjligt att i efterhand avgöra om reporterns huvudsakliga syfte var att i egenskap av stödperson stötta kvinnan eller om hon främst önskade närvara vid mötet som journalist. Det finns dock, bl.a. mot bakgrund av det som anmälarna anfört om att förvaltningens beslut ”begränsade socialsekreterarnas möjlighet att meddela sig med media”, visst fog för antagandet att reportern önskade närvara vid mötet på journalistyrkets vägnar och inte i första hand som stöd för klienten.

Som angetts ovan är utgångspunkten att den enskilde som stödperson väljer någon som han eller hon känner förtroende för. Med hänsyn till den oklarhet som i detta fall rådde i fråga om reporterns roll vid mötet har jag emellertid förståelse för att förvaltningen gjorde den bedömningen att journalisten inte kunde betraktas som en stödperson. Någon annan grund för att tillåta journalisten att närvara vid mötet har inte funnits. Jag har noterat att förvaltningen i stället erbjöd journalisten en intervju angående det aktuella ärendet. Sammanfattningsvis anser jag inte att det finns anledning att kritisera förvaltningen.

Granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna

(Dnr 5356-2008)

Bakgrund

Ann-Kristin K. och Björn K. har tillsammans barnen Linda, född 1986, Paulina, född 1990, och Fabian, född 1994. Föräldrarna skilde sig år 1998 och barnen bodde därefter tillsammans med modern. Vårnaden om barnen var gemensam. Ann-Kristin K. och barnen flyttade år 1999 till Lycksele.

Under 2002 ansökte Ann-Kristin K. om, och beviljades, bistånd i form av avlastningsfamilj. Från juni 2002 vistades Paulina och Fabian regelbundet vissa helger hos familjen L., som hade uppdrag som avlastningsfamilj av kommunen. Insatsen avslutades i december 2006 på Ann-Kristin K:s begäran.

I januari 2007 flyttade Ann-Kristin K. till Dalarna. Fabian flyttade med modern, men Paulina ville inte följa med. Paulina ville i stället bo hos familjen L., vilket Ann-Kristin K. inte gick med på. Detta orsakade en djup konflikt mellan Paulina och Ann-Kristin K. De hade flera kontakter med socialtjänsten i Lycksele kommun med anledning av konflikten kring Paulinas boende. I januari 2007 inledde socialtjänsten en utredning rörande Paulina. Utredningen avslutades den 15 maj 2007 utan åtgärd.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 oktober 2008, framförde Ann-Kristin K. klagomål mot socialtjänsten i Lycksele kommun m.fl.

Ann-Kristin K. var i flera avseenden missnöjd med socialtjänstens hantering av ärendet rörande Paulina. I den delen anfördes bl.a. följande i anmälan.

Under hösten 2006 bestämde Ann-Kristin K. sig för att vara tjänstledig från sitt arbete i Lycksele för att prova på ett arbete i Dalarna. Paulina ville dock inte flytta med till Dalarna, utan ville bo kvar i Lycksele. Tvist uppstod om var Paulina skulle bo.

Utan Ann-Kristin K:s och Björn K:s vetskap förde socialtjänsten samtal med familjen L., dvs. Paulinas och Fabians tidigare avlastningsfamilj. Detta skedde trots att Ann-Kristin K. hade sagt upp insatsen då hon inte längre kände förtroende för familjen.

Vid ett möte mellan Ann-Kristin K. och socialtjänsten utövades påtryckningar mot henne och hon informerades bl.a. om att Paulina skulle tvångsomhändertas om hon inte gick med på att Paulina skulle bo hos familjen L. Socialtjänsten och familjen L. påverkade Paulina att se boendet hos familjen L. som det enda möjliga alternativet.

Mot Ann-Kristin K:s vilja och henne ovetande flyttade Paulina till familjen L. samma dag som Ann-Kristin K. reste till Dalarna.

Vid ett nytt möte med socialtjänsten den 3 januari 2007 träffades en överenskommelse om att Paulina omedelbart skulle ta med sig sina tillhörigheter från familjen L. och tillfälligt bo hos sina morföräldrar i högst två veckor. Hon skulle sedan få träffa en annan avlastningsfamilj.

I strid med överenskommelsen fick Paulina hjälp med att bosätta sig hos familjen L. Socialtjänsten var passiv och tog inte någon kontakt med Ann-Kristin K. eller lämnade någon information, råd och stöd om hur hon skulle hantera situationen på bästa sätt. Som hon uppfattade det, var det fråga om en tvångsmässig placering av Paulina hos familjen L.

Paulina bodde därefter hos familjen L., som erhöll ekonomisk ersättning av kommunen. Ersättningen betalades ut trots att det inte var fråga om någon placering av Paulina enligt socialtjänstlagen eller LVU. Den ekonomiska ersättningen gjorde det möjligt för familjen L. att fortsätta ha Paulina boende hos sig mot Ann-Kristin K:s vilja.

I praktiken förlorade Ann-Kristin K. både vårdnaden och förmynderskapet över sin minderåriga dotter.

Ann-Kristin K. klagade även bl.a. på socialtjänstens dokumentation i ärendena rörande Paulina och Fabian. I den delen anförde hon bl.a. följande.

När hon under 2006 begärde att få del av journalanteckningarna i barnens ärenden maskerades vissa avsnitt utan hennes vetskap. De maskerade avsnitten innehöll bl.a. familjen L:s negativa omdömen om henne som mamma. Detta upptäckte hon inte förrän långt senare, då hon fick del av journalanteckningarna i dess helhet.

I journalanteckningar rörande Fabian, som hon fick ut den 5 oktober 2006, hade socialtjänsten utan hennes vetskap maskerat delar av anteckningarna från den 10 juni och den 15 december 2003. Detta framkom av en utskrift av samma journalanteckningar den 12 november 2007.

I journalanteckningar rörande Paulina, som hon fick ut den 5 oktober 2006, hade socialtjänsten utan hennes vetskap maskerat delar av en anteckning från den 10 juni 2003. Detta framkom av en utskrift av samma journalanteckning den 29 maj 2008.

Till sin anmälan fogade Ann-Kristin K. ett omfattande skriftligt material som bl.a. innehöll kopior av delar av socialtjänstens dokumentation i ärendena rörande Paulina och Fabian.

Utredning

Socialtjänstens dokumentation

Av socialtjänstens dokumentation i ärendet angående Paulina framkom bl.a. följande.

Den 21 december 2006 hölls ett möte på socialförvaltningen angående Paulinas boende. Närvarande vid mötet var Paulina, Ann-Kristin K. och Peter J., Ann-Kristin K:s sambo. Från socialtjänstens sida närvarade socialsekreteraren Katy Lundmark och avdelningschefen David Isaksson. Från mötet finns bl.a. följande dokumenterat i Paulinas akt.

Paulinas uttryckliga önskan är att bo hos stödfamiljen hon och syskonen haft sedan 4 år tillbaka, Siv och Erik L. Då säger mamman att hon inte har förtroende för stödfamiljen och att hon inte går med på detta. Då menar mamman att hon inte kommer att flytta från Lycksele och Peter påtalar att han kan bo på vandrarhem. Paulina är mycket tydlig med att hon inte kan bo hos mamman då hon har mist allt förtroende för sin mamma och hon vägrar bo hos familjen R. Paulina påtalar att hon har mycket bra relation med Siv och Erik och att hon är trygg hos dem, hon vill bo där. Vidare säger Paulina att hon inte kan tänka sig att bo i egen lägenhet, som var mammans första förslag.

Information ges att om de inte kan enas om Paulinas boende och Paulina far illa hos modern kommer socialnämnden att ansöka om vård enligt LVU utifrån Paulinas bästa för att trygga hennes hälsa och utveckling.

Samtalet avslutas med att en uppföljning inbokas till den 3 januari för att följa upp om mamman och Paulina enats om hur det skall bli för Paulina i framtiden.

Den 3 januari 2007 hölls ett nytt möte. Närvarande var Paulina, Ann-Kristin K. och hennes advokat Monica Hedman samt Peter J. Från socialtjänsten närvarade socialnämndens ordförande Christer Ekbäck, David Isaksson och Katy Lundmark. Från mötet finns följande dokumenterat i Paulinas akt.

Ordförande och advokat samtalar med Paulina och överenskommelse görs att Paulina tillfälligt skall bo hos mormor och morfar till dess att en ny familj kan presenteras. Överenskommelsen är att både Paulina och Ann-Kristin skall godkänna familjen.

Den 15 januari 2007 inleddes en utredning enligt 11 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) rörande Paulina. Under rubriken ”Anledning till utredning” angavs följande.

Socialnämnden har fått kännedom om att Paulina får illa i den uppkomna situationen. Modern har flyttat från Lycksele kommun och lämnat kvar Paulina. Modern och Paulina är oense om Paulinas boende.

Socialnämnden avslutade utredningen utan åtgärd den 15 maj 2007 genom följande beslut.

Paulinas behov av omsorg och vård tillgodoses där hon befinner sig. Utredning har påvisat att Paulina inte får illa hos familjen L. Utredning har påvisat att mor/dotter relation inte har fungerat på adekvat sätt från augusti 2006 till och med maj 2007. Socialnämnden har ej kunnat medverka på det sättet som Ann-Kristin önskat sig.

Då verkställd utredning har visat att behov av stödåtgärder ej föreligger beslutas att utredning enligt 11 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen avslutas utan insatser.

Under rubriken ”Bedömning” anförde socialnämnden bl.a. följande.

Trots att mor och dotter är oeniga om boendet ligger det i den vuxnas ansvar att göra vad som är bäst för barnet. [– – –] Socialnämnden anser att Ann-Kristin har lämnat kvar Paulina utan omvårdnad och skydd. [– – –] Socialnämnden har det yttersta ansvaret för Paulina i och med att Paulina är ett övergivet barn. [– – –] Ann-Kristin kan inte sätta Paulina i främsta rummet. Hon utsätter därigenom Paulinas hälsa och utveckling för en påtaglig risk.

Den 24 februari 2007 beviljade socialnämnden Paulina försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för perioden den 1 januari–30 maj 2007.

Den 11 oktober 2007 infördes i Paulinas akt följande beslut om ersättning för familjen L:s omkostnader för Paulina.

2007-06-21 Omkostnad för Paulina K.

Paulina har bott hos familjen L. sedan januari 2007. Utifrån detta utbetalas omkostnad för Paulina enligt följande:

Januari 5 710 kr (ej erhållit ersättning från Paulina)
Februari 4 410 kr (erhållit 1 300 kr från Paulina)
Mars 4 410 kr (erhållit 1 300 kr från Paulina)
April 4 410 kr (erhållit 1 300 kr från Paulina)
Maj 5 710 kr (ej erhållit ersättning från Paulina)
Juni 5 710 kr (ej erhållit ersättning från Paulina)

Utifrån ovan utbetalas ersättning för omkostnader med en sammanlagd summa på 30 360 kr.

2007-08-01 Omkostnad för Paulina

Paulina bor hos Siv och Erik L. på eget bevåg. Fadern betalar underhåll till Paulina varje månad på 600 kr. Moderns underhåll har oftast bestått av 1 900 kr (har varierat). Sammanlagt erhåller Paulina en summa på 2 500 kr från föräldrarna (norm 2 780 kr till hemmaboende ungdom) tillsammans. Utifrån detta utbetalas omkostnadsersättning på en summa av 5 710 kr (enl. kommunförbundets direktiv) per månad då Paulina är inneboende hos familjen L. Om Paulina erhåller högre belopp än 2 500 kr/mån meddelar familjen L. om förändringen.

Beslut att: enligt 4 kap. 1 § SoL utbetala omkostnadsersättning på en summa av 5 710 kr/mån från juli–december gällande Paulina K., [– –], då behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

JO:s remiss och socialnämndens yttrande

Med anledning av vad Ann-Kristin K. hade anfört i sin anmälan, och vad som framgick av de bifogade handlingarna, beslutade JO att inhämta utredning och yttrande från Socialnämnden i Lycksele kommun beträffande vissa frågor som rörde bl.a. Paulinas boende hos familjen L. och den ersättning som nämnden hade betalat ut till familjen.

Som sitt remissvar ingav nämnden en skrivelse som hade upprättats av avdelningschefen David Isaksson.

Innehållet i yttrandet återges här i anslutning till de frågor som JO hade ställt i remissen (*omnämnda bilagor har här utelämnats*).

1. Har nämnden lämnat medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen beträffande Paulinas boende hos familjen L.?

Ann-Kristin K. flyttade i januari 2007 till Nyhammar och tog med sig Fabian 12 år. Paulina vägrade att följa med eftersom hon ville bo kvar i Lycksele där hon har sitt nätverk och ville gå klar gymnasieutbildning.

Paulina bodde kvar en kortare tid hos sina morföräldrar men eftersom de är gamla och trångbodda så flyttade hon till tidigare stöd/avlastningsfamilj, något som morföräldrarna inte hade något emot. Det kan tilläggas att Ann-Kristin inte förde någon dialog med sina föräldrar innan Paulina flyttade dit.

Paulina och Ann-Kristin var efter uppbrottet från morföräldrarna oense om Paulinas boende. Paulinas enda önskan var att få bo med tidigare stöd/avlastningsfamilj, något som Ann-Kristin inte accepterade. Ann-Kristin såg i stället andra lösningar. De lösningar Ann-Kristin föreslog var att Paulina skulle bo med bekanta till familjen, i familj som socialtjänsten rekommenderar och som hon i egenskap av vårdnadshavare godkänner eller alternativet egen lägenhet. Paulina flyttade, mot mammans vilja, till tidigare avlastningsfamilj, familjen L.

Ann-Kristin önskar i detta läge och i kontakten med socialtjänsten, att Paulina med tvång flyttas från familjen L. till en boendesituation som Ann-Kristin kan godkänna.

Socialnämnden har på Ann-Kristins uppdrag presenterat en familj till Paulina, som hon i sin tur sa ifrån och vägrade att vidare medverka i att träffa andra familjer. Med detta avslutades socialnämndens uppdrag 2007-01-12 vilket Ann-Kristin informerades om via e-mail.

Socialnämnden har inte medverkat i Paulinas beslut om boende vilket innebär att medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen aldrig varit aktuellt. Paulina har bosatt sig hos familjen L. på eget bevåg. Familjen L. är sedan 2004-07-08 utredda och godkända som familjehem enligt Kälvestens djupintervju och godkända för att ta emot barn och ungdomar från 10 år och äldre. Familjen har efter avslutad utredning haft och har idag ungdom placerade hos sig på uppdrag av socialnämnden i Lycksele.

Socialnämnden beslutar med ovanstående som underlag, att i januari 2007 starta upp en utredning enligt 11 kap. 1, 2 §§ SoL. Utredningen ska ge svar på om det föreligger en fara för Paulinas hälsa och utveckling och som kan förankla ett ingripande från socialtjänstens sida.

Utredningen avslutas under maj 2007. Av utredningen framgår att Paulinas behov av vård och omsorg blir tillgodosedda hos familjen L. Utredningen kommer även fram till att mor/dotter relation inte fungerat på adekvat sätt

från augusti 2006 och fram till maj 2007. Socialnämnden beslutar att det inte finns skäl att ingripa på det sätt Ann-Kristin önskar.

2. Den 21 juni 2007 har beslutats att utbetala ersättning för omkostnader för Paulina för perioden januari–juni 2007 med sammanlagt 30 360 kr. Detta har införts i Paulinas journal den 11 oktober 2007. Denna ersättning synes ha utbetalats vid sidan om det försörjningsstöd som Paulina hade beviljats för januari–maj 2007 (jfr socialnämndens beslut den 24 februari 2007, som fastställdes av länsrätten i dom den 27 februari 2008).

2.1 Vem aktualiserade frågan om ersättningen för omkostnader och hur har en eventuell framställning om ersättning dokumenterats?

Paulina tar själv kontakt med socialtjänsten den 24 januari 2007 för att ansöka om försörjningsstöd. Paulina uppger vid ansökan att hon av Ann-Kristin brukar få 900 kr per månad, vilket även framgår av kontoutdrag. Paulina har under januari 2007 inte fått något underhållsstöd från Ann-Kristin och pappa Björn. Socialnämnden tar kontakt med Ann-Kristin via e-mail 2007-01-26 för att informera om att Paulina ansökt om ekonomiskt bistånd. Socialnämnden får inte respons från Ann-Kristin. Björn K. har tidigare betalat ut underhållsstödet för Paulinas räkning till Ann-Kristin. I samband med Ann-Kristins flytt slutar han betala underhållsstödet till henne. Han vänder sig till försäkringskassan för att av dem få ett beslut på ett adekvat belopp som han skall betala direkt till Paulina. Försäkringskassan handlägger ärendet.

2.2 Vad var den rättsliga grunden för utbetalningen och vilka närmare överväganden gjordes när det gäller de formella förutsättningarna för att besluta om utbetalningen?

Paulina berättar, 2007-02-23, i samtal med socialtjänsten att hon inte kommer åt sina personliga tillhörigheter såsom kläder, skor, skidutrustning samt cykel. Paulina säger att Ann-Kristin utan att informera, bytt ut låset i familjens tidigare gemensamma bostad. Paulina säger att hon försökt få tag i modern utan att lyckas. (Se bilaga 5, i utredning sidan 3). Socialnämnden kontakter Ann-Kristin 2007-03-09 angående Paulinas ägodelar. Ann-Kristin svarar 2007-04-09 (Se bilaga 5, i utredning sidan 4).

2.3 Samrådde socialnämnden med Ann-Kristin K. innan beslutet om ersättningen fattades?

Socialtjänsten har under tiden januari 2007 t.o.m. maj 2007 vid minst 6 tillfällen kommunicerat med vårdnadshavarna om Paulinas behov av medel till sin försörjning och det sedan Paulina i januari kontaktat socialtjänsten och sökt försörjningsstöd. Kontakterna med vårdnadshavaren har inte underlättat Paulinas ekonomiska situation (se bilaga 5, i utredning sidan 4 och 5, 2007-05-04).

Socialnämnden konstaterar att Paulinas beslut att mot Ann-Kristins vilja flytta och bo i tidigare stödfamilj inneburit att kontakten mellan mor och dotter brutits. Vidare att de medel Paulina månadsvis fått utbetalade från vårdnadshavarna under några månader uteblivit helt och under andra månader varit otillräckliga för att upprätthålla en skälig levnadsnivå. Socialnämnden beslutar med beaktande av Paulinas ålder, att hon vistas i Lycksele kommun och under tid som utredning enligt 11 kap 1, 2 §§ socialtjänstlagen pågår, att följa upp och gå in med kompletterande försörjningsstöd. Försörjningsstöd beviljas för tiden januari 2007 och fram till maj 2007 med totalt för perioden 14 129 kr (se bilaga 1).

I samband med att utredningen enligt 11 kap. 1, 2 §§ socialtjänstlagen blir färdig i maj 2007 och visar att Paulina får sina behov av vård och omsorg

tillgodosedda där hon bor, görs en uppföljning av den ekonomiska situationen. Utredningen ska visa på de faktiska omkostnader som funnits för tiden januari till juni 2007 ställt mot utbetalt försörjningsstöd, underhåll från vårdnadshavarna och ska utgå från kommunförbundets direktiv på skälig omkostnadsersättning för ungdom. Genomgången visar att familjen L:s omkostnader för Paulina varit mer än vad föräldrarna betalat i underhåll och det försörjningsstöd som betalats ut från socialnämnden (se sammanställning bilaga 2). Utifrån genomgången görs därför en retroaktiv utbetalning av omkostnadsersättning till familjen L. med 30 360 kr för tiden januari till juni 2007 (se bilaga 3). Av de 30 360 kr utgör 22 116 kr fördyrade merkostnader och medan 8 244 kr är i nivå med omkostnadsersättning enligt kommunförbundets rekommendationer för ungdom placerad i familjehem.

2.4 Anser nämnden att Ann-Kristin K. skulle ha kunnat överklaga beslutet den 21 juni 2007 och, om så är fallet, underrättade nämnden henne om den möjligheten?

Ann-Kristin K., har som tidigare nämnts, vid minst 6 tillfällen under tiden januari till maj 2007 blivit påmind om Paulinas behov av medel.

2007-06-19 önskar Ann-Kristin i brev veta hur och vart hon ska överklaga beslutet att bevilja Paulina försörjningsstöd.

2007-09-25 överklagar Ann-Kristin K. socialnämndens beslut, att bevilja Paulina kompletterande försörjningsstöd utan vårdnadshavarens samtycke. Socialnämnden står fast vid sitt beslut och översänder 2007-11-14 ärendet till länsrätten.

2008-02-27 avslår länsrätten i dom Ann-Kristins överklagan och delar socialnämndens beslut. Ann-Kristin K. överklagar till kammarrätten 2008-02-28.

2008-10-22 meddelar Kammarrätten i Sundsvall i protokoll, att ej lämna prövningstillstånd och därmed gäller länsrättens avgörande i målet.

Socialnämnden har vid flera tillfällen på begäran från Ann-Kristin K. lämnat ut handlingar ur socialregistret. Ann-Kristins begäran att ta del av handlingar har vid några tillfällen innefattat delar av akter för att vid ett senare tillfälle omfatta samtliga av nämnden över tid förvarade handlingar. Därmed har de handlingar som socialnämnden lämnat ut varit mer eller mindre omfattande. Ann-Kristin har vid varje begäran och efter önskemål fått ut de handlingar hon begärt.

2.5 Varför har anteckningen om utbetalningen gjorts först den 11 oktober 2007?

När det gäller journalanteckningarna i Paulinas personakt 2007-06-21 och 2007-08-01 som skrivskyddats först 2007-10-11 så har anteckningarna ursprungligen upprättats i familjen L:s resursakt och i efterhand överförts till Paulinas akt. Det korrekta har varit att journalanteckningarna förts över till Paulinas akt när de upprättades och inte som nu när felet uppmärksammas.

3. Den 1 augusti 2007 har det beslutats att utbetala omkostnadsersättning enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen med 5 710 kr per månad för juli–december 2007. Beslutet har införts i Paulinas journal den 11 oktober 2007.

3.1 Vem aktualiserade frågan om ersättningen för omkostnader och hur har en eventuell framställning om ersättning dokumenterats?

3.2 Vilka närmare överväganden gjordes när det gäller de formella förutsättningarna för att besluta om ersättningen?

Socialnämnden har bedömt att Ann-Kristin lämnat Paulina kvar i Lycksele kommun utan omvårdnad och skydd. Socialnämnden har det yttersta ansvaret

för personer/Paulina som vistas i kommunen. Trots att vårdnadshavaren påtalat sin underhållsskyldighet har det ej uppfyllts i handling då Paulina erhållit 900 kr från Ann-Kristin samt 600 kr från Björn vilket inte kan tillgodose hennes behov. Paulina har haft umgänge med Björn som bor i Robertsfors, en gång per månad vilket innebär en kostnad för resor på 500 kr. Paulina har som fritidsaktivitet gått på ridskola som hon själv bekostat från vårdnadshavarnas underhållsstöd. Bensinkostnad till och från har uppgått till en summa av 2 016 kr per månad. Paulina har haft umgänge bland annat med mormor och morfar, kamrater samt åkt till psykiatri i Umeå. Boende samt övriga kostnader är inräknat i de 5 710 kr per månad (se bilaga 6).

3.3 Samrådde socialnämnden med Ann-Kristin K. innan beslutet om ersättningen fattades?

3.4 Anser nämnden att Ann-Kristin K. skulle ha kunnat överklaga beslutet och, om så är fallet, underrättade nämnden henne om den möjligheten?

Paulina har vid ett flertal tillfällen ansökt om ekonomiskt bistånd och socialnämnden har vidarebefordrat Paulinas ansökningar till Ann-Kristin, vilket inneburit att Ann-Kristin varit medveten om Paulinas ekonomiska belägenhet.

2007-04-25 Ann-Kristin har i sitt e-mail till socialnämnden skrivit följande ”Siv och Erik L. har enligt KFM ekonomiska problem med skulder och en låg likviditet. Jag vill inte på något sätt finansiera deras ekonomiska problem.”

Underhållsstödet från vårdnadshavarna bedömdes av socialnämnden att inte uppnå en skälig levnadsnivå. Kommunikationen mellan Ann-Kristin och socialnämnden har brustit.

2007-08-01 beslutas att bevilja familjen Siv och Erik L. omkostnadsersättning med 5 710 kr/månad för tiden juli 2007 till december 2007 och beslutet förlängs i januari 2008 till att även gälla för januari med 5 710 kr (se bilaga 3).

3.5 Har nämnden beslutat om motsvarande ersättning för tiden efter december 2007?

Paulina beviljas från februari 2008 och till oktober 2008 försörjningsstöd med 3 160 kr/månad och efter att avdrag gjorts för studiebidrag 1 050 kr, underhållsstöd från mamman 900 kr och underhållsstöd från pappan 600 kr (se bilaga 4).

Paulina vistas hos familjen L. i Lycksele kommun. Kostnader som uppkommer gällande boende, fritidsaktiviteter samt hennes uppehälle utbetalas till familjen L. då hon bosatt sig hos dem på eget bevåg och socialnämnden har det yttersta ansvaret för personer som vistas i kommunen.

2007-08-01 beslutas att *bevilja familjen* Siv och Erik L. omkostnadsersättning med 5 710 kr/månad för tiden juli 2007 till december 2007 och beslutet förlängs i januari 2008 till att även gälla för januari med 5 710 kr (se bilaga 3).

3.6 Varför har anteckningen om utbetalningen gjorts först den 11 oktober 2007?

När det gäller journalanteckningarna i Paulinas personakt 2007-06-21 och 2007-08-01 som skrivskyddats först 2007-10-11 så har anteckningarna ursprungligen upprättats i familjen L:s resursakt och i efterhand förts över till Paulinas akt.

4. Angående journalanteckningar: Ann-Kristin K. har gjort gällande att det förekommer skillnader mellan journalanteckningar som hon har erhållit vid olika tillfällen rörande ett och samma barn [— —]. Vad är förklaringen till dessa skillnader?

4.1 Journalanteckningar rörande Fabian: Skillnad mellan utskriften gjord 2006-10-05 och utskriften gjord 2007-11-12 såvitt avser anteckning 2003-06-10.

4.2 Journalanteckningar rörande Fabian: Skillnad mellan utskriften gjord 2006-10-05 och utskriften gjord 2007-11-12 såvitt avser anteckning 2003-12-15.

4.3 Journalanteckningar rörande Paulina: Skillnad mellan utskriften gjord 2006-10-05 och utskriften gjord 2008-05-29 såvitt avser anteckning 2003-06-10.

När det gäller skillnader mellan journalanteckningar som Ann-Kristin fått ut beror det på att journalanteckningarna skrivits ut från två skilda personakter, barnen Fabians och Paulinas personakter. Syskonens behov är inte identiska vilket innebär att dokumentationen inte är den samma. Journalanteckningar som förs in i personakt skrivskyddas alltid.

JO:s återremiss och socialnämndens kompletterande yttrande

Med anledning av det som socialnämnden anfört angående journalanteckningarna anmodades nämnden att på nytt göra en utredning och yttra sig över skillnaderna i de olika utskrifterna av journalanteckningar rörande ett och samma barn (se p. 4 ovan).

Som remissvar antog nämnden ett yttrande som hade upprättats av David Isaksson. I yttrandet anfördes följande.

Socialnämnden har delegerat till socialchef att besluta om utlämnande av allmän handling samt uppställande av förbehåll i samband med utlämnande till enskild.

Skillnaden mellan utskriften gjord 2006-10-05 och utskriften 2007-11-12 avseende journalanteckningarna på Fabian 2003-06-10 och 2003-12-15 beror på att socialchef gjort olika bedömningar när begärda handlingar lämnades ut. Av utskrifterna framgår att del av journalanteckningar lagts för efter utskriften 2006-10-05 och för att sedan efter utskriften 2007-11-12 lämnats ut i sin helhet.

Samma sak gäller för journalanteckningar rörande Paulina i skillnad mellan utskriften gjord 2006-10-05 och utskriften gjord 2008-05-29 avseende journalanteckning 2003-06-10, att olika bedömningar gjorts samt att del av journalanteckning lagts för efter utskrift 2006-10-05 men lämnats ut i sin helhet vid utskrift 2008-05-29.

Socialnämnden kommer i sin utredning fram till att det vid beslutet att lämna ut handlingar saknats förbehåll till varför journalanteckningarna rörande Fabian och Paulina inte kunnat lämnas ut i sin helhet 2006-10-05 och att detta är en brist i handläggning av ärendet. Den korrekta handläggningen hade varit att uppställa förbehåll till varför del av journalanteckning inte lämnades ut och som sedan gått att överklaga till kammarrätten.

Ann-Kristin K. kommenterade nämndens remissvar.

I ett beslut den 1 mars 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Paulinas "placering" hos familjen L.

Enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken, FB, har ett barns vårdnadshavare såväl rätt som skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga förhållanden. Hit hör bl.a. frågan om var barnet ska vistas. Vårdnadshavaren ska dock i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare, ska vad som sägs i 6 kap. 11 § FB gälla dem tillsammans (se 13 § samma kapitel).

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, 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 de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med vård utan samtycke. Bestämmelser om tvångsvård finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vård med stöd av LVU ska beviljas om det på grund av bl.a. brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 §).

Vårdnadshavarens rätt att bestämma om barnets förhållanden kan fråntas denne endast genom beslut av domstol eller tillfälligt inskränkas i de fall barnet omhändertas eller bereds vård med stöd av LVU. En placering av ett barn utanför det egna hemmet enligt bestämmelserna i SoL förutsätter att den unges vårdnadshavare har godtagit placeringen (se bl.a. RÅ 1983 2:18 och JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 305).

I samband med att Ann-Kristin K. skulle flytta till Dalarna uppstod en konflikt mellan henne och Paulina om var Paulina skulle bo. Paulina var nyss fyllda 16 år. Hon stod under vårdnad av båda sina föräldrar. Det var alltså Ann-Kristin K. och Björn K. som tillsammans, och i samråd med Paulina, hade att bestämma om hennes boende.

Ann-Kristin K. ville att Paulina skulle bo hos familjen R. om hon inte flyttade med till Dalarna. Paulina ville emellertid inte bo där utan hon ville bo hos familjen L. Socialförvaltningen lyckades inte under sina kontakter med familjen lösa motsättningarna om var Paulina skulle bo efter det att Ann-Kristin hade flyttat till Dalarna. Paulina flyttade då på eget initiativ, och mot Ann-Kristin K:s vilja, till familjen L.

Med anledning av den situation som hade uppkommit inledde socialnämnden den 15 januari 2007 en utredning enligt 11 kap. 1–2 §§ SoL för att ta reda på om socialnämnden behövde ingripa till Paulinas skydd eller stöd.

Utredningen avslutades den 15 maj 2007 utan åtgärd. I bedömningen anfördes bl.a. att Ann-Kristin K. inte kunde sätta Paulina i främsta rummet och

att hon därigenom utsatte Paulinas hälsa och utveckling för en påtaglig risk. Eftersom ”Paulinas behov av omsorg och vård tillgodoses där hon befinner sig” gjordes dock bedömningen att det inte fanns skäl för något ingripande från nämndens sida.

Jag vill understryka att det inte ankommer på mig att ta ställning till om det var förenligt med Paulinas bästa att bo hos familjen L. Min granskning är inriktad på hur nämnden i formellt hänseende har handlagt ärendet.

När det gäller Paulinas boende hos familjen L. vill jag erinra om att enligt 6 kap. 6 § första stycket SoL 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. Den som åsidosätter bestämmelsen kan enligt 16 kap. 6 § SoL under vissa förutsättningar dömas till böter. Socialnämnden får inte lämna medgivande eller fatta beslut om vård utan att förhållandena i det enskilda hemmet är utredda av socialnämnd.

I detta fall har socialnämnden inte kunnat fatta beslut om att placera Paulina hos familjen L. med stöd av bestämmelserna i 6 kap. SoL eftersom den ena vårdnadshavaren motsatte sig en sådan placering. Följaktligen har inte heller kunnat lämnas något medgivande till familjen L. att ta emot Paulina för stadigvarande vård och fostran. Eftersom Paulinas behov av omsorg och vård ansågs vara tillgodosedda där hon befann sig, har det enligt nämndens bedömning inte heller funnits förutsättningar för vård enligt LVU.

I samband med att utredningen om Paulina avslutades gjordes en uppföljning av den ekonomiska situationen. Nämnden kom då fram till att ”familjen L:s omkostnader för Paulina varit mer än vad föräldrarna betalat i underhåll och det försörjningsstöd [till Paulina, *JO:s anm.*] som betalats ut från socialnämnden”. Utifrån genomgången beslutades den 21 juni 2007 om omkostnadsersättning till familjen L. med det belopp som skulle ha utgått om Paulina hade varit placerad där. Ersättning beviljades även retroaktivt fr.o.m. januari 2007. Den 1 augusti 2007 beviljades omkostnadsersättning för tiden fram t.o.m. december samma år.

Det kan inte ha rått någon oklarhet om att Ann-Kristin K. inte ville att Paulina K. skulle bo hos familjen L. Det fanns inte något beslut om familjehemsplacering eller om vård enligt LVU. Genom att likväl ersätta familjen L. för kostnaderna för Paulinas boende där har nämnden i realiteten familjehemsplacerat Paulina hos familjen trots att Ann-Kristin K. motsatte sig detta.

I förhållande till Ann-Kristin K. har socialtjänstens agerande i praktiken fått samma effekt som om dottern hade tvångsplacerats hos familjen L. – dock med den väsentliga skillnaden att Ann-Kristin K. inte haft någon möjlighet att få ”placeringen” överprövad av domstol. Detta är givetvis inte godtagbart.

Ekonomiskt bistånd till Paulina

Socialnämnden har vid flera tillfällen beviljat Paulina ekonomiskt bistånd, bl.a. till kostnad för busskort. Den 24 februari 2007 beviljades hon försörjningsstöd för perioden januari–maj 2007.

Det ankommer inte på mig att pröva innehållet i socialnämndens beslut att bevilja Paulina ekonomiskt bistånd. Beslutet från den 24 februari 2007 om försörjningsstöd har för övrigt prövats i sak av domstol, sedan det överklagats av Ann-Kristin K. Länsrätten i Västerbottens län har därvid funnit att det var rätt att bevilja Paulina det aktuella biståndet (länsrättens dom den 27 februari 2008 i mål nr 1530-07).

När det gäller ekonomiskt bistånd till barn, vill jag dock rent allmänt framhålla följande.

Vanligtvis tillgodoses underårigas behov på så sätt att föräldrarna svarar för underhållet (se 7 kap. 1 § FB). Underåriga kan dock vara berättigade till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5 s. 19) uttalas bl.a. följande angående ekonomiskt bistånd till barn.

Om föräldrarna inte försörjer sitt barn, bör socialnämnden i första hand försöka få föräldrarna att fullgöra sin underhållsskyldighet. Om nämnden inte kan få föräldrarna att försörja sitt barn, bör nämnden kunna ge ekonomiskt bistånd direkt till barnet utifrån barnets ålder och mognad. Att utan medgivande från vårdnadshavaren bistå barnet ekonomiskt bör dock vara en åtgärd som endast bör användas i undantagsfall.

Att i strid med en vårdnadshavares vilja utbetala ekonomiskt bistånd till barn innebär en inskränkning i vårdnadshavarens bestämmanderätt över barnet. Ett för barnet gynnande biståndsbeslut går i en sådan situation vårdnadshavaren emot. Vårdnadshavaren har då rätt att överklaga biståndsbeslutet (se 22 § förvaltningslagen [1986:221], FL). När beslut om ekonomiskt bistånd till barn meddelas måste därför också den vårdnadshavare som har motsatt sig att biståndet utbetalas få en underrättelse om beslutet. Vårdnadshavaren ska även informeras om hur beslutet kan överklagas (se 21 § fjärde stycket FL).

Ann-Kristin K. motsatte sig att Paulina skulle beviljas ekonomiskt bistånd. Ann-Kristin K. borde alltså ha underrättats om besluten och informerats om hur de kunde överklagas. Eftersom Ann-Kristin K. ändå synes ha fått kännedom om besluten, och även överklagat beslutet av den 24 februari 2007, finner jag inte skäl att närmare uppehålla mig vid saken utan nöjer mig med det gjorda påpekandet.

Utlämnande av övertäckta journalanteckningar

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, av den myndighet som förvarar handlingen.

Om en anställd vid en myndighet enligt arbetsordningen eller särskilt beslut har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. Om den anställda helt eller delvis vägrar att lämna ut en begärd handling ska frågan enligt samma bestämmelse prövas av myndigheten om den enskilde begär det. Den enskilde ska i så fall informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Rätten

att få ett sådant formellt beslut tillkommer den enskilde oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Mot myndighetens avslagsbeslut får enligt 6 kap. 7–8 §§ OSL talan föras hos kammarrätt (*anmärkning:* sekretesslagen [1980:100] har den 30 juni 2009 ersatts med offentlighets- och sekretesslagen, som i aktuellt hänseende inte har inneburit någon ändring i sak).

Ann-Kristin K. har vid flera tillfällen begärt att få del av journalanteckningarna i Paulinas och Fabians ärenden vid socialförvaltningen. Vid en jämförelse mellan innehållet i journalerna som hon fått ut vid olika tillfällen framgår att viss text saknas i några av de journalanteckningar som skrevs ut den 5 oktober 2006. Som förklaring till detta har socialnämnden uppgett att olika bedömningar har gjorts vid olika tillfällen i frågan om Ann-Kristin K. kunde få del av barnens journaler i deras helhet eller inte. Delar av journalanteckningarna har därför täckts över efter utskriften den 5 oktober 2006.

Av remissvaret framgår inte närmare vilka överväganden som gjordes vid sekretessprövningen vid de olika utlämnandetillfällena eller varför prövningen utföll på olika sätt vid olika tidpunkter. Jag finner inte skäl att vidta ytterligare åtgärder för att utreda den saken och det ankommer inte heller på mig att pröva huruvida det i något skede har funnits grund för att sekretessbelägga delar av barnens journaler gentemot Ann-Kristin K. eller inte.

Som redan framgått var de journalanteckningar som lämnades ut till Ann-Kristin K. i oktober 2006 delvis övertäckta. Såvitt framgår av de kopior som Ann-Kristin K. bifogat sin anmälan till JO syntes det dock inte på de utlämnade handlingarna att de hade täckts över i vissa delar. Ann-Kristin K. förmedlades därigenom den felaktiga uppfattningen att hennes framställning hade bifallits fullt ut. Detta är givetvis inte godtagbart.

Ann-Kristin K. borde självfallet ha upplysts om att hon på grund av sekretess inte kunde få del av de begärda journalerna i deras helhet. Hon skulle samtidigt ha informerats om att hon, om hon inte nöjde sig med de anteckningar som kunde lämnas ut, hade rätt att få myndighetens prövning för att på så vis få ett överklagbart avslagsbeslut.

Socialnämnden har medgett att Ann-Kristin K:s utlämnandeframställningar inte har handlagts i enlighet med gällande bestämmelser vid det tillfälle i oktober 2006 då delar av barnens journaler lämnades ut till henne. Socialnämnden förtjänar kritik för den bristfälliga handläggningen, och jag förutsätter att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att regelsystemet tillämpas korrekt i framtiden.

Med anledning av att vad socialnämnden anför i sitt remissvar om ”förbehåll” vill jag erinra om att med förbehåll i offentlighetslagstiftningens mening menas att en myndighet beslutar om inskränkning i den enskildes rätt att lämna en viss utlämnad uppgift vidare eller utnyttja den. Om en myndighet finner att en sådan risk för skada som enligt en sekretessbestämmelse hindrar att en uppgift lämnas till en enskild kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till den enskilde (se 10 kap. 14 § OSL). Om en myndighet lämnar ut en handling med förbehåll kan beslutet överklagas (se 6 kap. 7 § OSL). Motsvarande bestämmelser fanns även i den tidigare sekretesslagen.

I detta ärende har jag sammanfattningsvis uttalat kritik när det gäller utbetalning av omkostnadsersättning till familjen L. trots att det inte var fråga om en familjehemsplacering av Paulina och i fråga om utlämnande av journalanteckningar till Ann-Kristin K. utan upplysning om att anteckningarna till viss del hade täckts över. Jag har vidare påpekat att Ann-Kristin K. borde ha fått underrättelser/överklagandehänvisningar i direkt anslutning till att besluten om ekonomiskt bistånd till Paulina meddelades.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

En pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig.

(Dnr 806-2009)

Bakgrund

Omsorgsstyrelsens socialutskott i Avesta kommun beslutade i november 2007 att bevilja B.G. bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i form av placering av B.G:s son S., född 1995, i HVB-hemmet Stationen. Vid ett sammanträde den 25 november 2008 fattade utskottet följande beslut (§ 168).

Av förvaltningen den 19 november 2008 avgivet övervägande enligt 6 kap. 8 § socialtjänstlagen, SoL, om fortsatt vård avseende S., [...], föredras.

Beslut

– Bistånd beviljas enligt 4 kap. 1 § SoL med fortsatt placering vid HVB-hemmet Stationen, Gagnef, längst t o m den 28 februari 2009.

Anmälan

B.G. framförde i en anmälan, som kom in till JO i februari 2009, klagomål mot socialutskottet angående beslutet som fattats den 25 november 2008. Hon anförde följande. Beslutet kan inte vara korrekt. Socialutskottet fattade ett beslut under övervägande. Varken hon, hennes son eller HVB-hemmet informerades eller bjöds in till mötet.

Utredning

Muntliga uppgifter togs in från omsorgsförvaltningen och vissa handlingar inhämtades, varvid framkom bl.a. följande.

I ovan nämnda s.k. övervägande (undertecknat av ärendets handläggare den 19 november 2008) som utgjorde underlag till utskottets beslut den 25 november 2008 hade anförts bl.a. följande.

AKTUELL FRÅGA

Övervägande av vården enligt 6 kap. 8 § Socialtjänstlagen (SoL).

BAKGRUND

[I ett samtal den 17 september 2007] framkommer att modern ser ett behov av placering av S. eftersom hon inte längre hanterar situationen med S. Utredning enligt 11 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SoL) inleds samma dag. Utredningen visar på ett stort behov av att bryta S. negativa utveckling och att det är nödvändigt att detta sker på HVB-hem med en intensiv behandling under ca ett år. Behandlingen bedöms sedan behöva fortsätta i familjehem. Omsorgsstyrelsens socialutskott beslutar 2007-11-27 att bevilja bistånd enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SoL) i form av placering på HVB-hemmet Stationen i Gagnef. Beslutet verkställs 2007-11-29.

UTREDARENS BEDÖMNING

S. har ett stort behov av struktur i vardagen och behöver få tillgång till någon vuxen som sätter klara gränser för vad som är acceptabelt för en trettonårig pojke. S. behöver uthålliga vuxna som kan bemöta hans behov. [...] S. har genom sin placering på Stationen fått hjälp med detta från trygga och stabila vuxna som kan ge den trygghet och förutsägbarhet som han är i behov av. S. har fått stabila rammar och regler vilket han behöver garanteras för att kunna fortsätta att utvecklas i en positiv riktning. [...] Utredaren gör bedömningen att S. behöver fortsatt kvalificerad hjälp i form av placering på Stationen. Det bedöms att S. behov bäst tillgodoses på en institution. Bedömningen är att ett familjehem i dagsläget inte klarar av att bemöta, hålla och stå kvar i den förändringsprocess som är nödvändig för att nå en fortsatt positiv utveckling för S. Detta då modern mycket starkt motsätter sig en familjehemsplacering. Utredaren bedömer att det är mycket viktigt att ha med sig modern i vården. [...] Planeringen är att S. ska kunna flytta hem alternativt till familjehem under våren 2009.

VÅRDPLAN

– S. skall vara fortsatt placerad på HVB-hemmet Stationen i Gagnef under ytterligare en period på högst 6 månader.

SAMTYCKE

B.G. samtycker till fortsatt placering på Stationen men säger nej till fortsatt placering i familjehem.

FÖRSLAG TILL BESLUT

– att övervägandet läggs till handlingarna.

Omsorgsstyrelsen anmodades att inkomma med utredning och yttrande beträffande vad som anfördes i anmälan. I remissen ställdes särskilda frågor. Omsorgsstyrelsens socialutskott lämnade som sitt remissvar in ett av Carina Johansson undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Begäran om yttrande gällande tidsbegränsat beslut jml 4 kap. 1 § SoL, S.

1. Kände B.G. till att det i samband med övervägandet enligt 6 kap. 8 § SoL, i november 2008 skulle fattas ett beslut enligt 4 kap. 1 § SoL om att insatsen eventuellt skulle begränsas i tiden?

Svar: B.G. har skrivit på en vårdplan där det framgår att placering på institution gäller cirka ett år och att vården sedan ska fortgå i familjehem. Styrelsen har uppdragit till socialsekreterare och familjebehandlare att verka för att vården ska övergå i kvalificerat familjehem där S. behov bäst tillgodoses och under lång tid.

2. Fick B.G. del av utredningen innan nämndens beslut?

Svar: B.G. fick inte ta del av det övervägande som gick upp i slutet på november. Anledningen till detta är att det inte skulle vara något nytt beslut utan att övervägandet skulle läggas till handlingarna. Ett sådant övervägande behöver inte kommuniceras eller delges.

3. Gav nämnden B.G. möjlighet att enligt 11 kap. 9 § SoL närvara vid nämndssammanträdet?

Svar: Nämnden upplyser alltid om möjlighet att delta vid sammanträde om handläggande socialsekreterare föreslår beslut mot den enskildes vilja. Då handläggande socialsekreterare för S. i sitt övervägande jml 6 kap. 8 § SoL föreslagit fortsatt vård i ytterligare 6 månader utgick ingen inbjudan till B.G.

B.G. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 juni 2010 anförde *JO André* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Placering av barn utanför det egna hemmet

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har, enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Enligt tredje stycket samma paragraf ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Med "livsföring i övrigt" avses bl.a. vård- och behandlingsinsatser utanför det egna hemmet.

I 6 kap. 1 § socialtjänstlagen föreskrivs följande. Socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

Vårdas ett barn med stöd av socialtjänstlagen i ett annat hem än det egna, ska socialnämnden, enligt 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen, minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs.

Kommuniceringsskyldighet m.m.

Enligt 11 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen ska socialnämnden, i ärenden hos nämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, tillämpa bl.a. följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter.

Den som enligt vad som sägs i 8 § ska ges tillfälle att yttra sig enligt 17 § förvaltningslagen har, enligt 11 kap. 9 § socialtjänstlagen, rätt att få företrädare inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat. Den som ges tillfälle att yttra sig ska underrättas om sin rätt att få företrädare inför nämnden.

I 17 § förvaltningslagen föreskrivs följande. Ett ärende får 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 eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett, bl.a. om avgörandet inte går parten emot.

— — —

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att JO:s granskning främst avser en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar en myndighet har gjort i ett enskilt fall. De uttalanden som jag gör i det följande ska ses mot denna bakgrund.

Utskottets beslut den 25 november 2008

Det aktuella fallet avser placering av en pojke i ett s.k. HVB-hem i enlighet med bestämmelserna i socialtjänstlagen. I ett sådant fall, till skillnad från vid vissa placeringar med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, finns det inga formella krav på att vården regelbundet ska omprövas genom beslut av nämnden. Att nämnden ändå har ett särskilt ansvar för barn som är frivilligt placerade utanför hemmet kommer dock till uttryck i bl.a. bestämmelsen i 6 kap. 8 § socialtjänstlagen om skyldighet för nämnden att var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. Det ankommer därvid på den tjänsteman som svarar för ärendet att till nämnden återkommande rapportera hur vården har bedrivits och hur barnets och vårdnadshavarnas förhållanden har utvecklats sig.

Övervägandet innebär inte att det hos nämnden uppkommer ett ärende som ska leda till ett formellt beslut som går att överklaga. Bestämmelsen om kommunikation i 17 § förvaltningslagen är därför inte tillämplig på handläggningen av övervägandet. Inte heller har den enskilde rätt till företräde inför nämnden i samband med övervägandet. Nämnden har inte ens någon skyldighet att i efterhand underrätta den enskilde om att nämnden har övervägt vården.

Det anförs i remissvaret att B.G. har skrivit på ”en vårdplan där det framgår att placering på institution gäller cirka ett år”. Det har dock inte gjorts gällande att nämndens beslut om bistånd i november 2007 var tidsbegränsat. Genom att i samband med ”övervägandet” fatta ett beslut om att biståndet till placeringen skulle pågå till längst den 28 februari 2009 har nämnden således ändrat det tidigare beslutet om bistånd i sak. I sammanhanget bör noteras att B.G:s inställning till vården, som den redovisades i utredningen inför nämndsammanträdet, måste tolkas som att hon ansåg att S. tills vidare skulle vara kvar på HVB Stationen.

Utredningen som låg till grund för nämndens beslut byggde inte enbart på uppgifter som B.G. och S. hade lämnat utan handläggaren hade även inhämtat uppgifter från HVB-hemmet. Det har därför enligt huvudregeln i 17 § förvaltningslagen förelegat skyldighet för utskottet att låta B.G. ta del av och yttra sig över dessa uppgifter innan nämnden fattade sitt beslut. Nämnden har även varit skyldig att ge B.G. möjlighet till företräde inför nämnden. Detta har inte skett.

Det mest anmärkningsvärda beträffande handläggningen i detta fall är dock, som jag ser det, något så grundläggande som att B.G. över huvud taget inte visste om att bistandsfrågan skulle tas upp till prövning och att insatsen därmed riskerade att begränsas i tiden.

Omsorgsstyrelsen förtjänar kritik för handläggningen.

Fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska

(Dnr 186-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Jonas L., som ombud för Hassan A., klagomål mot Stadsdelsnämnden Kortedala i Göteborgs kommun. Klagomålen gällde att stadsdelsförvaltningen inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning hade inhämtat uppgifter från en tolk, M.T., som hade anlitats med anledning av att Hassan A:s barn, Tina, och dennas mor, Seddigheh H., inte behärskade svenska språket. Jonas L. anförde bl.a. att stadsdelsförvaltningen utan föräldrarnas vetskap hade fört enskilda samtal med M.T. Tolkens uppgifter och egna bedömningar av familjen hade tillförts utredningen, som sedan

låg till grund för en ansökan hos länsrätten om vård av barnet med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Till sin anmälan fogade Jonas L. vissa handlingar.

Utredning

Stadsdelsnämnden anmodades att yttra sig i frågan om lämpligheten av att inhämta uppgifter från tolken inom ramen för den s.k. barnavårdsutredningen.

Som sitt remissvar antog stadsdelsnämnden ett yttrande av verksamhetschefen Ulf Wallin. Stadsdelsnämnden tillade att ”socialtjänsten inte kan bortse från information i ärendet enbart utifrån det förhållandet att uppgiftslämnaren är en tolk”.

I yttrandet anfördes följande.

De överväganden som ligger bakom tolkens insatser beskrivs i ett brev från handläggande socialsekreterare, Elisabeth Hernqvist, till advokat Jonas L.

Uppdraget var att tolka först för Tina och därefter både för Tina och Seddigheh under två timmar varannan dag som ett kommuniseringsverktyg, under tiden på Bryggans akuthem. Socialtjänsten skulle därefter prata med tolken för att få samtalen tolkade till sig, detta för att undvika att socialtjänsten skulle få andrahandsinformation. Uppdraget var alltså att tolka det som sades, inte att ställa frågor eller uppträda som ombud och inte att ge uttryck för någon egen uppfattning.

Det som finns beskrivet i ansökan om vård är dels beskrivningar av Tina och händelser som även socialsekreterarna bevitnat och som översatts av tolken när socialtjänsten besökt Bryggans akuthem, och dels händelser av samma natur som hänt när tolken varit ensam med Tina och Tina och Seddigheh och som refererats av tolken.

Till remissvaret hade bl.a. fogats kopia av det omnämnda brevet från socialsekreteraren Elisabeth Hernqvist till Jonas L. I brevet, som var daterat den 20 oktober 2008, anfördes bl.a. följande.

Som beskrivits i ansökan om vård till Länsrätten gäller följande; att då Tina inte kunde kommunicera med sin omvärld beslutades att Bryggans akuthem skulle, två timmar, varannan dag ha tillgång till tolk.

Tina och personalen kunde inte prata med varandra, och vice versa, vilket innebar att Tina och personal behövde ha en tolk närvarande för att översätta det som sades på institutionen. Precis som vid alla placeringstillfällen dokumenteras det som sker och sägs på institutionen av både institution och socialtjänst. I detta fall beslutades att det var bäst att socialtjänsten direkt pratade med närvarande tolk för att inte få andra hands information. När Seddigheh anslöt till Tina på Bryggans akuthem beslutades att denna insats och detta arbetssätt skulle fortgå.

Socialtjänsten informerade tydligt Seddigheh och Hassan, när Seddigheh anslöt sig till Tina på Bryggan, om att tolk fanns två timmar varannan dag och att tolken skulle fungera som ett kommuniseringsverktyg. Båda informerades om att socialtjänsten skulle inhämta uppgifter kring vad Tina uttryckt under sin tid på Bryggan och därefter även Seddigheh, då hon anslöt.

Socialtjänstens bedömning var att båda föräldrar var informerade om tolkens uppdrag och dess syfte.

Socialtjänsten har träffat Tina själv, tillsammans med tolk, samt vid flertalet tillfällen tillsammans med Seddigheh samt tolk. Det som tolken uppgivit i ansökan om vård är beskrivningar av Tina och händelser som även socialsekreterarna bevitnat och fått översatt till sig via tolk när socialtjänsten besökt Bryggans akuthem.

Verksamhetschefen Ulf Wallin anmodades därefter att inkomma med kompletterande upplysningar om det var stadsdelsnämnden eller Bryggans akut-hem som var tolkens uppdragsgivare och om Seddigheh H., inför vistelsen på Bryggans akuthem, fick information om innebörden av tolkens uppdrag och det sätt som uppdraget skulle utföras/redovisas på.

I yttrande, upprättat av resultatenhetschefen Lena Ernst Lagergren och socialsekreteraren Elisabeth Hernqvist, anfördes följande.

1. Det var stadsdelsnämnden som var tolkens uppdragsgivare.
2. Seddigheh H. fick information när hon placerades på Bryggan om vad tolkens uppdrag innebar och hur denna information skulle användas.

Jonas L. kommenterade stadsdelsnämndens remissvar. Han anförde därvid bl.a. att Seddigheh H. inte hade erhållit någon sådan information som stadsdelsnämnden påstått.

I ett beslut den 9 juni 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att jag inte har tillsyn över tolken. Jag är således förhindrad att uttala mig vad gäller hennes agerande.

Om socialnämnden vid handläggningen av ett ärende kommer i kontakt med någon som inte behärskar svenska språket bör nämnden vid behov anlita tolk. Detta följer av 8 § förvaltningslagen (1986:223).

Kammarkollegiet, som är den myndighet som svarar för auktorisation av tolkar och utövar tillsyn över de auktoriserade tolkarnas verksamhet, har utarbetat vissa föreskrifter för auktoriserade tolkar (KAMFS 2004:1). Enligt 16 § i föreskrifterna får en tolk inte företräda den ena parten inför den andra. Tolken får inte heller under tolkningen utföra någon annan uppgift än att tolka. Kammarkollegiet har i en vägledning för auktoriserade tolkar, God tolksed (maj 2009), lämnat vissa rekommendationer. I anslutning till 16 § i föreskrifterna anføres följande.

Tolken får inte – ombedd eller oombedd – vara medhjälpare åt någon av parterna t.ex. genom att ställa frågor eller genom att uppträda som ombud. Av samma skäl som hon inte får ge uttryck för sin egen uppfattning i sakfrågor får hon inte företräda någon annans uppfattning under tolkning. Vilka uppgifter tolken kan utföra inom ramen för ett tolkuppdrag men utanför tolkningssituationen måste bedömas från fall till fall. Uppgiften bör dock rymmas inom det uppdrag som tolken fått och inte utföras på hennes eget initiativ. Om tolken åtar sig andra uppdrag utanför ett tolkuppdrag bör hon vara uppmärksam på att det kan medföra jävsproblem i framtiden.

I vägledningen anføres även bl.a. följande (s. 8 f.).

För att undvika att olämpliga situationer uppkommer samt för att upprätthålla tolkens integritet i övrigt bör tolken inte diskutera sådant som framkommit vid en tolkning eller klienter och klienters förhållanden med andra. Detta ska även iakttas gentemot uppdragsgivare, tolkförmedlare och tolkkollegor. Inte heller bör det som framkommit under tolkningen dokumenteras. Tolken ska kasta eventuella anteckningar efter tolkningen.

Stadsdelsförvaltningen anlätade M.T. för ett uppdrag inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning rörande Tina. Under två timmar varannan dag fungerade M.T. som ett ”kommuniceringsverktyg” mellan personalen å ena sidan och modern och dottern å den andra sidan under de sistnämndas vistelse på Bryggans akuthem. M.T. var inte en auktoriserad tolk. Kammarkollegiets föreskrifter och rekommendationer bör dock vara vägledande när det gäller förhållandet mellan stadsdelsförvaltningen och en tolk även om denna inte är auktoriserad.

Om M.T. haft ett rent tolkuppsdrag borde förvaltningen, i enlighet med Kammarkollegiets föreskrifter, inte ha kontaktat henne för att få information om vad hon hade uppmärksammat i samband med sitt uppdrag. Enligt nämndens remissvar fanns det dock en överenskommelse mellan M.T. och förvaltningen om att hon i efterhand skulle lämna en redogörelse för vad som hade förevarit. Jag har inte underlag för att ifrågasätta uppgiften i och för sig.

Enligt nämndens remissvar har således M.T:s uppdrag inte varit begränsat till att vara ett kommunikationsverktyg vid direkta samtal utan hon har även haft en uppgift att senare redogöra för sina iakttagelser. Jag ifrågasätter starkt lämpligheten av att ge en tolk ett sådant uppdrag. Även om jag kan förstå att det i just detta fall har varit en praktisk lösning, hindrar inte det att jag är kritisk till nämndens agerande. I ett större perspektiv kan ett sådant förfaringssätt komma i allvarlig konflikt med de regler som gäller tolkarnas verksamhet, inte minst vad gäller kravet på opartiskhet. Socialtjänsten bör därför avhålla sig från att använda tolkar för annat än rena tolkningsändamål. Det finns en uppenbar risk att tilltron till tolkarnas verksamhet annars undergrävs.

Det kan tilläggas att förvaltningen under alla förhållanden har haft att se till att alla berörda samtyckte till att M.T. skulle komma att lämna uppgifter i efterhand till utredaren. Utifrån vad Jonas L. har anfört är det tveksamt om sådant samtycke lämnades. Det har ankommit på förvaltningen att tydligt dokumentera tolkens ”sidouppdrag” och de berördas, även tolkens, samtycke. Såvitt framgår av utredningen synes så inte vara fallet.

En socialnämnd erhöll från polisen uppgift om att ett barn var misstänkt för brott. Nämnden kontaktade därför barnets mor som var vårdnadshavare; fråga om socialnämnden borde ha kontaktat även barnets far som också var vårdnadshavare

(Dnr 1964-2008)

Bakgrund

Kenneth S. och Madeleine E. har tillsammans sonen P. som är född 1995. De har gemensam vårdnad om P.

I januari 2008 underrättade polismyndigheten socialförvaltningen i Huddinge kommun om att P. var misstänkt för ”klotter”. Med anledning av de uppgifterna kallade socialförvaltningen P. och Madeleine E. till ett möte på

socialkontoret den 6 februari 2008. Därefter beslutade gruppledaren Ulrika Ingemansson att inte inleda någon utredning rörande P. eftersom det inte hade kommit fram att P. hade något behov av skydd eller stöd.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde jur.kand. Stefan Ragnarsson, på uppdrag av Kenneth S., klagomål mot socialförvaltningen i Huddinge kommun. Anmälan avsåg bl.a. att socialförvaltningen inte informerade Kenneth S. om den inkomna anmälan och inte heller kallade honom till mötet rörande P.

Utredning

Socialnämnden i Huddinge kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande med anledning av den inkomna anmälan. Yttrandet skulle särskilt avse huruvida Kenneth S. borde ha underrättats om och hörts över den anmälan socialförvaltningen erhållit avseende Kenneth S:s son P.

Som sitt remissvar ingav socialnämnden ett av förvaltningschefen Vesna Jovic och verksamhetschefen Marianne Krook upprättat tjänsteutlåtande i vilket, såvitt här är i fråga, anfördes följande.

— — —

Ärendet avser K:s son P där P av polisen misstänks för klotter. Med anledning av att P är under 15 år föranleder ärendet ingen polisiär åtgärd utan lämnas över till socialtjänsten.

Till socialtjänsten inkommer från polisen underrättelse om brottsmisstanke den 16 januari 2008. Den 6 februari 2008 träffar en tjänsteman från ungdomsenheten IFO P samt dennes vårdnadshavare M, dvs. modern. I samtalet framför P och hans mamma M att P bor stadigvarande hos vårdnadshavare M. Enligt P har han tidigare varit hos sin pappa varannan helg men att det numera inte är lika ofta han är hos pappa. Under ärendet tar inte socialtjänsten kontakt med P:s andra vårdnadshavare, dvs. hans pappa K.

Samtalet hos ungdomsenheten IFO leder till bedömningen att en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen inte ska inledas då mamman bedöms ha hanterat situationen väl angående klottret och inga övriga åtgärder från socialnämndens sida bedöms bli aktuella.

Förvaltningens synpunkter

I Socialstyrelsens bok "Barn och unga i socialtjänsten – utreda, planera och följa upp beslutade insatser" framkommer på s. 31 att när en anmälan inkommer till socialtjänsten om att ett barn misstänks fara illa eller en polisanmälan om att ett barn är misstänkt för ett brott, har socialtjänsten möjlighet att göra en bedömning om påstådda sakförhållanden kan leda till någon åtgärd av nämnden. Detta kallas för en förhandsbedömning. Vidare står det att de kontakter som får tas i en förhandsbedömning är att inhämta tidigare känt material inom socialtjänsten, ta förnyad kontakt med anmälaren för att klargöra anmälan samt kontakta de eller den anmälan rör.

Vidare står det på s. 34 i nämnda bok:

"Det finns inga bestämmelser om att den unge eller vårdnadshavaren ska underrättas om att det inkommit en anmälan när den inte lett till att socialnämnden inleder en utredning. För att kunna ta sitt ansvar som vårdnadshavare enligt föräldrabalken (6 kap. 2 § andra stycket FB) följer emellertid att denne måste informeras om förhållanden som rör hans

eller hennes barn. Det är därför lämpligt att socialtjänsten, så snart som möjligt, informerar vårdnadshavare per brev eller telefon att en anmälan inkommit som inte lett till en utredning och att vårdnadshavaren kan ta kontakt med socialtjänsten om han eller hon önskar.

En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall. Den kan finnas vissa undantagsfall där det bedöms att det inte är till barnets eller den unges bästa att vårdnadshavare informeras om den inkomna anmälan och att någon utredning inte inletts.”

I det föreliggande ärendet kontaktades endast den vårdnadshavare som P bodde hos för ett samtal i form av en förhandsbedömning. När socialtjänsten gjorde bedömningen att utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen inte var nödvändigt att inleda togs inga vidare kontakter.

Utifrån ovanstående riktlinjer från Socialstyrelsen kan inte förvaltningen anse att det förelåg särskilda skäl att inte kontakta P:s båda vårdnadshavare. Med anledning av detta instämmer förvaltningen i K:s kritik av ärendet. Förvaltningen är av den uppfattningen att socialtjänsten självklart ska kontakta båda föräldrarna när dessa är vårdnadshavare och information om deras barn inkommer till socialtjänsten om det inte föreligger särskilda skäl utifrån barnets eller den unges bästa att inte kontakta vårdnadshavare vid en förhandsbedömning.

— — —

Stefan Ragnarsson bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 31 augusti 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Det är i första hand vårdnadshavaren som – enligt föräldrabalkens grundläggande bestämmelser om vårdnaden om barn – bestämmer över barnets personliga förhållanden och har ansvaret för att de angivna behoven blir tillgodosedda.

Socialnämnden har särskilda skyldigheter beträffande barn och ungdomar. Detta kommer till uttryck i bl.a. 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, där det stadgas att socialnämnden i nära samarbete med hemmen ska sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver.

Socialnämnden ska, enligt 11 kap. 1 § SoL, 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. När socialtjänsten får in en anmälan om oro för barn görs en s.k. förhandsbedömning, dvs. ett ställningstagande om huruvida de inkomna uppgifterna ska föranleda att en formell utredning inleds eller inte.

En förhandsbedömning grundas i första hand på innehållet i anmälan och förvaltningens tidigare kännedom om den som avses med anmälan. En utgångspunkt för förhandsbedömningen är att nämnden inte kan inhämta uppgifter från någon utomstående. Att inhämta sådana uppgifter är en åtgärd som innebär att en utredning anses inledd. Åtgärder som kan företas inom ramen för en förhandsbedömning är t.ex. att kontakta och upplysa vårdnadshavare om innehållet i anmälan och bereda vårdnadshavare tillfälle att bemöta uppgifterna (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 238). Det finns emeller-

tid inte någon lagreglerad skyldighet för nämnden att i samband med att en orosanmälan inkommer kontakta vårdnadshavaren. Det är först om en utredning inleds som en sådan skyldighet föreligger.

Av remissvaret framgår att när socialtjänsten fick in underrättelsen om brottsmisstanke rörande P. kontaktades den vårdnadshavare som P. bodde hos för ett samtal inför förhandsbedömningen. Med ledning av de uppgifter som lämnades beslutades att inte inleda utredning. Någon kontakt togs inte med P:s andra vårdnadshavare Kenneth S.

Omfattningen av det beslutsunderlag som krävs för att nämnden ska kunna ta ställning till om en utredning ska inledas eller inte beror främst på innehållet i anmälan. Om anmälan motiverar att kontakt tas med ett barns vårdnadshavare bör naturligtvis som huvudregel gälla att båda informeras. För det fall vårdnadshavarna inte bor tillsammans har jag inget att erinra emot att nämnden inledningsvis endast kontaktar den vårdnadshavare som barnet bor hos. Beroende på vilka uppgifter som kommer fram har nämnden att ta ställning till om även den andra vårdnadshavaren bör höras för att säkerställa att nämnden får ett tillräckligt underlag inför sitt beslut om en utredning ska inledas eller inte. Om en sådan kontakt inte anses nödvändig för nämndens bedömning, bör nämnden ändå – om inte särskilda skäl föranleder annat – underrätta denne om den inkomna anmälan.

Jag delar sammanfattningsvis den inställning som nämnden gett uttryck för i remissvaret, dvs. att båda vårdnadshavarna som huvudregel bör underrättas men att särskilda skäl i det enskilda fallet kan motivera avsteg från den regeln. Som framgår av remissvaret fanns inte några sådana särskilda skäl i detta fall. Kenneth S. borde alltså ha informerats om den inkomna anmälan. Däremot var det kanske inte nödvändigt att också kalla honom till möte hos socialförvaltningen om det, vilket jag utgår ifrån, ändå fanns tillräckligt underlag för den s.k. förhandsbedömningen.

Med de uttalanden som gjorts avslutas ärendet.

Fråga om en socialnämnd i ett ärende angående försörjningsstöd borde ha begärt att den enskilde skulle förete Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd

(Dnr 1231-2008)

Bakgrund

I beslut den 1 augusti 2007 avslog Socialnämnden öster i Örebro kommun A.A:s ansökan om försörjningsstöd för augusti 2007 med motiveringen att ”Utredningen har inte kunnat fullföljas för beslut då begärda handlingar (uppehållstillstånd) inte inkommit”. A.A. överklagade beslutet till Länsrätten i Örebro län, som den 31 oktober 2007 biföll A.A:s överklagande och förordnade att han var berättigad till ”ekonomiskt bistånd enligt Örebro kommuns regler för försörjningsstöd”.

Av länsrättens dom framgick att socialnämnden i ett yttrande till länsrätten hade anfört bl.a. följande.

[— —] Beslutsunderlaget för uppehållstillstånd behövs då det kan finnas uppgifter som kan påverka sökandens rätt till ekonomiskt bistånd. Beslutsunderlaget behövs även för att kunna styrka de uppgifter som sökanden lämnar muntligen. Av beslutsunderlaget kan framgå om sökanden har tillgångar eller make/maka/sambo i hemlandet som kan bli underhållsskyldig. [— —]

Anmälan

I en anmälan till JO klagade A.A. på Socialnämnden öster i Örebro kommun angående handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd. Klagomålen avsåg bl.a. att socialnämnden hade begärt att A.A. till nämnden skulle ge in Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd inklusive beslutsmotivering. Vidare begärde A.A. ersättning från kommunen. Till anmälan hade vissa handlingar fogats.

Utredning

Socialnämnden öster i Örebro kommun anmodades att yttra sig över vad A.A. hade framfört i sin anmälan till JO. I remissvaret anförde nämnden följande.

— — —

Handläggningen

A.A. aktualiserades inom försörjningsstöd 2007-03-28 i samband med att han 2007-04-16 skulle anlända till Örebro. Migrationsverket utbetalade dagersättning t.o.m. 2007-04-15 och A.A. skulle vara aktuell för försörjningsstöd därefter. I avvaktan på bokat byråbesök med tolk, utbetalades försörjningsstöd. På grund av att A.A. var sjuk och att han vid ett annat tillfälle inte hittade till kommunens försörjningsstödsenhet, dröjde det till 2007-05-11 innan byråbesök tillsammans med tolk kunde genomföras. Vid detta tillfälle gick handläggare igenom hur man ansöker om försörjningsstöd och förutsättningar för att ekonomiskt bistånd kan beviljas. A.A. uppmanades också att lämna skriftligt beslut om uppehållstillstånd inklusive beslutsmotivering. I slutet av maj inkom från Migrationsverket beslut att A.A. som flykting har permanent uppehållstillstånd. Vid några tillfällen därefter har A.A. uppmanats att lämna den skriftliga beslutsmotiveringen för uppehållstillståndet. Handläggare har också vid byråbesök med tolk 2007-07-11 informerat A.A. om att rätten till bistånd kan påverkas om A.A. inte lämnar in denna handling.

2007-08-01 avslogs begäran om ekonomiskt bistånd för augusti med hänvisning till att utredning inte kunnat fullföljas då den begärda handlingen om uppehållstillstånd inte inkommit. Efter överklagan meddelade länsrätten dom med bifall för A.A. Domen inkom till försörjningsstöd 2007-11-01. Då handläggare efter domen utredde ansökan för augusti, konstaterades att A.A. haft normöverskott denna period och beslut fattades därför om avslag på ansökan.

— — —

Rutinen

Försörjningsstödsenheten har haft som rutin att begära kopia på beslut och beslutsmotivering om uppehållstillstånd. Rutinen har inte varit dokumenterad men har varit praxis. Anledning till att man efterfrågat detta är att det av handlingarna kan framgå den sökandes ekonomiska situation och andra uppgifter som kan vara av betydelse vid bedömning av behovet av försörjnings-

stöd. Enhetschef inom avdelningen uppger att det aldrig tidigare ifrågasatts att man begärt dessa handlingar. I detta ärende har den enskilde tydligt visat att han inte vill lämna handlingen och beslut skulle därmed ha fattats utifrån de uppgifter som fanns.

Enheten försörjningsstöd har i februari i år ändrat rutinen, så att man inte längre begär att sökande ska uppvisa beslutsmotivering eller underlag för beslutet om uppehållstillstånd. Denna ändring av rutin har implementerats i de olika arbetsgrupperna inom försörjningsstöd, genom att man informerat om ändringen vid handläggarträffar. Enhetschef kommer under oktober 2008 att följa upp att ändringen efterlevs.

Socialnämnden beklagar

Socialnämnden beklagar den oro och de bekymmer som uppstått för A.A. i samband med att han ansökt om försörjningsstöd inom socialförvaltning öster.

— — —

A.A. kommenterade remissvaret. Till yttrandet hade bl.a. vissa handlingar fogats. Han kom därefter in med ytterligare en skrivelse jämte därtill fogade handlingar.

I ett beslut den 3 juli 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

För att en socialnämnd ska kunna fatta beslut i anledning av en ansökan om försörjningsstöd kan nämnden behöva utföra viss utredning. En allmän utgångspunkt är att en sådan utredning inte ska vara mer omfattande än vad som krävs för att få ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag. Utredningen ska bedrivas i samråd med den enskilde. Av 11 kap. 11 §–11 b § SoL framgår att socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter hos vissa myndigheter och att dessa myndigheter, om det finns skäl för det, har skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till socialnämnden. Detta gäller även om uppgifterna omfattas av sekretess hos den andra myndigheten. Om det inte finns några bestämmelser om uppgiftsskyldighet måste den enskilde som regel lämna sitt samtycke för att socialnämnden ska få ta del av en uppgift som omfattas av sekretess.

I förevarande fall har socialnämnden begärt att A.A. till nämnden skulle ge in skälen till Migrationsverkets beslut om att bevilja honom uppehållstillstånd. A.A. anser att detta är felaktigt eftersom uppgifter i skälen till beslutet omfattas av sekretess.

Bestämmelser om sekretess i utlänningsärenden finns i bl.a. 21 kap. 5 § första stycket och 37 kap. 1 § första–tredje styckena offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), tidigare 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100). Sekre-

tess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Härutöver gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen.

Med *verksamhet för kontroll över utlänningar* avses t.ex. ärenden rörande uppehållstillstånd.

Det finns således en presumtion för att Migrationsverkets skäl i ett beslut om uppehållstillstånd omfattas av sekretess. Att en uppgift är sekretessbelagd utgör i sig inte något hinder för att en socialnämnd kan begära att få ta del av uppgiften om den behövs för att kunna ta ställning till en ansökan. Det föreligger emellertid inte någon skyldighet för Migrationsverket att lämna ut uppgifter i skälen till beslut om uppehållstillstånd till socialnämnden. Som regel krävs därför den enskildes samtycke för att nämnden ska få ta del av sådana uppgifter. Om den enskilde inte är villig att lämna ett sådant samtycke har socialnämnden att fatta ett beslut på befintligt underlag.

Socialnämnden har i sitt remissvar redogjort för de överväganden som låg bakom nämndens krav på att få ta del av Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd. Det har såvitt framkommit inte funnits anledning för nämnden att misstro de uppgifter som A.A. hade lämnat angående sina förhållanden. Såvitt jag kan bedöma framstår det därför som långsökt att tro att det i skälen till beslutet om uppehållstillstånd fanns uppgifter som skulle kunna ha betydelse för A.A:s rätt till försörjningsstöd. Något formellt hinder för nämnden att begära att få ta del av beslutet har dock inte förelegat. JO är återhållsam med att uttala sig rörande myndigheters bedömningar i ett enskilt fall. Det finns inte skäl att här frångå den principen. Jag tar därför inte ställning till om det fanns grund för socialnämnden att begära att A.A. skulle ge in skälen till Migrationsverkets beslut om att bevilja honom uppehållstillstånd. Socialnämnden har i remissvaret uppgett att nämnden har haft som rutin att i förekommande fall begära in kopia av Migrationsverkets ”beslut och beslutsmotivering om uppehållstillstånd”. Det kan ifrågasättas om en sådan rutin är lämplig. Av remissvaret framgår att socialnämnden har ändrat denna rutin och jag anser mig därför kunna lämna saken med de gjorda uttalandena.

JO prövar inte frågor om skadestånd. A.A:s begäran om ersättning prövas därför inte av mig.

Vad A.A. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Två beslut angående dröjsmål med att sammanställa en s.k. barnavårdsutredning i ett särskilt dokument

I.

(Dnr 3244-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 12 juni 2008, framförde Jonas O. klagomål mot individ- och familjeomsorgsförvaltningen i Kristinehamns kommun angående handläggningen av ett ärende rörande hans son D., född 2005. Han anförde bl.a. att han fortfarande inte hade fått del av barnavårdsutredningen som avslutades den 31 december 2007.

Utredning

JO inhämtade från individ- och familjeomsorgsförvaltningen i Kristinehamns kommun journalanteckningar i ärendet rörande D.

Föredraganden hos JO inhämtade per telefon upplysningar från socialsekreteraren Jenny Cronqvist vid individ- och familjeomsorgsförvaltningen. Jenny Cronqvist uppgav följande. Utredningen beträffande Jonas O:s son var klar i december 2007 och Jonas O. delgavs den muntligt. I skriftlig form blev utredningen klar sommaren 2008 och Jonas O. fick del av den i juli 2008.

Ärendet remitterades därefter till Socialnämnden i Kristinehamns kommun som anmodades att inkomma med utredning och yttrande. I remissen angavs att det av yttrandet bl.a. skulle framgå om nämnden ansåg att utredningen hade avslutats på ett korrekt sätt.

Som sitt remissvar till JO lämnade nämnden, socialnämndsutskottet, ett yttrande som hade upprättats av gruppchefen Jessica Granbom. Till remissyttrandet fogades Länsstyrelsen Värmlands beslut den 6 december 2007, dnr 701-18358-2007, och den 1 februari 2008, dnr 701-309-2008. Av yttrandet framgick bl.a. följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

Gällande avslut av utredning jml 11 kap. 1 § SoL

Utredningen jml 11 kap. 1 § SoL avslutades efter 4 månader och 2 dagar. Kommunikeringen skedde muntligen både till D.H. och Jonas. Föräldrarna samtyckte till de föreslagna insatserna. Den skriftliga kommunikeringen skedde i efterhand och Jonas tog del av den skriftliga utredningen i juli 2008.

Socialnämnden anser att utredningen avslutats på ett korrekt sätt såtillvida att den avslutats inom 4 månader. Det har skett muntlig kommunikering av utredningen, men naturligtvis skulle det ha varit önskvärt om det skett även skriftligen i samband med att utredningen avslutats. Rutiner finns gällande kommunikering att det ska ske inom 4 månader från det att utredning inletts, men att det ej skett skriftligen i detta fall har berott på hög arbetsbelastning.

Bedömning

Utifrån ovanstående beskrivning anser socialnämnden att ärendet skötts på ett korrekt sätt enligt gängse rutiner för handläggning avseende barn och unga. I den delen som avser kommunikering av den skriftliga utredningen hade det varit önskvärt att det skett i samband med den muntliga.

Jonas O. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 9 februari 2010 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

Utredningen pågick under tiden från augusti till december 2007. Med anledning av utredningen fattades beslut om bistånd i form av hemterapeut för D. och hans mor. Vidare erbjöds Jonas O. övervakat umgänge en gång i månaden på familjecentralen. När utredningen avslutades och beslut om insatser fattades synes det ha förelegat ett beslutsunderlag i form av journalanteckningar m.m. Däremot fanns det inte en sammanställd utredning. När en utredning har bedrivits och ligger till grund för beslut bör som regel utredningen sammanställas i ett särskilt dokument. Jag kan härvid hänvisa till bl.a. 5 kap. 3 § i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5 [S]). Av utredningsdokumentet bör framgå bl.a. vad som har kommit fram under utredningen, den enskildes uppfattning om sina behov och hur de kan tillgodoses och utredarens bedömning och i förekommande fall förslag till beslut.

I det nu förevarande fallet sammanställdes utredningen först någon gång under sommaren 2008. Den tid det tog för att färdigställa utredningsdokumentet framstår som orimligt lång. Nämnden har i sitt remissvar åberopat förvaltningens höga arbetsbelastning som förklaring till den långa handläggningstiden. Nämnden synes dock dela min uppfattning om att utredningen borde ha varit sammanställd när beslutet om att avsluta utredningen fattades. Med hänsyn härtill finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

II.

(Dnr 6448-2009)

Anmälan

Irène B. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 17 november 2009, klagomål mot Socialnämnden i Knivsta kommun angående handläggningen av ett barnavårdsärende rörande hennes son A, född 1993. Hon anförde bl.a. att utredningen, som inleddes i april 2009, ännu inte var avslutad.

Utredning

Journalanteckningarna i det aktuella barnavårdsärendet inhämtades.

Föredraganden inhämtade upplysningar per telefon från placeringssekreteraren Maria Eriksson vid socialförvaltningen. Hon uppgav att utredningen avslutades den 9 september 2009 men att själva utredningsdokumentet ännu inte hade färdigställts.

Nämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad Iréne B. anfört om att utredningen rörande A. ännu inte färdigställts.

Nämnden beslutade att som remissvar till JO översända ett tjänsteutlåtande som var undertecknat av enhetschefen Ulrika Brugård och Maria Eriksson.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande (åberopad bilaga har här utesluts, JO:s anmärkning).

Avseende utredningen rörande A.

Utredning jml 11 kap. 1 § SoL rörande A. inleddes 090427. Undertecknade handläggare samlade in information till utredningen från och med 090427 till och med 090827. Journalanteckningar fördes kontinuerligt.

090901 träffade handläggarna Iréne och A. tillsammans med Irénes personliga ombud för genomgång av vad som framkommit i utredningen samt med två olika förslag till beslut. Genomgången gick till på sådant sätt att handläggarna formulerat i skrift vad som framkommit vilket lästes upp för A. och hans mamma i mötet. Därefter gavs de möjlighet att ställa frågor och komma med kommentarer. Handläggarna lämnade det skriftliga materialet hos A. och hans mamma. För det skriftliga se bifogad bilaga.

Iréne och A. fick en betänketid för att fundera över förslagen och nytt möte bokades till den 9 september. I möte den 9 september fattades beslut om ett av förslagen och utredningen avslutades med detta datum, även om själva utredningsarbetet avslutats tidigare.

Kommunicering av utredningen med A:s pappa skedde på liknande sätt som ovanstående.

Utredningen var således genomförd och förslagen till beslut kommunicerade inom ramen för utredningstiden.

Anledning till att sammanställningen av utredningen rörande A. inte har färdigställts i tid

Utredningsgruppen i Knivsta kommun har under en längre tid varit underbemannad. Med anledning av detta har vissa prioriteringar varit nödvändiga. I och med att en positiv förändring skedde i A:s liv samtidigt som utredningen avslutades (A. började i skolan 090909) prioriterade undertecknad andra, mer akuta uppgifter. Parallellt med dessa arbetade undertecknad med att färdigställa utredningsdokumentet.

Socialnämnden i Knivsta kommun har beslutat att från och med årsskiftet 09/10 utöka utredningsgruppen med två heltidstjänster samt förstärka gruppen med ytterligare en tjänst från och med årsskiftet till och med oktober 2010.

Irene B. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 mars 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) ska en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader.

Den aktuella utredningen inleddes den 27 april 2009 och avslutades genom ett beslut den 9 september 2009. När utredningen avslutades förelåg ett beslutsunderlag i form av bl.a. journalanteckningar samt en skriftlig sammanställning av utredarnas slutsatser. När en utredning har bedrivits och ligger till grund för beslut bör som regel utredningen sammanställas i ett särskilt dokument. Av utredningsdokumentet bör framgå bl.a. vad som har kommit fram under utredningen, den enskildes uppfattning om sina behov och hur de kan tillgodoses samt utredarens bedömning och i förekommande fall förslag till beslut. Något sådant dokument förelåg inte när beslut fattades den 9 september 2009. Av handlingarna i ärendet framgår att Irène B. fick del av den sammanställda utredningen rörande A. först i januari 2010. Utredningen synes således ha sammanställts relativt lång tid efter det att den hade slutförts. Nämnden förtjänar kritik för att utredningen inte sammanställdes tidigare. Jag vill i sammanhanget också rent allmänt erinra om att utredningsarbetet måste planeras så att även beslut i ärendet hinner fattas inom fyramånadersfristen.

En socialnämnd prövade en ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt enligt 4 kap. 2 § SoL; fråga om ansökan borde ha prövats enligt 4 kap. 1 § SoL

(Dnr 3309-2008)

Bakgrund

Enligt ett beslutsmeddelande från IFO (individ- och familjeomsorgen), Nykvarns kommun, fattades den 7 april 2008 ett beslut med anledning av en biståndsansökan från C.R. Beslutsmeddelandet hade bl.a. följande innehåll.

Ansökan om boende i s.k. kommunkontrakt enl SoL 4:2 har gjorts muntligen. [– – –] BESLUT: att [...] avslå ansökan om kommunkontrakt enligt SoL 4:2.

Anmälan

Marianne Herz, föreståndare för Kvinnojouren Annfrid, och C.R. framförde i en anmälan, som kom in till JO i juni 2008, klagomål mot Vård- och omsorgsnämnden i Nykvarns kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av C.R:s ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt. – Till anmälan var olika handlingar fogade.

Utredning

Vissa handlingar hämtades in från förvaltningen. Därefter anmodades vård- och omsorgsnämnden att inkomma med utredning och yttrande över vad som anfördes i anmälan. Yttrandet skulle särskilt belysa varför C.R:s biståndsansökan inte prövats enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett tjänsteyttrande undertecknat av vård- och omsorgschefen Ingela Evegård och IFO-chefen Stefan Frölund i vilket följande anfördes.

Förvaltningens förslag till beslut

Vård- och omsorgsnämnden anför i yttrande till JO att C.R:s ansökan prövats och bedömts inom socialtjänstlagens ram. C.R. har informerats om att det finns en mängd stödboenden där hon kan få den hjälp hon är i behov av.

— — —

Aktuellt

C.R. beviljades bistånd till boende hos kvinnojouren till den 10 maj 2008 då bedömningen var att skyddsbehov ej längre förelåg.

Hon har sedan dess bott kvar på kvinnojouren trots att individ- och familjeomsorgen inte betalar för placeringen. Hon har fått rådet att söka andrahandskontrakt och att använda pengarna från det skadestånd hon fått till lägenhet.

Då C.R. ännu ej fått lägenhet och då det visar sig att hon inte kan bo kvar hos kvinnojouren beslutar IFO-chefen den 11 juli 2008 att bevilja fortsatt bistånd till boende på kvinnojouren och att ett möte kommer att hållas den 19 augusti i Södertälje hos kvinnojouren.

Nämnden gav även in olika handlingar.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande upplysningar från den socialsekreterare som hade handlagt C.R:s biståndsansökan, varvid följande framkom. Socialsekreteraren mindes inte exakt hur C.R:s ansökan inför beslutet i april 2008 formulerades men hon höll det för osannolikt att C.R. själv skulle ha hänvisat till just 4 kap. 2 § i socialtjänstlagen.

Marianne Herz bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret och den tjänsteanteckning som upprättats angående inhämtade kompletterande upplysningar.

I ett beslut den 8 oktober 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Av 4 kap. 2 § SoL följer att socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.

Nämnden har i det aktuella fallet inte prövat C.R:s biståndsansökan utifrån bestämmelserna i 4 kap. 1 § SoL utan har i beslutet hänvisat till 4 kap. 2 § SoL. C.R. kunde därför efter överklagande till länsrätten endast få en s.k. laglighetsprövning till stånd. Laglighetsprövning enligt den ordning som anges i 10 kap. kommunallagen (1991:900) innebär bl.a. att domstolen inte kan sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe utan bara har möjlighet att upphäva detta. Vid överklagande av ett beslut enligt 4 kap. 1 § SoL kan länsrätten däremot göra en överprövning i sak och har möjlighet att ersätta det överklagade beslutet med ett för den enskilde gynnande beslut. Vidare gäller att den enskilde efter en prövning enligt 4 kap. 1 § SoL, om be-

slutet går denne helt eller delvis emot, ska informeras om hur beslutet kan överklagas.

Nämnden kan inte fritt välja att behandla en biståndsansökan enligt 4 kap. 1 § SoL eller 4 kap. 2 § SoL. Oavsett vad ansökan avser ska nämnden i första hand pröva om den enskilde har rätt till den begärda hjälpen enligt 4 kap. 1 § SoL (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 236).

C.R:s ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt har inte över huvud taget prövats enligt 4 kap. 1 § SoL och vård- och omsorgsnämnden kan därför inte undgå kritik för handläggningen av hennes ansökan.

Fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli

(Dnr 7179-2009)

Anmälan

I en anmälan framförde Isabella N. m.fl. klagomål mot socialförvaltningen i Kiruna kommun. Klagomålen avsåg att socialförvaltningen inte har kunnat se till att deras mor, född 1917, kunde erhålla insatser från hemtjänsten av personal som i första hand behärskar samiska och i andra hand meänkieli. Biståndshandläggaren hänvisade till att det inte finns personal som talar samiska.

Utredning

Socialförvaltningen anmodades att inkomma med upplysningar beträffande vad Isabella N. m.fl. anför i sin anmälan.

I sitt remissvar hänvisade tf. socialchef Elisabeth Hansson till ett brevsvaret den 15 januari 2010 från förvaltningschefen Tommy Renlund till Isabella N. I brevsvaret anfördes följande.

Skrivelse angående krav på samisktalande personal inom hemtjänsten har kommit socialförvaltningen till handa 2009-12-29.

I skrivelsen hänvisar man till lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. I 8 § framgår att ”den enskilde har rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska vid sina muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet vars geografiska verksamhetsområde helt eller delvis sammanfaller med minoritetsspråkets förvaltningsområde. Detta gäller i ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet. Om den enskilde använder finska, meänkieli eller samiska i ett sådant ärende, är myndigheten skyldig att ge muntligt svar på samma språk. Enskilda som saknar juridiskt biträde har dessutom rätt att på begäran få en skriftlig översättning av beslut och beslutsmotivering i ärendet på finska, meänkieli respektive samiska. Myndigheten ska även i övrigt sträva efter att bemöta de enskilda på dessa språk.”

Enligt 11 § ”ska förvaltningsmyndigheter verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli respektive samiska där detta behövs i enskilda kontakter med myndigheten.”

Utifrån ovanstående laghänvisning kommer socialförvaltningen i Kiruna kommun verka för att tillgodose begäran att få sina muntliga och/eller skrift-

liga kontakter med socialförvaltningen på sitt minoritetsspråk. Det kan resultera i att en tolk måste anlitas för det minoritetsspråk som begäran avser. Detta kan, för kunden, medföra en viss fördröjning av åtgärd då tolk måste bokas.

Inom socialförvaltningen i Kiruna kommun har man även utsett tre ”lotsar”, som behärskar finska, meänkieli respektive samiska, vilka ska kunna informera och hänvisa kunder till rätt instans inom förvaltningen.

Enligt 18 § ”En kommun i ett förvaltningsområde ska erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli eller samiska.”

Av Socialtjänstlagen 5 kap. 6 § 3 st. framgår att ”Kommunen ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor.”

Utifrån ovanstående laghänvisning kommer socialförvaltningen att verka för att tillgodose begäran om att få den service och omvårdnad inom ramen för äldreomsorg på sitt minoritetsspråk. Detta sker utifrån förutsättningar i de olika verksamheterna. En bedömning av begäran och förutsättningarna görs av berörd chef inom verksamhetsområdet.

Utifrån inkommen skrivelse kan inte Socialförvaltningen i Kiruna kommun, i nuläget, ge mer detaljer i det specifika ärendet som det hänvisas till. Om anhöriga önskar mer information gällande den enskilde kunden, och hur man tillgodoser begäran om minoritetsspråk, måste anhöriga inkomma med en fullmakt som styrker att de har rätt att föra kundens talan.

Isabella N. m.fl. fick del av och yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 8 juni 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Före den 1 januari 2010 gällde lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Lagen var tillämplig hos kommunala samt statliga regionala och lokala förvaltningsmyndigheter med ett geografiskt verksamhetsområde som helt eller delvis omfattade förvaltningsområdet för samiska. Med förvaltningsområdet avsågs Arjeplogs, Gällivare, Jokkmokks och Kiruna kommuner. Enligt 9 § skulle en kommun inom förvaltningsområdet erbjuda den som begärde det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar samiska.

Den 1 januari 2010 infördes lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Av 6 § i den nya lagen framgår bl.a. att Kiruna kommun är förvaltningsområde för samiska och meänkieli. Enligt 18 § ska en kommun i ett förvaltningsområde erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska.

Många äldre som tillhör de nationella minoriteterna har specifika behov som ställer äldreomsorgen inför högre krav när det gäller t.ex. språkkunnig personal och kulturell kompetens. Den som är i behov av vård och omsorg behöver kunna kommunicera med personalen oberoende av om man har kunskaper i svenska eller inte.

Beträffande 18 § i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk anfördes i propositionen till lagen bl.a. följande (prop. 2008/09:158 s. 135).

Arten och omfattningen av den äldreomsorg som erbjuds på finska, meänkieli eller samiska blir beroende av hur många som önskar omsorg av personal som talar minoritetsspråket och vilken typ av omsorg de önskar samt tillgången på personal som talar dessa språk. Det grundläggande kravet på kommunerna enligt denna paragraf är att de organiserar äldreomsorgen så att någon del av den service och omvårdnad som erbjuds ges av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska. Kommunerna bör därför organisera verksamheten så att den personal som finns i äldreomsorgen och som talar minoritetsspråket så långt möjligt arbetar med de äldre som har finska, meänkieli eller samiska som första språk.

Enligt 5 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) gäller att kommunerna ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor. Stadgandet är inte någon rättighetsbestämmelse och enskilda personer beviljas inte insatser med stöd av den. Av bestämmelsen följer inte en skyldighet att omedelbart skaffa språkkunnig personal. Vid rekrytering bör dock kunskaper i minoritetsspråk vara en merit (prop. s. 137 f.).

Det vore givetvis önskvärt att Isabella N:s mor på det sätt hon efterfrågat kunde erbjudas insatser inom äldreomsorgen av personer som kan tala samiska. En orsak som förts fram i ärendet till att Kiruna kommun inte kan tillhandahålla insatserna på samiska är att det inte finns personal som kan språket. Utredningen i ärendet ger emellertid vid handen att förvaltningen är medveten om sina åligganden i denna del. Jag förutsätter att förvaltningen vid sitt arbete eftersträvar att på bästa möjliga sätt uppfylla aktuella bestämmelser på området. Jag finner inte att det finns tillräcklig anledning för mig att fortsätta utredningen.

Enligt 3 § i förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ansvarar Sametinget för uppföljningen av förvaltningsmyndigheters tillämpning av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller samer och samiska. Jag finner skäl att för kännedom tillställa Sametinget en kopia av detta beslut. Jag skickar en kopia av beslutet även till Institutet för språk och folkminnen.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka 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 1718-2008)

BAKGRUND

Socialnämnden i Alingsås kommun ansökte vid Länsrätten i Vänersborg om att E., född 1993, skulle beredas vård med stöd av 1, 2 och 3 §§ LVU. I en dom den 7 oktober 2005 biföll länsrätten nämndens ansökan om vård och förordnade att E. skulle beredas vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Under rubriken Domskäl anförde länsrätten bl.a. att E:s eget beteende inte i sig motiverade vård enligt 3 § LVU. Länsrättens dom innebar således, även om det inte kom till direkt uttryck i själva domslutet, att nämndens yrkande om vård enligt 2 § LVU vann bifall men att yrkandet om vård enligt 3 § LVU ogillades.

Socialnämnden i Alingsås kommun handlade efter länsrättens dom ärendet som om E. var föremål för vård enligt både 2 och 3 §§ LVU.

Den 7 februari 2006 placerades E. vid Nytorp HVB AB. I januari 2007 meddelade hemmet till socialförvaltningen att E. behövde omplaceras.

Den 17 januari 2007 beslutade en ledamot av socialnämnden att E. skulle placeras på behandlingshemmet Brättegården, som är ett särskilt ungdomshem och drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS).

Under tiden den 17–24 januari 2007 var E. placerad på en låst avdelning på Brättegården. Den 23 januari 2007 uppmärksammade handläggare vid socialförvaltningen att E. inte var föremål för vård enligt 3 § LVU. Brättegården meddelades detta följande dag. E. överfördes då till en öppen avdelning på behandlingshemmet. Den 26 januari 2007 skrevs hon ut från Brättegården och placerades i ett familjehem.

ANMÄLAN

I en anmälan, som kom in till JO den 26 mars 2008, anförde E:s mor A.T. bl.a. att E. hade placerats på en låst avdelning vid en SiS-institution utan laglig grund.

UTREDNING

Utredningsåtgärder

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från socialförvaltningen i Alingsås kommun och Brättegården.

Mot bakgrund av vad som kom fram genom de inhämtade handlingarna fann JO André anledning att anta att befätningshavare som stod under JO:s

tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO André beslutade därför den 15 maj 2008 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Den 3 juni 2008 hade tjänstemän från JO ett informationsmöte med representanter för SiS. Närvarande från SiS var chefsjuristen Åsa Hård av Segerstad och enhetschefen Anette Schierbeck. Från JO:s sida deltog byråchefen Carl-Gustaf Tryblom, kammaråklagaren Nicklas Englund och kammarrättsassessorn Yvonne Dahlstedt.

Under förundersökningen hölls förhör med socialsekreteraren Pernilla Martineau Hall och enhetschefen Susanne Aronsson vid socialförvaltningen i Alingsås kommun, socialsekreteraren Niklas Sundqvist, som tidigare varit anställd vid förvaltningen, samt avdelningsföreståndarna Maria Nilsson och Lena Lindblad vid Brättegården. Vid förhören underrättades de om att de var skäligen misstänkta för att ha gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Alla förnekade att de gjort sig skyldiga till tjänstefel.

Under förundersökningen hölls även förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken med avdelningschefen Helena Wikman Ericson, assistenten Ing-Mari Olsson och 1:e socialsekreteraren Lotta Rosenhöjd, samtliga vid socialnämnden.

Vissa handlingar inhämtades från Länsrätten i Vänersborg och Länsstyrelsen Västra Götalands län.

Den 28 november 2008 beslutade JO André att avföra Pernilla Martineau Hall, Maria Nilsson och Lena Lindblad som misstänkta från förundersökningen. I ett beslut den 9 januari 2009 avfördes Susanne Aronsson som misstänkt.

JO André beslutade den 20 februari 2009 att väcka åtal mot socialsekreteraren Niklas Sundqvist för tjänstefel. Hon uppdrog åt kammaråklagaren Nicklas Englund vid JO:s expedition att föra JO:s talan i målet.

Alingsås tingsrätt ogillade åtalet mot Niklas Sundqvist i en dom den 17 juni 2009 (tingsrättens mål nr B 1182-08).

Vid sidan av den fråga som omfattades av åtalet anmodades socialnämnden och SiS att yttra sig över deras respektive handläggning av E:s ärende.

Socialnämnden anmodades att yttra sig över om det förhållandet att E. inte var föremål för vård med stöd av 3 § LVU borde ha uppmärksammats av nämnden eller förvaltningen tidigare än vad som blev fallet. Yttrandet borde även belysa rutinerna vid nämndens förvaltning när det gäller dels kontroll av underlaget för övervägande/omprövning av vård enligt LVU, dels vilken genomgång som görs av ett ärende när ansvaret för handläggningen tas över av en ny handläggare.

Socialnämnden ingav som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av avdelningschefen Helena Wikman Ericson.

SiS anmodades att yttra sig över frågan om huruvida Brättegården hade brutit i sin kontroll av om det fanns förutsättningar för att ta emot E. och att placera henne vid en enhet inom behandlingshemmet som var låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn. SiS yttrande borde även belysa vilka rutiner som SiS behandlingshem har i de fall socialnämnden inte till sin ansökan i enlighet med 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen (2001:937) om

inskrivning av en person som är omhändertagen enligt LVU bifogar sådana handlingar som avses i 13 § samma kapitel.

SiS ingav som sitt remissvar ett yttrande som hade beslutats av generaldirektören Ewa Persson Göransson.

A.T. fick del av remissvaren och yttrade sig över dessa. I samband därmed framförde även E. vissa synpunkter.

Informationsmötet med SiS

Av JO:s minnesanteckningar från mötet framgår bl.a. följande.

Ansvarig handläggare hos socialförvaltningen ansöker hos SiS:s placeringsenhet om en plats med hjälp av en blankett. Handläggaren fyller i vilket behov den unge har, lagrum för omhändertagandet och aktuell orsak m.m. Placeringsenheten beslutar genom att ge en platsanvisning. Beslutet skrivs in i SiS:s datasystem KIA. SiS:s placeringsenhet är öppen även under viss jourtid. När placeringsenheten är stängd finns det alltid en anvisad jourinstitution som socialförvaltningarna kan vända sig till.

Det är sedan den enskilda institutionen som beslutar om inskrivning av den unge. I samband med inskrivningen börjar debiteringen för platsen. Institutionen fattar även beslut om intagning. Detta görs när den unge rent fysiskt är på plats. Vid inskrivningen ska underlaget finnas på plats på institutionen. Den som fattar beslutet ska förvissa sig om att alla förutsättningar finns för inskrivning. I undantagsfall kan det räcka med muntlig information. Det är institutionschefen eller den tillförordnade institutionschefen som fattar beslut om inskrivning (eller den som har beredskap vid jour). Institutionscheferna har fått delegation från SiS om att fatta dessa beslut. De kan i sin tur inte vidaredelegera inskrivningsbesluten.

Enligt SiS:s uppfattning ska inte unga som är omhändertagna enligt 2 § LVU vara på en låsbar enhet. De rutiner som finns för institutionerna är de ”råd och riktlinjer” som SiS utarbetat. SiS har stramat upp rutinerna vad avser omedelbara omhändertaganden och underställningar. SiS ger återkommande information om gällande regler för institutionerna. Vid sin tillsyn kontrollerar SiS att det finns beslut om omhändertagandet avseende de unga. I riktlinjerna sägs återkommande att institutionerna måste se till att det finns underlag för besluten om inskrivning. Riktlinjerna har gjorts tillgängliga för institutionerna genom brev, mail och SiS:s hemsida.

Brättegården tar emot unga som är omhändertagna enligt 2 och/eller 3 §§ samt enligt socialtjänstlagen. Det finns 30 platser på Brättegården varav 26 är låsbara platser och 4 är öppna.

För det fall den unge inte tidigare varit aktuell inom SiS placeras han/hon oftast på en akutavdelning. En sådan avdelning är så gott som alltid en låsbar avdelning. Det är inte alltid en inskrivning görs på en avdelning utan endast på institution.

Rutinerna hos institutionerna ska vara att senast när man gör den faktiska intagningen på avdelning ska den som beslutar om intagning vara säker på att det finns underlag för ett sådant beslut, att det går rätt till.

Åtalet mot Niklas Sundqvist

Ansvarsyrkandet

JO yrkade ansvar för Niklas Sundqvist enligt följande gärningsbeskrivning.

Genom att inte med tillräcklig noggrannhet ta del av Länsrättens i Vänersborg dom den 7 oktober 2005 har Niklas Sundqvist uppsåtligt eller av oaksamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften som socialsekreterare. Till följd av bl.a. detta har vårdtagaren under tiden den 17–24 januari 2007 kommit att placeras på en låst avdelning på institutionen Brättegården utan att det fanns lagligt stöd för en sådan placering.

Niklas Sundqvists inställning till åtalet

Niklas Sundqvist vitsordade samtliga faktiska omständigheter men förnekade brott. Han gjorde gällande att gärningen, för det fall den kunde betecknas som tjänstefel, skulle bedömas som ringa och att den därmed inte kunde grunda ansvar. Niklas Sundqvist hördes i tingsrätten över åtalet. I tingsrättens dom finns följande antecknat från förhøret.

[– – –] Han inser att det är viktigt att läsa domskälen och oerhört viktigt att läsa även domslutet. Han brukar göra detta. Han minns dock inte om han har läst domen rörande E. ”men har väl klart gjort det”. Det har gått fyra år sedan dess. Han har haft domen i sin hand, registrerat den och lagt den i akten. Han visste vad socialnämnden hade ansökt om och hade fått besked om att ansökan hade bifallits. Han borde ha sett att länsrätten inte hade bifallit ansökan om vård enligt 3 § LVU. Han har missat detta och gått på det som stod i journalen, vilket byggde på beskedet per telefon från länsrätten. Han tänkte inte på att det kunde bli fel och trodde därför att det räckte. Efteråt har han insett att det naturligtvis kan bli fel även vid en domstol. Han kände till att den unge vid vård enligt 3 § LVU kunde bland annat bli inlåst och få sin post kontrollerad. Inför omprövningen läste han journalanteckningar samt talade med E., hennes vårdnadshavare och företrädare för familjehemmet. Han utgick från tidigare grundutredning och ansökan om LVU. Det var av intresse att se om något hade förändrats. Han borde nog också ha läst domen. Han har gått på domslutet, med vilket han menar beskedet per telefon från länsrätten. [– – –]

Tingsrättens domskäl

I tingsrättens dom finns följande antecknat under rubriken *Tingsrättens bedömning*.

Det är utrett att socialnämndens ansökan avsåg vård enligt 1, 2 och 3 §§ LVU. Enligt länsrättens domslut biföll länsrätten ansökan och förordnade att E. skulle beredas vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Det står inte uttryckligen att ansökan avslogs såvitt gäller vård enligt 3 § LVU. Av länsrättens dagbok framgår att där felaktigt förts in att domen inneburit helt bifall till socialnämndens ansökan. En förklaring till detta kan vara utformningen av domslutet. Niklas Sundqvist har uppgivit att någon tagit kontakt med länsrätten den 7 oktober för att ta reda på utgången och då fick beskedet att ansökan hade bifallits helt. Att så kan ha varit fallet får stöd av journalanteckningarna. Det har ålegat Niklas Sundqvist att noggrant läsa igenom länsrättens dom och inte enbart förlita sig på uppgifter som har lämnats muntligen. Det har inte gått att klarlägga ifall Niklas Sundqvist över huvud taget har läst domen när den kom in tre dagar senare. Det är i och för sig inte märkligt om han, till följd av den långa tid som har förflutit, inte minns hur det förhållit sig. Det får dock hållas för visst att han, om han läst domen med tillbörlig noggrannhet, skulle ha upptäckt att ansökan om vård enligt 3 § LVU inte hade bifallits. Detta framgår tydligt av domskälen och framgår även av domslutet, där angivet lagrum inte nämns. Dessa delar av domen är kortfattade och skulle inte ha tagit lång tid att läsa igenom. Inte ens ett pressat arbetsläge borde ha hindrat att så skett. Tingsrätten delar Niklas Sundqvists uppfattning att man vanligen bör kunna

lita på uppgifter som har lämnats av en person som är anställd vid en domstol. Trots detta kan det hända att uppgifterna inte är korrekta, vilket har varit fallet i detta mål. Det finns inte någon omständighet som talar för att sannolikheten för att uppgifterna var felaktiga var mycket stor. Niklas Sundqvist kan därför inte anses uppsåtligt ha åsidosatt vad som gällt för uppgiften som socialsekreterare men väl gjort det av oaktsamhet.

Det återstår att pröva om oaktsamheten är straffbar eller om den bör bedömas som ringa och därmed leda till ansvarsfrihet.

Lika med justitieombudsmannen finner tingsrätten att det har funnits risk för att E. hade kunnat bli föremål för vård enligt 3 § LVU i nära anslutning till att domen hade meddelats i länsrätten. Som har framkommit ovan dröjde det dock drygt 15 månader innan så blev fallet. Under mellantiden har flickan vårdats på sådant boende där vård kan beredas med stöd av 2 § LVU. När en andra omprövning av vården skulle ske, hade Niklas Sundqvist lämnat sin tjänst och ärendet hade tagits över av en annan handläggare. Utredningen talar för att handläggaren då inte har tagit fram och läst igenom domen från länsrätten utan gått på anteckningen i journalen. Detsamma torde ha varit fallet när ansökan gavs in till SiS trots att underlaget för denna borde ha bifogats. Tingsrätten anser att dessa omständigheter liksom det faktum att man vid socialförvaltningen har fått ett felaktigt besked från länsrätten gör att oaktsamheten bör bedömas som ringa. Åtalet skall därför ogillas.

Socialnämndens remissvar

De omnämnda bilagorna har här utelämnats.

Sammanfattning

Vid genomgång av handlingar i ärendet framkommer följande; 050912 ansökte socialnämnden i Alingsås om vård för E. enligt 1, 2 och 3 §§ LVU vid Länsrätten i Vänersborg. I länsrättens dom den 7 oktober 2005 står att läsa i domslutet att länsrätten bifaller socialnämndens ansökan och förordnar att E. skall beredas vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU. I domslutet har länsrätten inte avslagit yrkandet om vård enligt 3 § LVU. Handläggaren Niklas Sundqvist kan man förmoda ha uppfattat att länsrätten förordnade om vård enligt både 1, 2 och 3 §§ LVU och domen kom felaktigt att skrivas in i journalanteckning. Då Niklas Sundqvist slutade sin anställning kom handläggare Pernilla Martineau Hall att ta över ärendet. Pernilla Martineau Hall tog endast del av det senast gjorda övervägandet/omprövningen i ärendet och förutsatte att detta stämde med vad som stod i domen. Pernilla Martineau Hall läste inte domen då hon tog över ärendet.

Under tiden den 17–24 januari 2007 vårdades E. på Brättegårdens behandlingshem. Anledningen till att E. omplacerades till Brättegården från Nytorps HVB, Uddevalla, var att hon tillsammans med en annan flicka på behandlingshemmet hade hållit bensin på husväggen och tänt på mitt i natten. Detta beteende bedömdes vara skadligt både för henne själv och hennes omgivning och Brättegårdens behandlingshem bedömdes vara den vårdform som då bäst kunde tillgodose E:s behov av vård. Att det saknades laglig grund för denna typ av vårdform var vid tillfället inte känt för handläggare Pernilla Martineau Hall. Hade det varit känt för handläggaren att E. inte vårdades enligt 3 § LVU hade ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU skett utifrån rådande situation kring E. Med största sannolikhet hade länsrätten fastställt beslutet enligt 6 § LVU. Här bör påpekas att inte heller vårdnadshavarna eller E:s ombud som tagit del av alla handlingar i ärendet inte heller uppmärksammade den lagmässigt felaktiga handläggningen i ärendet.

När det uppdragades att det saknades lagliga förutsättningar för E. att vårdas på Brättegården skedde omgående en omplacering till annan vårdform av E. Den bedömning som då gjordes var att det inte längre förelåg grunder för

ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Därför gjordes ingen ansökan om vård.

Det skall framhållas att E. utifrån faktiska omständigheter inte har behandlats felaktigt ur ett vårdperspektiv och därför inte heller bedöms lidit någon skada utifrån det som inträffat. Hon har sammanlagt vårdats åtta dagar på Brättegårdens behandlingshem på felaktiga grunder, men hade handläggaren känt till att vård inte var beslutad enligt 3 § LVU hade handläggaren agerat därefter och ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU hade skett och resultatet hade blivit detsamma för E.

I länsstyrelsens beslut (dnr nr 701-54320-2008) under "Länsstyrelsens bedömning" står att läsa följande; "Oavsett att LVU-vården för E. inte var beslutad enligt lagens 3 § har hon haft svårigheter som har med hennes person och beteende att göra. Länsstyrelsen framhåller att det istället kunde ha inneburit bristande vård om nämnden bortsett från dessa svårigheter."

Idag finns tydliga rutiner för att förebygga att liknande situationer skall hända i framtiden.

Justitieombudsmannen begär nu yttrande från socialnämnden i Alingsås över de lagmässiga felaktigheter som gjorts i samband med handläggningen gällande E. Av yttrandet skall särskilt framgå om det förhållandet att E. inte varit föremål för vård med stöd enligt 3 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) borde ha uppmärksamats av nämnden eller av förvaltningen. Vidare skall yttrandet belysa rutinerna vid nämndens förvaltning när det gäller kontroll av övervägande/omprövning av LVU, dels vilken genomgång som görs av ett ärende när ansvaret tas över av ny handläggare.

Handläggningen

Socialsekreterare Niklas Sundqvist var handläggare i ärendet E. Socialnämnden ansökte om vård enligt 1, 2 och 3 §§ vid Länsrätten i Vänersborg. I dom den 7 oktober 2005 förordnade länsrätten att E. skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Ärendet handlades därefter vid socialförvaltningen som om länsrätten även hade bifallit nämndens ansökan om att E. skulle beredas vård enligt 3 § LVU. När denna dom inkom till socialförvaltningen lades den i handläggaren Niklas Sundqvists postfack. Enligt den rutin som fanns vid denna tidpunkt så lades samtliga inkomna handlingar direkt till handläggaren i pågående ärende. Niklas Sundqvist hade ansvaret för och skrev sedan in i journalanteckning att E. skulle beredas vård enligt 1, 2 och 3 §§ LVU. Denna anteckning fördes in i journal av Ing-Marie Olsson efter uppmaning av Niklas Sundqvist. Varken enhetschef eller l:e socialsekreterare läste domen (se bil 1 "Registrering av allmänna handlingar, ärenderegistrering). Niklas Sundqvist bedömdes vara en kompetent och erfaren socialsekreterare, det fanns inte något skäl att frånga den rutin som fanns och det fanns inte heller något speciellt skäl till att göra någon extra kontroll/genomläsning av just den domen.

Vid det aktuella tillfället delgavs inte denna typ av domar nämndens ledamöter utan endast domar i överklagade beslut gick till nämndens ledamöter så någon kontroll skedde inte heller där.

Då Niklas Sundqvist slutade sin anställning på socialförvaltningen togs ärendet över av handläggare Maria Torge under tre månader med planering att ärendet sedan skulle handläggas av Pernilla Martineau Hall då hon kom åter från föräldraledighet. De journalanteckningar, utredningar, omprövningar/överväganden som gjorts i ärendet och som lästes av handläggare Pernilla Martineau Hall förutsattes självklart överensstämja med domen. Det var inte något anmärkningsvärt med detta ärende jämförelsevis med andra ärenden av samma innehåll som skulle föranleda extra kontroll.

Vid överflyttning av ärenden ges muntlig information av handläggare i ärendet till ny handläggare i ärendet, detta sker ibland tillsammans med l:e

socialsekreterare. Ibland är dessa överlämningar inte möjliga på grund av olika praktiska skäl. Information om ärendet ges då i första hand av 1:e socialsekreterare eller enhetschef. Informationen innehåller uppgifter om vad som ska göras i varje enskilt fall, exempelvis tid för nästa omprövning eller övervägande eller vilka andra som jobbar med familjen/barnet/ungdomen så som familjepedagoger eller ungdomsbehandlare. I detta fall fick Pernilla Martin-eau Hall information om ärendet av 1:e socialsekreterare och enhetschef då Niklas Sundqvist inte fanns kvar i tjänst.

Vid omprövning/övervägande av ärendet vid nämndens möten den 8 juni och den 28 november 2006 uppmärksammades heller inte då den felaktiga grunden för vård. Att det inte uppmärksammades vid dessa tillfällen beror på att handläggaren förutsatt att grunderna för LVU har överensstämmt med dom och inte heller har nämndens ledamöter vid dessa tillfällen tagit del av domen. Det bör tilläggas att inte heller E:s vårdnadshavare har uppmärksammat den felaktiga handläggningen. Likaså gäller det för E:s ombud. De har fått domen tillhanda, likaså har de fått underlaget för omprövning av vården enligt § 3 LVU för kommunikering innan beslut togs vid nämndens möten den 8 juni och den 28 november 2006.

Den 17 januari 2007 beslutade ledamot i nämnden att E. skulle omplaceras till Brättegårdens behandlingshem. Beslutet fattades då med den felaktiga utgångspunkten att E. var föremål för vård enligt både 2 och 3 §§ LVU. Under tiden 17–24 januari 2007 var E. placerad på låst avdelning på Brättegården. I samband med att domen som låg till grund för beslutet skulle skickas till Brättegården uppdagades det vid genomläsning av domen att lagliga förutsättningar saknades för att ha E. placerad på låst avdelning på Brättegården. E. omplacerades omgående till annan vårdform. I den situation som då rådde fanns inte skäl att göra ett omedelbart omhändertagande enligt § 6 LVU med avsikt att göra en ansökan om vård enligt 3 § LVU.

Handläggare och enhetschef informerade omgående vårdnadshavare och överordnade chefer på socialförvaltningen om de felaktigheter som begåtts. Nämndens ledamöter i arbetsutskottet informerades också om felaktigheterna i handläggningen i samband med nämndens nästkommande övervägande.

Rutiner

Efter denna händelse har rutinerna ändrats, alla domar lämnas för genomläsning till enhetschef och till 1:e socialsekreterare. 1:e socialsekreterare eller enhetschef går igenom dom med handläggare (se bil 2 "Ansökan om vård enligt 1, 2 och 3 §§ LVU"). Någon sådan rutin fanns inte vid det aktuella tillfället. Det fanns en rutin för registrering av individärenden som ansökan, anmälan, överklagan, utredningar och beslut samt andra handlingar. I denna rutin framgår att beslut (läs dom) lämnas till handläggare i pågående ärende (se bil 1).

Vidare delges nu socialnämnden samtliga domar från förvaltningsdomstol.

I samband med att ärende tas över av ny handläggare läses numera alltid dom av mottagande handläggare och går igenom med 1:e socialsekreterare.

Bedömning

De rutiner som fanns vid den aktuella tidpunkten följdes. Inkomna handlingar i pågående ärenden lämnades av registerpersonal till handläggaren. Att sedan handläggaren Niklas Sundqvist uppenbarligen uppfattade innehållet i domen felaktigt och att det sedan fördes in fel lagrum i journalanteckningarna är mer än beklagligt men får också ses mot bakgrund av flera olyckliga omständigheter där den mänskliga faktorn är inblandad.

Vid överlämning av ärendet borde misstaget ha uppmärksammats, ny handläggare borde läst igenom domen som låg till grund för beslutet av tvångsvård. Det fanns ingen rutin för att man som handläggare skulle gå ige-

nom domar. Det fanns ingen egentlig anledning för mottagande handläggare att kontrollera att journalanteckningarna i ärendet överensstämde med domen. Utifrån att Niklas Sundqvist var en erfaren socialsekreterare fanns det inte någon oro eller farhåga från enhetschef eller 1:e socialsekreterare att det skulle vara felaktigheter i någon del av handläggningen. Vid mottagande av nytt ärende finns nu som rutin att handläggare går igenom den dom som ligger till grund för vård enligt LVU tillsammans med 1:e socialsekreterare eller enhetschef.

Det bör poängteras att den bedömning som gjordes i samband med att E. placerades på Brättegården var adekvat och noga övervägd. Om handläggare och enhetschef känt till att det saknades laglig grund för att placera E. på Brättegården hade beslut fattats om ett omedelbart omhändertagande enligt § 6 LVU med trolig planering att ansöka om vård enligt § 3 LVU.

SiS:s remissvar

Med undantag för institutionschefen Eleonor Johanssons redogörelse har omnämnda bilagor här utelämnats.

Utredning

Remissen från JO har inom SiS remitterats till Brättegården för yttrande. Yttrande har avgetts av institutionschefen Eleonor Johansson, bilaga 1.

Yttrande

Bakgrund

Fredagen den 12 januari 2007 kontaktades placeringsenheten per telefon av en socialsekreterare vid Alingsås kommun angående en placering på ett särskilt ungdomshem för en flicka, E. Ett underlag för placering upprättades. Socialsekreteraren uppgav i telefon grunden för placering, 2 och 3 §§ lagen (1992:52) om vård av unga, LVU. Senare samma dag (kl. 16:41) inkom, per fax, en skriftlig anmälan om behov av plats på särskilt ungdomshem för E. till placeringsenheten med samma paragrafhänvisningar, bilaga 2. Anmälan över-sändes från placeringsenheten, per fax, måndagen den 15 januari 2007 till Brättegården. Avdelningsföreståndaren på avdelning Höjden tog kontakt med handläggaren vid socialtjänsten och begärde in domen från länsrätten och fick till svar att den skulle skickas snarast. Mot bakgrund av platsanmälan och socialnämndens beslut om placering enligt LVU (placeringsbeslut enligt 11 § LVU), bilaga 3 på vilka det båda var angivet 2 och 3 §§ LVU som placeringsgrund, fattade avdelningsföreståndaren ett beslut om inskrivning den 17 januari 2007. Senare samma dag kom E. till avdelningen och beslut om intagning fattades samtidigt som ett beslut om vård på läsbar enhet.

Avdelningsföreståndaren kontaktade socialtjänstens handläggare ett flertal gånger med uppmaning om att skicka länsrättsdomen. Den 24 januari 2007, dvs. åtta dagar efter inskrivning, meddelade socialtjänsten att aktuellt lagrum för vård för E. enbart var med stöd av 2 § LVU. Brättegården fattade med anledning av de nya uppgifterna omedelbart ett beslut om omplacering av E. till en öppen avdelning. E. skrevs sedermera ut från institutionen den 26 januari 2007.

Rättslig reglering och SiS placeringsrutiner

Av 11 § första stycket LVU följer bl.a. att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdti-

den. I 12 § första stycket LVU anges att det för vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska finnas särskilda ungdomshem. I andra stycket sägs att om socialnämnden beslutat att den unge ska vistas i ett hem som avses i första stycket ska SiS anvisa plats i ett sådant hem.

I 3 kap. 10 § första stycket socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, anges att SiS beslutar om inskrivning i särskilda ungdomshem. Enligt SiS arbets- och delegationsordning är det institutionschefen vid berörd institution som beslutar om inskrivning. Enligt 3 kap. 13 § SoF ska, om det för den som ansökan avser finns ett beslut om omhändertagande eller vård enligt LVU, socialnämnden bifoga en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet till ansökan.

I SiS Råd & Riktlinjer/Juridik (2002:1) LVU, flik 3 från den 1 juli 2005, anges att placeringsprocessen vid SiS lämpligen inleds med att socialtjänstens handläggare tar telefonkontakt med placeringsgruppen för att rådgöra om lämpligt placeringsalternativ. En skriftlig ansökan görs därefter på en särskild blankett. Vid behov av akut placering utanför kontorstid kan socialtjänsten vända sig till huvudkontorets jourtjänst eller, när denna inte är öppen, direkt till närmaste jourinstitution. Efter placeringsanvisning fattar socialnämnden beslut om placering enligt 11 § LVU. (Bilaga 4)

I flik 4, från den 17 maj 2002, ovan nämnda riktlinjer, sägs att institutionschefen, innan ett inskrivningsbeslut fattas, ska förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård och nämndens beslut om placering enligt 11 § LVU föreligger. (Bilaga 5)

SiS bedömning

De ungdomar som tas in på SiS särskilda ungdomshem är föremål för långtgående tvångsåtgärder. Att SiS får rätt information från socialtjänsten om de ungdomar som ska tas in på institutionerna är därför av största vikt. I aktuellt ärende har SiS fått både muntlig och skriftlig information om att lagrum för omhändertagande av E. var med stöd av 2 och 3 §§ LVU. Någon dom bifogades emellertid inte. Avdelningsföreståndaren vid avdelning Höjden begärde, vid ett flertal tillfällen, att handläggaren vid socialtjänsten skulle skicka domen och handläggaren lovade att se till att den kom in till institutionen. När det uppdagades att grunden för LVU för flickan enbart var med stöd av 2 § LVU vidtog institutionen omedelbart adekvata åtgärder och överförde henne till en öppen avdelning.

Socialnämnden ansvarar för att ansökan om placering är fullständig enligt 3 kap. 13 § SoF. Finns ett beslut om vård enligt LVU ska det till ansökan fogas en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet till ansökan. I praktiken kan kravet att bifoga domen i samband med inskrivningsbeslutet, enligt SiS mening, medföra en del praktiska svårigheter, t.ex. under jourtid, eftersom en placering av den unge ofta grundar sig på brådska och akuta åtgärder. Socialtjänsten måste i praktiken i dessa fall ges skälig tid att komma in med övriga handlingar, t.ex. en länsrättsdom, utöver ansökan och placeringsbeslut. I sådana fall anser SiS att ”annan underrättelse” kan godtas. Även om huvudregeln är att domen ska bifogas kan, i undantagsfall, myndigheten godta ett muntligt besked (jfr JO:s beslut 1995/96 s. 320). Institutionen måste emellertid infora domen så snart det kan ske, vilket också skedde i aktuellt fall.

För att minimera risken för att en intagen frihetsberövas utan laglig grund har också SiS genom åren förtydligat sina interna föreskrifter, bilagor 6–7).

Institutionschefen Eleonor Johanssons redogörelse

— — —

Flickans placering på akutavdelningen Höjden följde gängse riktlinjer och rutiner i stort. Placeringsenheten tar kontakt med avdelningsföreståndaren på Höjden i samband med att en platsansökan inkommer från Alingsås socialtjänst. Placeringssekreteraren redogör för flickans problematik och för placeringsgrunden 2 och 3 §§ lagen om vård av unga (LVU). Handläggaren från socialtjänsten beskriver ärendet mer ingående och förmedlar i första skedet att flickan omhändertagits enligt 6 § LVU. När beslutet enligt 11 § LVU inkommer till institutionen står det dock att placeringsgrunden är 2 och 3 §§ LVU. Avdelningsföreståndaren tar kontakt med handläggaren som förmedlar att hon hade fel och att det är korrekt med 2 och 3 §§ LVU. Avdelningsföreståndaren begär in länsrättsdomen och får till svar att den skall skickas snarast.

Avdelningsföreståndaren tillika ställföreträdande institutionschef tar beslut om att skriva in E. på Höjden. Platsansökan och platsanvisning med placeringsgrunderna 2 och 3 §§ LVU samt placeringsbeslut enligt 11 § LVU med 2 och 3 §§ LVU som placeringsgrund har inkommit till institutionen.

Senare samma dag 2007-01-17 kommer E. till Höjden och intagningsbeslut fattas av institutionschef i beredskap, samt beslut om vård på låsbar enhet.

Vid upprepade tillfällen under dagarna som följer kontakter avdelningsföreståndaren socialtjänstens handläggare och uppmanar henne att omgående skicka länsrättsdomen.

2007-01-24 ringer handläggaren från socialtjänsten till avdelningsföreståndaren på Höjden och uppger att 3 § LVU ej föreligger utan enbart 2 § LVU. Institutionen fattar omedelbart beslut om att omplacera E. till den öppna avdelningen Ängen. E. skrivs ut 2007-01-26 då socialtjänstens handläggare kommer och hämtar henne.

Enligt SIS råd och riktlinjer skall institutionschefen eller dennes företrädare förvissa sig om att rätt placeringsgrund föreligger vid inskrivning av ungdomar till institutionen. Det är socialnämndens skyldighet att underställa institutionen grunden för omhändertagandet. Socialnämnden skall ges "skälighetsräkningstid" för att inkomma med gällande dom och det är i det akuta skedet tillräckligt med placeringsbeslut enligt 11 § LVU och platsanvisning. Då avdelningsföreståndaren vid inskrivningen och senare vid upprepade tillfällen begärt in domen och fått besked att den kommer, bedömer jag att ansvariga handlat efter gällande riktlinjer och rutiner.

I ett beslut den 22 juni 2010 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). 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 förvaltningsrätten, tidigare länsrätten, efter ansökan av 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.

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 leder verksamheten vid 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. bestämmelserna i 15 b § LVU om vård vid en låsbar enhet om den intagne inte vårdas på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU.

När en socialnämnd ansöker om inskrivning vid ett särskilt ungdomshem enligt 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen (2001:937) av en person som är omhändertagen enligt LVU ska, i enlighet med 13 § samma kapitel, en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan.

BEDÖMNING

Av länsrättens dom framgår att E. skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU men att länsrätten inte biföll nämndens yrkande om att E. skulle vårdas även enligt 3 § LVU.

I socialförvaltningens dokumentationssystem registrerades beträffande E. felaktigt att länsrätten beslutat att E. skulle beredas vård enligt både 2 och 3 §§ LVU. Utredningen talar starkt för att den anteckningen gjordes efter att någon vid förvaltningen per telefon hade talat med länsrätten och då felaktigt fått uppgift om att länsrätten hade bifallit nämndens ansökan fullt ut. När domen kom in till socialförvaltningen uppmärksammades inte det rätta förhållandet. Den felaktiga registreringen ändrades därför inte.

Efter länsrättens dom var E. placerad vid familjehem respektive HVB-hem. I januari 2007 var hon placerad vid Nytorp HVB. Hemmet meddelade att E. på grund av en händelse vid hemmet behövde omplaceras.

En ledamot av socialnämnden beslutade den 17 januari 2007 att E. skulle placeras på Brättegården. Beslut om inskrivning och intagning av E. vid en

låsbar avdelning på behandlingshemmet fattades samma dag. Hon vistades på avdelningen under tiden 17–24 januari 2007. Eftersom det inte fanns något beslut om ett ingripande på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU innebar placeringen av E. på en låsbar enhet objektivt sett ett olaga frihetsberövande.

På kvällen den 23 januari 2007 uppmärksammade socialförvaltningen att E. inte var föremål för vård enligt 3 § LVU. Den 24 januari 2007 meddelades Brättegården och E. överfördes då omedelbart till en öppen avdelning vid behandlingshemmet. Socialnämnden beslutade den 26 januari 2007 att placera E. i ett familjehem.

Det uppkom fråga om någon tjänsteman vid socialförvaltningen i Alingsås kommun eller Brättegården hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse kan den som uppsåtligt 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.

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 eftersträfvade 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 kunnskap, utbildning och erfarenhet eller att denne har handlat under tidspress (se bl.a. NJA 2002 s. 188).

Jag fann skäl att väcka åtal mot socialsekreteraren Niklas Sundqvist för tjänstefel. När det gällde de övriga tjänstemän som jag hade delgett misstanke om brott fullföljde jag inte förundersökningen och de avfördes från utredningen. Detta innebär inte att deras agerande har varit fritt från invändningar.

Handläggningen av ärendet i samband med länsrättens dom i oktober 2005

Det är ostridigt att socialförvaltningen den 7 oktober 2005 felaktigt registrerade att E. efter beslut av länsrätten vårdades med stöd av både 2 och 3 §§ LVU. Registreringen gjordes innan länsrättens dom kommit förvaltningen till handa i pappersform, förmodligen efter ett samtal per telefon med länsrätten. Det är mycket som talar för att socialförvaltningen då kan ha fått ett besked som kunde förstås så att länsrätten beslutat om vård enligt både 2 och 3 §§ LVU. Domen inkom till förvaltningen den 10 oktober 2005. I enlighet med

förvaltningens rutiner lämnades den till Niklas Sundqvist. Det var han som var handläggare av ärendet och bl.a. hade ansvar för att ta del av domen.

Enligt domslutet hade länsrätten bifallit nämndens ansökan och förordnat om att E. skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Om Niklas Sundqvist läst domen skulle han ha förstått att ansökan om att E. skulle beredas vård enligt 3 § LVU inte hade bifallits. Tingsrätten anförde i sin dom att Niklas Sundqvist av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften som socialsekreterare men att "oaktsamheten bör bedömas som ringa".

Jag fann, efter viss tvekan, inte skäl att överklaga domen. Tingsrättens dom vann således laga kraft. Den straffrättsliga prövningen är därmed avslutad. Jag vill dock rent allmänt framhålla att i ett ärende som rör tvångsvård är det givetvis viktigt att en handläggare är noggrann. Mot denna bakgrund är det allvarligt att Niklas Sundqvist inte tillräckligt noga läste länsrättens dom. Även om hans oaktsamhet inte var straffbar finns det anledning att rikta allvarlig kritik mot honom.

Handläggningen av ärendet i tiden efter länsrättens dom fram till januari 2007

Ärendet handlades i formellt hänseende vid nämnden som om E. vårdades med stöd av både 2 och 3 §§ LVU. Den 8 juni och den 28 november 2006 fattade således nämnden, genom dess arbetsutskott, enligt 13 § tredje stycket LVU beslut om att vården med stöd av 3 § LVU skulle bestå. E. eller någon annan framförde inte någon invändning mot besluten.

I sak innebar socialnämndens handläggning under den aktuella tiden inte något egentligt men för E. Den omständigheten att nämnden felaktigt utgått från att E. vårdades med stöd av både 2 och 3 §§ LVU har emellertid givetvis medfört en risk för att E., som ju också blev fallet i januari 2007, kunde bli föremål för sådant tvång som förutsatte att det fanns beslut om vård enligt 3 § LVU. Fråga uppkommer om någon vid socialförvaltningen under tiden efter länsrättens dom i oktober 2005 till mitten av januari 2007 borde ha uppmärksammat att länsrätten hade ogillat yrkandet om vård enligt 3 § LVU och att E. därför inte var föremål för vård enligt den bestämmelsen.

Niklas Sundqvist ansvarade för handläggningen av ärendet angående E. fram till dess att han slutade vid socialförvaltningen i juli 2006. Han hade misstagit sig angående grunden för vården av E., vilket han erhållit allvarlig kritik för. Det har emellertid inte framkommit något som tyder på att han hade anledning att ifrågasätta uppgifterna i akten om grunden för vården under tiden efter länsrättens dom fram till sommaren 2006. Han bör därför inte särskilt lastas för att han inte upptäckte felet innan han slutade sin anställning.

Susanne Aronsson hade som enhetschef mellan åren 2005 och 2007 ett övergripande ansvar för handläggningen av E:s ärende. Såvitt har kommit fram i ärendet har hon emellertid inte haft till uppgift att granska domar från länsrätten utan det var en uppgift som handläggarna själva hade ansvar för.

Inför arbetsutskottets omprövningar den 8 juni och 28 november 2006 har Susanne Aronsson undertecknat de underliggande utredningarna. När arbets-

utskottet bl.a. fattade sitt omprövningsbeslut den 8 juni 2006 var Susanne Aronsson närvarande vid sammanträdet.

Susanne Aronsson har i förhör uppgett att det förhållandet att hon undertecknar utredningarna är att se som ett kvitto på att hon faktiskt har tagit del av handlingen. Hon kontrollerar emellertid inte innehållet i utredningarna. Avseende utredningen rörande E. inför arbetsutskottets omprövning den 8 juni 2006 har Susanne Aronsson uppgett att hon utgått från att bedömningen var korrekt med anledning av att Niklas Sundqvist, som ansvarig handläggare, gått igenom utredningen med 1:e socialsekreteraren och Susanne Aronsson hade stort förtroende för dem båda.

En offentlig befattningshavare som undertecknar ett förslag till beslut och kanske t.o.m. föredrar ärendet för beslutsfattaren får som regel antas ha ett ansvar för innehållet i det underlag som han eller hon presenterar. Susanne Aronssons uppgift att hon inte haft någon skyldighet att närmare sätta sig in i ärendet kan därför diskuteras. Ytterst får det dock ankomma på nämnden att bestämma vilket ansvar som olika handläggare ska ha inför att ett ärende behandlas i utskottet. Eftersom nämnden synes ha ansett att Susanne Aronsson som enhetschef inte själv har behövt ta del av underlaget för förslaget till beslut kan ansvaret för eventuella fel i utredningen inte läggas henne till last. Däremot vill jag rent allmänt framhålla vikten av att nämnden i framtiden för tjänstemännen vid förvaltningen tydligt anger vilka kontroller m.m. som en tjänsteman måste göra inför att nämnden ska fatta beslut i ett ärende.

Pernilla Martineau Hall tog över ansvaret som handläggare i oktober 2006.

I förhör har Pernilla Martineau Hall uppgett att hon fick ärendet föredraget för sig muntligt av 1:e socialsekreteraren samt att hon i samband med övertagandet läste igenom den senaste omprövningen. Hon träffade även familjen ganska omgående och kunde bilda sig en egen uppfattning. Hon läste inte länsrättens dom i samband med övertagandet av E:s ärende. Inte heller fick hon någon information om innehållet i domen. Domen fanns inte i den mapp hon fick utan den var arkiverad tillsammans med äldre handlingar avseende E.

Under tiden fram till dess att Brättegården efterfrågade domen (se nästa avsnitt) tog Pernilla Martineau Hall inte del av domen. Det synes ha varit en allmän rutin vid förvaltningen att äldre handlingar, dit den aktuella domen räknades, arkiverades. Pernilla Martineau Hall hade således inte omedelbar tillgång till domen. Hon förlitade sig på de uppgifter som fanns tillgängliga i ärendet. Jag delar uppfattningen som förts fram i utredningen om att man som handläggare måste kunna lita på de uppgifter som införts i ärendet av tidigare handläggare, i vart fall om inte särskilda skäl föranleder något annat. En dom, som innehåller de grundläggande förutsättningarna för vård enligt LVU och som utgör utgångspunkten för hur vården ska bedrivas, bör emellertid under hela handläggningen av ärendet vara direkt åtkomlig för handläggaren. Den omständigheten att domen i detta fall var av äldre datum ändrar inte den bedömningen. Jag anser att Pernilla Martineau Hall borde ha efterfrågat domen i samband med att hon tog över ansvaret för ärendet, men jag lämnar saken med det påpekandet. I sammanhanget bör noteras att förvaltningen efter det som inträffat har ändrat rutinerna när en ny handläggare tar över ansvaret för

ett ärende. Den nya handläggaren ska numera alltid läsa domen och gå igenom den med 1:e socialsekreteraren.

Handläggningen i samband med placeringen av E. på Brättegården

Av 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen 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. Innan ett beslut om inskrivning i ett särskilt ungdomshem fattas ska institutionschefen enligt SiS råd och riktlinjer 2002:1, LVU, ”förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård och nämndens beslut om placering enligt 11 § LVU föreligger”. Om det finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVU ska en kopia av eller annan underrättelse om beslutet fogas till nämndens ansökan (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen).

Socialförvaltningen

I januari 2007 meddelade Nytorp HVB att E. inte kunde vara kvar där på grund av att E. varit inblandad i en allvarlig händelse. Socialförvaltningen vände sig till SiS och anmälde behov av plats för E. vid ett särskilt ungdomshem. I anmälan angav förvaltningen att det var 2 och 3 §§ LVU som låg till grund för vården. Av anmälan framgår bl.a. också att det är fråga om en akut placering och att det helst ska vara en ”öppen” plats.

SiS anvisade den 17 januari 2007 en plats vid en låsbar avdelning på behandlingshemmet Brättegården. Efter föredragning av Pernilla Martineau Hall fattade en ledamot av nämnden samma dag beslut om att E. skulle placeras på Brättegården. Behandlingshemmet beslutade om inskrivning av E. och senare denna dag skjutsades E. till Brättegården och hemmet fattade beslut om intagning av E.

Pernilla Martineau Hall har uppgett att hon inför inskrivningen på Brättegården per telefax till behandlingshemmet översände bl.a. nämndens placeringsbeslut. Däremot översände hon inte länsrättens dom. Enligt hennes uppfattning är det inte rutin från behandlingshemmens sida att begära in domar utan det kan skilja från institution till institution och även mellan olika tjänstemän.

När Pernilla Martineau Hall på kvällen den 23 januari 2007 hämtade domen från arkivet upptäckte hon att länsrätten endast förordnat om att E. skulle beredas vård enligt 2 § LVU. Hon underrättade 1:e socialsekreteraren om saken. Behandlingshemmet informerades nästa morgon.

Det föreligger olika uppgifter om när Brättegården frågade efter domen. Pernilla Martineau Hall har uppgett att Brättegården bad att få domen först den 23 januari 2007. Maria Nilsson vid Brättegården har uppgett att hon vid kontakt med socialförvaltningen redan den 17 januari 2007 bad att få en kopia av domen om vård enligt LVU. Det har inte varit möjligt för mig att klarlägga vilka diskussioner som socialförvaltningen och Brättegården fört om domen.

Oavsett vad som förekommit har det, enligt bestämmelsen i 3 kap. 13 § socialtjänstförordningen, ankommit på Pernilla Martineau Hall att i samband

med inskrivningen av E. vid Brättegården ha sett till att länsrättens dom om vård enligt LVU översändes till behandlingshemmet. Att så inte skedde är en brist i handläggningen.

Brättegården

Det har konstaterats att E. bereddes vård vid en låsbar avdelning på Brättegården utan att det fanns laglig grund för detta. Brättegården hade emellertid erhållit information från socialförvaltningen om att E. vårdades enligt både 2 och 3 §§ LVU och att tvångsvården pågått sedan 2005. Det fanns inga uppgifter som borde ha föranlett Brättegården att ifrågasätta riktigheten av den mottagna informationen. Hemmet hade således i det nu aktuella fallet skäl att utgå från att det fanns förutsättningar för att bereda E. vård på en låsbar avdelning. Likväl är det av vikt att ett särskilt ungdomshem förvissar sig om att det finns rättslig grund för att ta in en person vid hemmet, inte minst när det gäller en låsbar avdelning.

Eftersom nämnden inte i enlighet med bestämmelsen i 3 kap. 13 § socialtjänstförordningen hade skickat domen om vård enligt LVU till SiS borde hemmet omgående ha vidtagit åtgärder för att få den. Som framgår av det tidigare anförda har det i ärendet inte gått att klarlägga vilka kontakter som förekommit mellan socialförvaltningen och Brättegården om domen. Maria Nilsson har uppgett att hon frågade efter domen den 17 januari 2007. Med utgångspunkt från den uppgiften kan det diskuteras om Maria Nilsson kunnat nöja sig med att påminna handläggaren vid socialförvaltningen eller om hon borde ha övervägt andra möjligheter för att få in domen när hemmet följande dag inte fick den. När domen inte utan dröjsmål tillställdes hemmet, hade hemmet ytterst haft att överväga om E. över huvud taget kunde beredas vård vid den låsta avdelningen.

När det gäller de kontakter som Maria Nilsson har uppgett att hon haft med socialförvaltningen i denna fråga har dessa inte dokumenterats. Med anledning av vikten av att behandlingshemmet tillser att nödvändiga handlingar kommer hemmet till handa kan Maria Nilsson inte undgå kritik för att inte ha dokumenterat de kontakter hon uppgett sig haft.

SiS anför i sina råd och riktlinjer att hemmet måste förvissa sig om att det finns lagliga förutsättningar för att ta emot en person för tvångsvård vid hemmet. Det kan diskuteras i vilket skede av förfarandet som den kontrollen måste ske, dvs. om den ska göras när beslut om inskrivning fattas och/eller när den enskilde rent faktiskt tas in vid hemmet. Denna fråga har visst samband med frågeställningen i ett ärende som jag för närvarande utreder och som rör inskrivning och intagning av en person vid ett LVM-hem (JO:s dnr 6513-2009). Jag vill inte föregripa mitt ställningstagande i det ärendet och går därför inte här närmare in på frågan. Det finns dock sannolikt skäl för mig att återkomma till saken.

Avslutande synpunkter

Som framgår ovan har socialnämnden placerat E. på SiS behandlingshem Brättegården och behandlingshemmet har mottagit E. vid en låsbar avdelning

utan att det fanns formella förutsättningar för vård enligt 3 § LVU. Detta innebär objektivt sett att E. varit olaga frihetsberövad under tiden den 17–24 januari 2007. Jag ser mycket allvarligt på det inträffade. Omständigheterna har dock varit sådana att det har visat sig vara svårt att lasta någon enskild tjänsteman för själva frihetsberövandet. Av utredningen har emellertid framkommit att det har brustit i handläggningen vid både socialförvaltningen och SiS.

Jag finner skäl att tillställa Socialstyrelsen, som har tillsyn över bl.a. de här aktuella områdena, en kopia av detta beslut.

Fråga om det förelåg tillräckligt underlag för ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

(Dnr 311-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde G.L. klagomål mot Socialnämnden i Helsingborgs kommun. Klagomålen gällde bl.a. ett beslut den 18 december 2008 att omedelbart omhänderta G.L:s son, T.H., född 1992, enligt 6 § LVU. Hon ifrågasatte även polisens agerande i samband med att T.H. hade hämtats vid ett senare tillfälle.

G.L. anförde bl.a. följande. Hennes son anhölls den 17 december 2008 som misstänkt för ett bankrån. Polisförhören med sonen fortsatte dagen därpå och sonen försattes på fri fot den 18 december 2008. Misstankarna mot T.H. var svaga och sonens advokat sade att han kunde vara lugn, ingenting skulle hända. Trots detta hämtades sonen av polisen på kvällen den 18 december 2008. Polisen uppgav att T.H. var omhändertagen av socialtjänsten och förde honom till Råby ungdomshem i Lund. Nästa dag bad hon socialtjänstens handläggare att förklara vad som hänt. Handläggaren hade ingen förklaring. Efter många samtal hämtade handläggaren och en kollega till denne hem T.H. från ungdomshemmet. Sonen kom hem på kvällen den 19 december 2008. Handläggaren och hans kollega bad henne om ursäkt. Den 15 januari 2009 kom polisen och skulle hämta sonen igen trots att beslutet om omhändertagande hade hävts.

Utredning

JO inhämtade och granskade beslutet den 18 december 2008 om omedelbart omhändertagande av T.H. och socialförvaltningens journalanteckningar i ärendet för tiden den 15 december 2008–20 januari 2009.

Socialnämnden anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över följande frågor.

1. Hade nämnden tillräckligt underlag för att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av pojken eller borde nämnden ha inhämtat närmare upplysningar om det brott som man misstänkte att han hade begått?
2. Enligt uppgift i anmälan kom polisen på uppdrag av socialtjänsten till familjen och sökte efter pojken trots att omhändertagandebeslutet hade

upphävs. Har nämnden underlåtit att återkalla en tidigare gjord begäran om s.k. polishandräckning?

Som remissvar antog nämnden ett yttrande upprättat av biträdande enhetschefen Anne-Marie Östberg. I yttrandet anfördes följande.

Sedan några år tillbaka har socialtjänsten och polisen i Helsingborg ett nära samarbete. Inom socialtjänsten finns det ett s.k. ”krimteam”, som förhandsbedömer och ansvarar för utredning i alla anmälningar rörande misstänkt kriminalitet. Socialsekreterare Michael Olsson ingår i krimteamet.

3. Den bakgrundsinformation, som socialtjänsten har i detta ärende, är att det under perioden 060515–081007 har inkommit 8 polisanmälningar på T.H., [p-nr], avseende misstänkt kriminalitet. Senast gjordes ett yttrande till åklagarmyndigheten den 24 oktober 2008 med anledning av att T.H. var misstänkt för stöld genom inbrott i skola.

På eftermiddagen den 18 december 2008 blev biträdande enhetschef Anne-Marie Östberg uppringd av socialsekreterare Michael Olsson, som befann sig på polishuset med anledning av ett förhör. Han berättade att T.H. var misstänkt för att ensam ha utfört ett bankrån. Misstankegraden var hög och den polis, som Michael Olsson hade kontakt med sade, att det var sannolikt att de hade rätt gärningsman. Denna information vidarebefordrades till Michael Olsson två gånger samma eftermiddag.

Med hänsyn till ovanstående bakgrundsinformation, brottets allvarliga karaktär samt då polisen utpekade T.H. som sannolik gärningsman, fattade Anne-Marie Östberg beslutet att inkalla en representant för nämndens sociala utskott. En av socialnämndens ledamöter, Anna Jähnke, fattade det formella beslutet. Därefter gjordes en begäran om polishandräckning för att få hjälp med att genomföra beslutet. Socialsekreterare Michael Olsson har inget ansvar när det gäller beslutet om det omedelbara omhändertagandet.

Med facit i hand kan socialnämnden bara konstatera, att ärendet skulle ha diskuterats med åklagaren, innan beslut om ett omedelbart omhändertagande fattades. Anledningen till att det inte skedde, var att polisen hade uttryckt stor säkerhet om att T.H. var gärningsmannen. Så fort socialtjänsten fick utförligare information, upphävdes beslutet om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Samtal fördes både den 19 december och den 22 december med modern om det felaktiga omhändertagandet.

4. Socialtjänsten begärde handräckning av T.H. den 18 december 2008 och denna genomfördes samma kväll vid 22-tiden. Efter verkställigheten är det polismyndighetens skyldighet att ta bort handräckningsbegäran och markera att uppdraget har blivit utfört. Detta ligger ej på socialtjänsten.

G.L. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Polismyndighetens handläggning av handräckningsärendet har utretts i ett särskilt ärende (JO:s dnr 3628-2009). Chefsjustitieombudsmannen Mats Melin har den 9 december 2009 fattat beslut i det ärendet.

I ett beslut den 9 februari 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 1 § LVU ska insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom 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. Vård med stöd av 3 § LVU får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Av 3 § LVU framgår att vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroende-framkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Med brottslig verksamhet enligt 3 § LVU avses inte rena bagatellförseelser 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.

Beslut om vård enligt LVU fattas av förvaltningsdomstol efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden får 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 bl.a. risken för den unges hälsa eller utveckling. Om socialnämndens beslut inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden förordnat besluta om omhändertagande (6 § andra stycket LVU).

Den grundläggande förutsättningen för ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU är att det på goda grunder kan antas att vård enligt LVU är nödvändig. Ett omhändertagande är en ingripande åtgärd. Socialnämnden ansvarar för att varje omhändertagandebeslut grundas på en så tillfredsställande utredning som möjligt.

Avgörande för beslutet att omedelbart omhänderta T.H. med stöd av 6 § LVU var en uppgift från polisen om att T.H. var misstänkt för rån. Socialförvaltningen får som regel anses kunna lita på att sakuppgifter som polisen lämnar är korrekta och på de bedömningar som polisen gör i frågor som rör deras verksamhet. I detta fall var emellertid polisens uppgift om misstanken mot T.H. allmänt hållen. T.H. synes ha förnekat att han hade gjort sig skyldig till brottet. Åklagaren hade upphävt anhållningsbeslutet och försatt T.H. på fri fot. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till kravet på en så fullständig utredning som möjligt inför omhändertagandebeslut, anser jag att man från förvaltningens sida borde ha utrett närmare vad den uppgivna brottsmisstanken mot T.H. grundade sig på.

Genom att okritiskt lägga polisens uppgift om brottsmisstanken till grund för sitt beslut om omhändertagande har nämnden enligt min mening brutit i sitt ansvar för utredningen. Som nämnden anfört hade en kontroll lämpligen kunnat ske genom en kontakt med åklagaren. Nämnden förefaller dela min uppfattning att underlaget för beslutet om omhändertagande var bristfälligt. Med hänsyn härtill finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte någon åtgärd från min sida.

En 18-årig yngling vårdades med stöd av LVU och var placerad på ett särskilt ungdomshem. Fråga bl.a. om socialnämnden hade, utan att ha befogenhet till det, fattat beslut om att begränsa kontakten mellan ynglingen och hans farmor

(Dnr 4239-2008)

Anmälan

Kerstin S. framförde i en anmälan, som kom in till JO i augusti 2008, klagomål mot Socialnämnden i Varbergs kommun. Klagomålen avsåg socialtjänstens agerande avseende vården av hennes då 18-åriga barnbarn R. från det att han var nio år gammal och framåt. Kerstin S. bifogade olika handlingar och anförde bl.a. följande.

Nu är R. inlåst på Ekens behandlingshem i Uddevalla. Nu har soc. brutit näst intill all kontakt mellan R. och oss här hemma. [...]

Kerstin S. hänvisade till en av socialsekreteraren Glenn Åkerström undertecknad skrivelse, daterad den 11 juli 2008, med följande lydelse.

R. är placerad jml. 11 § LVU på Ljungbackens ungdomshem avd. Eken. Utifrån att R:s farmor Kerstin S. tidigare haft en negativ påverkan på R. så bedömer socialnämnden att det skall råda en begränsning i kontakten mellan R. och farmor Kerstin S.

Beslut

Undertecknad beslutar att R. inte skall ha telefonkontakt med sin farmor Kerstin S. R. kan däremot hålla kontakt med henne genom att *han* skriver brev. Däremot skall de brev som kommer från Kerstin S. öppnas för att förhindra att hon på ett negativt sätt påverkar R. och därmed äventyrar resultatet av den givna vården.

Utredning

Inledningsvis togs vissa handlingar i ärendet in. Från socialförvaltningen inhämtades bl.a. journalanteckningar för perioden den 5 maj 2008–28 augusti 2008. Från Statens institutionsstyrelse (SiS), Ljungbackens behandlingshem, inhämtades utskrifter från olika journalsystem för perioden den 11 februari 2008–25 augusti 2008.

Därefter skickades en remiss från JO till socialnämnden. Enligt vad som angavs i remissen förutsatte JO att beslutet den 11 juli 2008 hade fattats med stöd av 11 § fjärde stycket LVU. Med den utgångspunkten anmodades socialnämnden att inkomma med utredning och yttrande om huruvida det har förelagat rättsliga förutsättningar för att fatta beslutet om begränsning av kontakten mellan Kerstin S. och R. med hänsyn *dels* till att R. hade fyllt 18 år och *dels* till att R. var placerad i ett s.k. särskilt ungdomshem som har kunnat

besluta om bl.a. inskränkning i rätten att ta emot telefonsamtal och om kontroll av brev och andra försändelser med stöd av 15 a § och 19 § LVU.

Socialnämnden överlämnade som sitt remissvar ett av ordföranden i nämnden Lena Andersson undertecknat yttrande samt ett av förvaltningschefen Annika Larsson-Maspers och avdelningschefen Leif Möller undertecknat tjänsteutlåtande.

I yttrandet anfördes följande.

Justitieombudsmannen (JO) har begärt att socialnämnden ska inkomma med utredning och yttrande huruvida det har förelegat rättsliga förutsättningar för att fatta beslutet om begränsningar i kontakten mellan Kerstin S. och R. med hänsyn till dels att R. hade fyllt 18 år och dels till att R. var placerad i ett s.k. särskilt ungdomshem som har kunnat besluta om bl.a. inskränkning i rätten att ta emot telefonsamtal och kontroll av brev och andra försändelser med stöd av 15 a § och 19 § LVU.

R. har varit aktuell hos socialtjänsten i Varberg sedan 1998. Socialtjänsten har tidigare beviljat flera insatser enligt socialtjänstlagen men dessa har inte fungerat bra. R. omhändertogs enligt 2 och 3 §§ LVU under våren 2003 och den 1 juli 2008 placerades R. på Ljungbackens ungdomshem avdelning Eken enligt 11 § LVU. Skälet till omhändertagandet var att R. levde ett liv som äventyrade hans hälsa och livsföring.

Som ett stöd i vården av R. har socialförvaltningen varit institutionschefen på Ljungbacken behjälplig med råd och i samband med en begäran om ett skriftligt underlag, felaktigt formulerat socialtjänstens rekommendation som ett beslut.

Socialförvaltningen är medveten om att beslut om begränsningar för ungdomen i sin kontakt med familj och anhöriga bara kan fattas av Statens institutionsstyrelse. Eftersom de begränsningar som gällt R:s kontakter med anhöriga, vid varje tillfälle beslutats av institutionschefen, har socialförvaltningens felaktigt utformade rekommendation inte utgjort en egen grund för de begränsningar som gällt för R.

Med anledning av det inträffade kommer förvaltningen att se över sina interna arbetsrutiner.

I tjänsteutlåtandet anfördes huvudsakligen följande.

— — —

I utredningsarbetet har dialog förts med socialsekreterare Glenn Åkerström, samordnare Britt Dahlén, enhetschef Miguel Carmenes och Gunnel Olsén, avdelningsföreståndare Ljungbackens ungdomshem (SiS).

Ärendet

R. har varit aktuell hos socialtjänsten i Varberg sedan 1998. Socialtjänsten har tidigare gjort flera insatser enligt socialtjänstlagen men dessa har inte fungerat bra. R. omhändertogs enligt 2 och 3 §§ LVU under våren 2003 och den 1 juli 2008 placerades R. på Ljungbackens ungdomshem avdelning Eken enligt 11 § LVU. Målet med vården var att R. ska uppnå en funktionsnivå där han klarar ett boende med stöd. För att uppnå målet med vården ingår dels att begränsa R:s kontakter med personer som inte är lämpliga för honom och dels att hjälpa R. att få insikt i sin problematik och vad denna innebär för honom i det dagliga livet. När R. kom till Eken hade han tidigare varit placerad på Margretelunds ungdomshem (SiS) och där haft begränsningar i sin kontakt med sina anhöriga. R. var då under 18 år. I mitten av juli ringer avdelningsföreståndare Gunnel Olsén från Ljungbacken till den placerande socialsekreteraren och undrade hur de ska göra när det kommer brev till R. R. var då fyllda 18 år. Socialsekreteraren gör då bedömningen att det är olämpligt för R., att i

detta skede, ha kontakt med sina anhöriga då han precis har anlänt till institutionen. Om R. däremot själv vill ha kontakt med sin farmor kan han skriva brev. Gunnel Olsén vill då ha ett skriftligt underlag från socialtjänsten inför vidare diskussion med institutionschefen.

Det har under vårdtiden funnits en regelbunden dialog mellan den placerande socialsekreteraren, R. och avdelning Ekens personal och föreståndare. Socialsekreteraren har träffat R. var 6:e vecka på avdelning Eken tillsammans med avdelningens personal. När det gäller begränsningen av R:s kontakt med farmor har socialsekreteraren på begäran av avdelningsföreståndare Gunnel Olsén, se bilaga 1, skickat ett brev som skulle användas som underlag för institutionschefens beslut. Begränsningen som socialsekreteraren har bedömt kunna äventyra syftet och målet med vården gäller farmors kontakt med R. och inte tvärtom. R. har haft möjlighet att skriva brev till farmor. När det gäller s.k. SiS-institutioner har institutionschefen ansvar för att införa begränsningar för ungdomen med hänsyn till vårdens syfte och resultat (15 a § LVU). Denna inskränkning hävdades i oktober 2008, se bilaga 2, då R. fungerade bra på avdelningen.

Vid samtal med Gunnel Olsén (090327) upplyser hon utredaren om att samtliga begränsningar som gällt R:s kontakter med anhöriga, vid varje tillfälle har beslutats av chefen för institutionen.

Förvaltningens överväganden

R. har varit aktuell hos socialtjänsten i Varberg sedan 1998. Socialtjänsten har tidigare beviljat flera insatser enligt socialtjänstlagen men dessa har inte fungerat bra. R. omhändertogs enligt 2 och 3 §§ LVU under våren 2003 och den 1 juli 2008 placerades R. på Ljungbackens ungdomshem avdelning Eken enligt 11 § LVU. R. hade då fyllt 18 år. Skälet till omhändertagandet var att R. levde ett liv som äventyrade hans hälsa och livsföring.

Som ett stöd i vården av R. har socialförvaltningen varit institutionschefen på Ljungbacken behjälplig med råd och i samband med en begäran om ett skriftligt underlag, felaktigt formulerat socialtjänstens rekommendation som ett beslut. Socialförvaltningen är medveten om att beslut om begränsningar för ungdomen i sin kontakt med familj och anhöriga bara kan fattas av SiS. Eftersom de begränsningar som gällt R:s kontakter med anhöriga, vid varje tillfälle beslutats av institutionschefen, har socialförvaltningens felaktigt utformade rekommendation inte utgjort en egen grund för de begränsningar som gällt för R.

Med anledning av det inträffade kommer förvaltningen att se över sina interna arbetsrutiner.

Den i tjänsteutlåtandet åberopade bilaga 1 var den skrivelse, daterad den 11 juli 2008, som redogjorts för ovan under rubriken Anmälan.

Bilaga 2 till utlåtandet var en skrivelse upprättad av socialsekreteraren Glenn Åkerström den 7 oktober 2008 med följande innehåll.

Utifrån att R. nu varit placerad under en tid på Ljungbacken avdelning Eken och att det fungerat bra för R. på avdelningen gör socialtjänsten bedömningen att det inte längre finns behov av några restriktioner för R. gällande brev, telefonkontakter samt besök av anhöriga. Utifrån det uppdrag som givits till Eken ses detta som ett steg i behandlingen där målet är att R. skall slussas ut mot ett liv i samhället. Det är dock av största vikt att vara observant på hur dessa kontakter kan påverka R. samt att hans kontakter inte äventyrar den givna vården.

Kerstin S. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 2 december 2009 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Av 1 § LVU följer att insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom i första hand ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt LVU, dvs. tvångsvård, 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 har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

I 2 § anges under vilka förutsättningar vård ska beslutas i de s.k. miljöfallen, dvs. på grund av något missförhållande i hemmet. Vidare ska vård beslutas i de s.k. beteendefallen, enligt 3 § första stycket LVU, 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.

I 11 § första stycket LVU anges bl.a. att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. I fjärde stycket samma paragraf anges att nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden.

I 12 § LVU anges att det för vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska finnas särskilda ungdomshem. Om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett hem som avses i 12 § ska Statens institutionsstyrelse anvisa plats i ett sådant hem.

I 15–20 b §§ LVU finns bestämmelser om s.k. särskilda befogenheter avseende vården vid sådana hem för särskilt noggrann tillsyn som avses i 12 § (särskilda ungdomshem). Därav framgår att Statens institutionsstyrelse kan besluta om vissa inskränkningar för den unge vad gäller telefonsamtal, innehav av föremål m.m. samt om granskning av brev och andra försändelser till eller från den unge.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att JO, enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet, inte bör utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Några sådana skäl har inte framkommit i detta fall.

Vidare gäller att syftet med JO:s granskning i första hand är 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 kan däremot inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat och är återhållsam med att ha synpunkter på myndigheternas bedömningar i sak.

Mot denna bakgrund har jag inte funnit skäl att vidta någon åtgärd eller göra något uttalande när det gäller frågan om det har funnits skäl för att bereda R. vård med stöd av LVU.

Jag har således inriktat min granskning, med anledning av Kerstin S. anmälan mot socialtjänsten, på den inledningsvis citerade skrivelsen av den 11 juli 2008 innehållande ett beslut om begränsningar i kontakten mellan R. och hans farmor Kerstin S.

Socialnämnden har i remissvaret uppgett att den aktuella skrivelsen i själva verket var ett skriftligt underlag avsett för Statens institutionsstyrelse och att socialtjänsten ”felaktigt formulerat [sin] rekommendation som ett beslut”. Enligt uppgift till socialnämnden från avdelningsföreståndaren för behandlingshemmet har också samtliga begränsningar som gällt R:s kontakter med anhöriga vid varje tillfälle beslutats av chefen för institutionen.

Socialtjänsten är ansvarig för det grundläggande beslutet om omhändertagande och placering av den unge och har de bästa kunskaperna om den unges personliga förhållanden. Jag har mot den bakgrunden självfallet inte någon invändning mot att socialtjänstens personal är SiS personal behjälplig när det gäller underlag inför SiS beslut enligt reglerna i LVU om särskilda befogenheter.

Av flera journalanteckningar i ärendet, både före och efter den 11 juli 2008, får jag dock intrycket att den aktuella socialsekreteraren har haft uppfattningen att socialtjänsten hade befogenhet att besluta om inskränkningar i kontakterna med omvärlden för R. när han var placerad på Ljungbackens behandlingshem. Denna uppfattning synes ha delats av SiS personal på behandlingshemmet. Som exempel på det kan nämnas att det i SiS journalanteckningar den 3 juli 2008, angående ett behandlingsmöte med deltagare från både socialtjänsten och behandlingshemmet, hänvisas till att socialtjänsten ska fatta beslut om bl.a. en s.k. telefonlista.

Det kan alltså, trots vad avdelningsföreståndaren för hemmet har uppgett till nämnden, starkt ifrågasättas om den aktuella skrivelsen faktiskt har fungerat endast som en rekommendation eller ett beslutsunderlag. Enligt min mening är det i stället mycket som talar för att SiS personal har ”verkställt” socialtjänstens beslut snarare än lagt skrivelsen till grund för ett självständigt beslutsfattande. Skrivelsen synes således ha medfört direkta rättsverkningar för R.

Oavsett SiS eventuella ansvar för den fortsatta handläggningen finner jag anledning att vara mycket kritisk till att socialtjänsten har gett den aktuella skrivelsen formen av ett beslut.

Jag finner vidare skäl att framhålla att om socialtjänsten vill bidra med ett beslutsunderlag till SiS måste självfallet givna rekommendationer hållas inom ramen för vad som lagligen är möjligt. Beträffande brevgranskning vill jag särskilt framhålla att utrymmet enligt LVU (se i första hand 19 och 16 §§) att förhindra den unge från att över huvud taget ta del av skriftliga meddelanden i form av t.ex. brev är mycket begränsat, om det ens är möjligt. Enligt min mening kan det ifrågasättas om inte rekommendationerna i den aktuella skrivelsen har gått för långt.

2010/11:JO1

Jag vill även fästa uppmärksamheten på följande. Som det får förstås av handlingarna från socialförvaltningen har ordföranden i sociala utskottet den 2 juni 2008 fattat ett beslut enligt 14 § LVU om ”total umgängesbegränsning” för faderns umgänge, kontakt och telefonsamtal med R., som vid det tillfället var placerad på SiS-institutionen Margretelund. R. skulle då fylla 18 år inom knappt tre veckor. I beslutsmotiveringen framhölls att fadern inte var vårdnadshavare. Däremot nämns i dokumentet ingenting om att fadern på annan grund var berättigad till umgänge med R. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att närmare utreda omständigheterna kring detta beslut men vill rent allmänt erinra om följande. En förutsättning för att beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU ska kunna fattas avseende någon annan än en vårdnadshavare är att det avser en förälder som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal.

Mot bakgrund av vad som kommit fram i detta ärende har jag för avsikt att på eget initiativ i ett särskilt ärende utreda handläggningen hos Statens institutionsstyrelse vad gäller R:s kontakter med bl.a. Kerstin S.

Fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn

(Dnr 4591-2009)

Bakgrund

Anna J. har vårdnaden om sonen E, född 1995. Länsrätten i Göteborg (numera Förvaltningsrätten i Göteborg) beslutade den 26 mars 2009 att E. skulle beredas vård enligt 1 § andra stycket och 2 § LVU. Den 31 mars 2009 placerades E. i ett jourfamiljehem. Nämndens ordförande beslutade den 17 juni 2009 att placera E. hos makarna H.

Anmälan

Anna J. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 18 augusti 2009, klagomål mot Social- och arbetsnämnden i Partille kommun angående handläggningen av ärendet enligt LVU. Hon var missnöjd med bl.a. förvaltningens bristande kommunikering med henne inför omplaceringen av sonen, avsaknaden av överklagandehänvisning i beslutet om omplacering samt handläggningen av umgängesregleringen med sonen. Till sin anmälan fogade Anna J. vissa handlingar.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO journalanteckningar och vissa upplysningar per telefon från social- och arbetsförvaltningen i Partille kommun.

Social- och arbetsnämnden i Partille kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över anmälan. Som sitt remissvar lämna-

de nämnden en skrivelse som hade upprättats vid nämndens förvaltning (åbe-ropade bilagor har här utelämnats).

Ärendet

JO har i skrivelse, som inkom 2009-10-27, begärt att Social- och arbetsnämnden i Partille kommun yttrar sig i ärendet med diarienummer 4591-2009, med anledning av klagomål som framförts i Anna J:s anmälan till JO. Klagomålen rör socialtjänsten i Partille kommuns handläggning av ärende rörande Anna J:s son E.

JO har beslutat att granska ärendet och remitterat det för yttrande utifrån tre punkter i klagandes skrivelse:

1. Borde Anna J. ha fått del av den utredning som låg till grund för placeringen av E. i det aktuella familjehemmet innan omplaceringsbeslutet fattades?
2. Kunde Anna J. ha överklagat beslutet den 2009-06-17 om familjehemsplacering och, i så fall, borde hon ha underrättats om den möjligheten?
3. I en skrivelse, som är daterad den 2009-06-17, från social- och arbetsförvaltningen till Anna J., lämnade handläggaren viss information. Innefattade informationen en sådan begränsning av Anna J:s kontakt med E. som borde ha kommit till uttryck i ett formellt beslut om reglering av umgänge med stöd av 14 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU?

JO har tidigare begärt in journalanteckningar gällande E. för tiden 2009-06-01 till 2009-08-01 utifrån ovanstående klagomål. Kopior på journalanteckningar översändes till JO inom en vecka efter att denna begäran inkom.

Redogörelse

1. Anna J. har i sin skrivelse till JO framfört att hon borde ha fått en bättre och fylligare information om familjehemmet H. innan beslut fattades om att E. skulle placeras där. Anna menade att hon dessutom fick information om familjehemmet 2009-06-19 via ett brev (bilaga 1 i Annas skrivelse) och att denna information kom till hennes kännedom efter att E. redan hade blivit placerad i familjehemmet. Det framgår av journalblad att ett brev skickades till Anna 2009-06-15 om att E. skulle besöka ett tilltänkt familjehem redan dagen efter, 2009-06-16, och att en eventuell placering av E. kunde bli aktuell redan samma vecka. 2009-06-16 besökte E. familjehemmet H. tillsammans med familjehemssekreterarna Minna Svahn och Eva Bernetoft. Familjehemmet bedömdes lämpligt för E:s vårdbehov. E. befann sig i en besvärlig situation där det hade framkommit att E. inte mådde bra i det jourhem där han vistades. Det innebar bl.a. att han inte trivdes samt att jourhemmet hade svårigheter att hantera E:s problematik. Familjehemmet hade också svårigheter i samarbetet med Anna. Det bedömdes vara det bästa för E. om han kunde omplaceras så snart det var möjligt och ett lämpligt stadigvarande familjehem hade hittats. Nämndens beslut bedömdes ej kunna avvaktas varför beslut om omplacering enligt 11 § LVU togs av ordföranden i social- och arbetsnämnden 2009-06-17, se bilaga 2 i Annas skrivelse. Ordförandebeslut samt innehållet i det brev som sändes till Anna 2009-06-17, bilaga 1 i Annas skrivelse, innehåller uppgifter om familjehemmet. Familjehemssekreterare Minna Svahn kontaktade Anna 2009-06-17 via telefon och delgav Anna muntlig information om familjehemmet. Minna Svahn informerade då också Anna att hon skulle erhålla skriftlig information om familjehemmet. Anna har således fått information om familjehemmet muntligt innan E. placerades men att den skriftliga informationen, dvs. underlaget till beslutet om omplacering, erhöll Anna inte förrän efter E. hade placerats. Enligt Anna kom brevet, bilaga 1, till henne den 2009-06-19 och

ordförandebeslutet var henne till handa en vecka efter att beslutet var taget. Nämnden bedömer att Anna J. som part borde ha fått ta del av vad som kommit fram under utredningsarbetet även i skriftlig form och beretts tillfälle att yttra sig innan beslut om omplacering fattades 2009-06-17.

2. E. vårdades i familjehem med stöd av LVU, vilket innebar att det var nämnden som fattade beslut om var någonstans E. skulle vistas under vårdtiden. Nämnden fattade beslut om den nya placeringen 2009-06-17. Av 22 § Förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det gått den enskilde emot och kan överklagas. Beslutet angår Anna J. i egenskap av vårdnadshavare för E. och beslutet om placering enligt 11 § LVU kan man överklaga. Enligt 21 § andra stycket Förvaltningslagen skulle underrättelsen om beslutet innehållit information om hur Anna J. kunde överklaga beslutet. Anna J. fick aldrig någon sådan information.
3. Anna fick via brev daterat 2009-06-17, bilaga 1 i Annas skrivelse, information om att det inte skulle vara något umgänge mellan henne och E. under minst en månad och att Anna skulle ringa E. på familjehemmets fasta telefon på söndagar mellan kl. 19 och 21 samt att samtalstiden då skulle vara begränsad till max 20 minuter. Anna hade tidigare genom brev 2009-06-09 fått besked om att hon och E. skulle ha umgänge genom att träffas varje fredag mellan kl. 14 och 15 med undantag av fredag den 26:e juni då Anna skulle befinna sig utomlands, se bilaga 3 i Annas skrivelse. Detta umgänge var något som socialsekreterare Tina Fredriksson och Anna hade kommit överens om i samtal 2009-06-05. Att förslaget om umgänge ändrades 2009-06-17 berodde på ändrade förhållanden kring E. E. kom till ett nytt familjehem 2009-06-18 och bedömningen var att E. behövde komma till ro och få möjlighet att lära känna det nya familjehemmet innan han skulle träffa sin mamma. Därför blev bedömningen att det inte skulle vara lämpligt för E. att träffa Anna under den första månaden i det nya familjehemmet. Därefter skulle en uppföljning av umgänget ske och revideringar i umgänget skulle göras i samråd med Anna.

Syftet med brevet om ändrat umgänge, bilaga 1 i Annas skrivelse, var att ge ett förslag som Anna skulle ta ställning till. Men utifrån Annas skrivelse är det uppenbart att Anna inte tolkade det så. Nämndens bedömning är att texten som handlar om umgänget i bilaga 1 i Annas skrivelse är formulerad på ett sådant sätt att det är svårt för Anna att tyda texten på annat sätt än att det är något som redan är beslutat och som hon inte har möjlighet att yttra sig över. Texten borde ha formulerats på ett sådant sätt att Anna hade uppfattat att hon hade haft möjlighet att reagera på ett förslag. Då hade nämnden därefter kunnat bedöma om det skulle fattas beslut om en formell reglering av umgänget med stöd av 14 § LVU eller inte. Enligt lagen om vård av unga ska bestämmelserna om möjligheten att begränsa umgänget tillämpas restriktivt och det är först när nämnden inte kan komma överens med vårdnadshavaren om en umgangesplan som nämnden av rättssäkerhetsskäl bör besluta om umgänge med stöd av 14 § andra stycket punkt 1 LVU. Nämnden menar att det vid tidpunkten för skrivelsen daterad 2009-06-17 inte fanns förutsättningar för reglering av umgänget mellan E. och Anna J.

Anna hörde inte av sig med reaktioner efter hon hade fått brevet om minskat umgänge, vare sig till familjehemssekreterare eller till socialsekreterare. Anna hade en besökstid uppsatt hos socialsekreterare Tina Fredriksson 2009-07-07 för att bl.a. diskutera umgänget med E. Anna avbokade denna tiden. Tina Fredriksson skrev därefter ett brev till Anna, 2009-07-24, som innehöll ytterligare information om hur det fungerar för E. i familjehemmet samt förslag om ett umgänge med både träffar och telefonkontakt. Först efter att Anna hade fått detta brev från Tina hörde Anna av sig via brev, inkom till socialtjänsten 2009-08-10, och talade om att hon var missnöjd med flera saker, bl.a. att hon hade velat överklaga beslutet om umgänget såsom det var formulerat i

bilaga 1 i Annas skrivelse. Det kan tilläggas att Anna i detta brev inte kommenterade det nya förslaget om umgänge och hon har än idag inte kommenterat detta förslag.

Social- och arbetsnämnden i Partille konstaterar att handläggningen har brustit såväl när det gäller kommunikering inför beslut och när det gäller underrättelse om beslut. Handläggningen har också brustit när det gäller hanterandet av frågan hur umgänget mellan E. och Anna J. ska utövas.

Social- och arbetsförvaltningen i Partille kommun har som ambition att utifrån ovanstående se över och förbättra rutiner när det gäller handläggning i liknande ärenden.

Anna J. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 23 april 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

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. Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan tvångsvård finns i LVU. Vård med stöd av LVU ska beslutas bl.a. på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU).

När någon vårdas med stöd av LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge ska ordnas och var han ska vistas under vårdtiden. Av 11 § fjärde stycket LVU framgår att nämnden eller den som nämnden har uppdragit vården åt, ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning som behövs för att genomföra vården, bestämma om hans personliga förhållanden. Härav följer även att nämnden efter ett beslut om vård enligt LVU inträder vid sidan av vårdnadshavarna eller i deras ställe och har samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer vårdnadshavarna.

Nämndens vårdansvar får emellertid inte medföra att en vårdnadshavare fråntas allt inflytande över den unge. En vårdnadshavare, liksom – i förekommande fall – den unge själv, bör så långt det är möjligt medverka vid vårdens utformning. Det åligger nämndens handläggare att informera vårdnadshavarna om uppkomna frågor kring vården. En vårdnadshavare ska även beredas möjlighet att framföra sina synpunkter till nämnden.

Om det hos nämnden uppkommer fråga angående omplacering av ett familjehemsplacerat barn ska nämnden inleda en utredning. I ärendet om omplacering är vårdnadshavaren part. Av 11 kap. 8 § första stycket SoL och 17 § förvaltningslagen (1986:223) följer att vårdnadshavaren som regel ska underläggas om utredningsmaterialet och sin rätt att yttra sig över det innan ärendet avgörs.

Av utredningen framgår att brev skickades till Anna J. den 15 juni 2009 med information om att E. skulle besöka ett tilltänkt familjehem dagen därpå och att det kunde bli aktuellt med en omplacering samma vecka. E. besökte familjehemmet den 16 juni 2009, varpå beslut om placering i det hemmet fattades av nämndens ordförande följande dag. Samma dag som beslutet fattades fick Anna J. per telefon besked om sonens omplacering och ett skriftligt

beslut skickades till henne. Anna J. fick således inte del av utredningen eller tillfälle att yttra sig i saken innan beslut fattades om omplacering.

Det finns vissa undantag från kommunikationsskyldigheten. En myndighet får avgöra ett ärende utan att kommunikation har skett bl.a. om avgörandet inte kan skjutas upp (17 § första stycket 4 förvaltningslagen). Såvitt framgår av nämndens remissvar var det angeläget att ett beslut om omplacering fattades utan dröjsmål. Omständigheterna var emellertid inte sådana att det inte fanns utrymme att bereda Anna J. möjlighet att ta del av utredningen och ge henne tillfälle att yttra sig. Jag är därför kritisk till att så inte skedde.

Anna J. hade som vårdnadshavare möjlighet att överklaga beslutet om omplacering. Till beslutet om omplacering den 17 juni 2009 fanns emellertid inte någon överklagandehänvisning. Av 21 § förvaltningslagen framgår att myndigheten har en skyldighet att, i förekommande fall, underrätta parten om hur man kan överklaga beslutet. Det är naturligtvis av största vikt att en överklagandehänvisning lämnas till beslut som kan överklagas. Nämnden har i sitt remissvar medgett att ett fel har begåtts. Även i denna del förtjänar handläggningen kritik. Jag förutsätter emellertid att felet har uppstått på grund av ett rent förbiseende och finner därför inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Vad sedan gäller handläggningen av frågan om umgängets reglering mellan sonen och Anna J. vill jag anföra följande.

Enligt 14 § första stycket LVU har en socialnämnd ett ansvar för att en underårig som vårdas enligt LVU får sitt behov av umgänge med vårdnadshavaren så långt som möjligt tillgodosett. Frågor som rör umgänget brukar som regel kunna lösas genom att en överenskommelse träffas mellan socialförvaltningen och vårdnadshavaren. Ibland är det emellertid inte möjligt att nå en lösning i samförstånd. I ett sådant fall ska begränsningar i umgänget mellan en vårdnadshavare och ett barn som omhändertagits enligt LVU ske i den ordning som anges i 14 § andra stycket LVU. Enligt denna bestämmelse får socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården av den unge, besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavaren ska utövas. Ett sådant beslut kan enligt 41 § första stycket 3 LVU överklagas.

Har ett beslut enligt 14 § LVU inte meddelats finns det inte några lagliga begränsningar för en vårdnadshavare att umgås med sitt barn efter egna önskemål. Upprättade umgängesplaner innebär alltså inte någon rättslig begränsning av en vårdnadshavares rätt att träffa sitt barn. Från förvaltningens sida måste det emellertid finnas ett visst utrymme för att hävda att de överenskommelser som träffats ska hållas. Det måste också finnas visst utrymme för att diskutera förändringar beträffande det framtida umgänget innan det faktiskt förändras.

I ett fall då vårdnadshavaren uppger att han eller hon vill träffa sitt barn oftare än vad som tidigare överenskommit är det således naturligt att i ett första skede diskutera hur det framtida umgänget ska utformas. Kan förvaltningen och vårdnadshavaren inte enas om en ny umgängesplan, och ett utökat umgänge bedöms kunna äventyra vården, bör nämnden utreda frågan och därefter eventuellt fatta ett beslut i saken. Regleringen har till syfte att säkerställa

vården av den unge och utredningen ska alltså inriktas på vilket umgänge som är bäst för barnet.

Anna J. tillställdes i samband med sonens omplacering en skrivelse, daterad den 17 juni 2009, som bl.a. rörde det framtida umgänget med sonen. Som nämnden anförde i sitt remissvar var skrivelsen formulerad på ett sådant sätt att den gav ett intryck av att umgängesfrågan redan var beslutad.

Det synes inte ha förekommit någon diskussion med Anna J. om umgänget. Detta är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att den umgängesreglering som anges i skrivelsen från den 17 juni 2009 väsentligt inskränkte Anna J:s möjligheter att träffa sonen. Nämnden borde ha diskuterat frågan med Anna J. före det att skrivelsen sändes över till henne. Under alla förhållanden skulle Anna J. i skrivelsen, på ett tydligt sätt, ha upplysts om att den angivna regleringen var ett förslag och att hon hade möjlighet att komma in med synpunkter. Nämnden kan således inte heller i detta avseende undgå kritik för sin handläggning.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Ett LVM-hem verkställde ett beslut om flyttning av en intagen till ett annat LVM-hem enligt 25 § tredje stycket LVM trots att tiden för att överklaga beslutet inte hade gått ut

(Dnr 33-2009)

Anmälan

I en skrivelse, som kom in till JO den 5 januari 2009, framförde Tommy E. klagomål mot SiS, Renforsens behandlingshem. Han var missnöjd med ett beslut den 1 december 2008 om att han skulle flyttas från Renforsens behandlingshem till Frösö LVM-hem. Han anförde att han var missnöjd med såväl beslutet i sak som att det dröjt en månad innan han delgavs beslutet.

Till anmälan fogade Tommy E. det aktuella överflyttningsbeslutet.

Utredning

JO inhämtade den 16 januari 2009 per telefon upplysningar från Mats Kärestad, biträdande institutionschef vid Renforsens behandlingshem. Han uppgav att institutionen den 8 januari 2009 hade mottagit ett exemplar av den skrivelse som Tommy E. hade gett in till JO. Skrivelsen, som innefattade ett överklagande av beslutet om flyttning den 1 december 2008, skulle vidarebefordras till länsrätten senast den 19 januari 2009.

Vid telefonkontakt den 22 januari 2009 med Länsrätten i Västerbottens län framkom att det till länsrätten inte hade inkommit något överklagande av SiS, Renforsens behandlingshem, beslut den 1 december 2008.

Tommy E:s anmälan remitterades därefter till SiS som anmodades att inkomma med yttrande. I remissen angavs att det av yttrandet skulle framgå när Tommy E. underrättades om beslutet den 1 december 2008 och hur hans överklagande hade handlagts. I ett remissvar, som hade beslutats av stf generaldirektören Åsa Hård af Segerstad, anfördes följande.

Utredning

Som ett led i beredningen av ärendet inom SiS har ärendet remitterats till institutionschefen Annika Boierth (institutionschefen) vid Renforsens behandlingshem (Renforsen), som yttrat sig rörande de omständigheter som anmälan hänför sig till, bilaga 1 (*se nedan; JO:s anm.*).

Juridiska enheten har också begärt in handlingar från Länsrätten i Västerbottens län (länsrätten) bestående av Tommy E:s överklagande, bilaga 2, länsrättens underrättelse, bilaga 3, länsrättens dagboksblad, bilaga 4, samt länsrättens dom, bilaga 5 (*bilagorna har utelämnats; JO:s anm.*).

Yttrande

Bakgrund

Av Tommy E:s journal framgår bl.a. följande. Han togs in den 29 augusti 2008 och placerades på Renforsen med stöd av lagen (1988:870) om vård av

missbrukare i vissa fall, LVM. Beslut enligt 25 § LVM om utskrivning/överflyttning till Frösö LVM-hem (Frösön) fattades den 1 december 2008. Tommy E. vistades i fängelse under tiden den 1 december–30 december 2008 och ankom till Frösön den 30 december 2008 kl. 12.50 med Kriminalvårdens transporttjänst. Samma dag kontaktades Frösön av vakthavande på anstalten i Umeå, som meddelade att det blivit något fel i kommunikationen och att Tommy E. skulle vistas på häktet i Östersund över natten. Tommy E. hämtades av häktespersonal kl. 15.05, och han vistades på häktet natten mellan den 30 och den 31 december 2008. Härfter återvände han till Frösön.

Av institutionschefens yttrande framgår bl.a. följande. Tommy E. fick den 26 november 2008 ett muntligt besked av ansvarig avdelningsföreståndare vid Renforsen om den planerade överflyttningen till Frösön. Tommy E. valde att direkt inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt för avtjänande av ett fängelsestraff, istället för att åka till Frösön. Den 31 december 2008, i samband med ankomsten till Frösön, delgavs han det skriftliga beslutet från den 1 december 2008. Han skrev inte under beslutet men överklagade det och skickade handlingen direkt till länsrätten.

Av de handlingar SiS har erhållit från länsrätten framgår bl.a. följande. Tommy E:s överklagande kom in till länsrätten första gången, enligt rättens inkomststämpel, den 5 januari 2009. Länsrätten översände därefter överklagandeskriften till Renforsen med en underrättelse, daterad den 7 januari 2009. Av länsrättens dagboksblad (mål nr 112-09) framgår att överklagande, beslut och yttrande från SiS inkom till länsrätten den 26 januari 2009. Länsrätten avslog den 16 februari 2009 Tommy E:s överklagande om överflyttning.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 25 § tredje stycket LVM får SiS besluta att en intagen ska flyttas till ett annat LVM-hem, om det anses lämpligt från vårdsynpunkt.

I 36 b § andra stycket LVM anges att beslut om överflyttning enligt 25 § tredje stycket får förordnas att gälla omedelbart, om det behövs från vårdsynpunkt. Andra beslut av SiS gäller omedelbart om inte något annat förordnas.

Av SiS Råd & Riktlinjer/Juridik (2005:2) LVM framgår ifråga om beslut om överflyttning bl.a. följande. Ett beslut om överflyttning får enligt 36 b § LVM förordnas att gälla omedelbart om det behövs ur vårdsynpunkt. Förordnas inte detta ska överflyttningen inte verkställas förrän beslutet vunnit laga kraft eller klienten har gett sitt samtycke till överflyttningen.

Av samma riktlinjer framgår i fråga om förfarandet när det gäller överklagbara beslut bl.a. följande. När ett beslut fattas ska det dokumenteras i klientens journal. Ett skriftligt beslut, med motivering, tas ur det klient- och institutionsadministrativa systemet (KIA). Beslutet ges till klienten, som får skriva under att han eller hon har tagit del av det. Längst ner på beslutet finns en överklagandehänvisning, dvs. information om hur klienten ska göra om han eller hon vill överklaga beslutet. För det fall klienten vägrar att skriva under beslutet, ska detta antecknas i journalen. Överklagandetiden börjar då löpa. Har klienten överklagat i rätt tid ska institutionschefen genast sända överklagandet (i original), en kopia på det överklagade beslutet samt övriga handlingar som kan ha betydelse för domstolens bedömning, som t.ex. ett yttrande från institutionschefen om denne anser att ett sådant behövs, till länsrätten. Den länsrätt som ska pröva frågan är den som också prövade frågan om vård (47 § LVM). JO har uttalat att tidsrymden för överlämnande till länsrätten inte bör överstiga en vecka (JO dnr 1561-1997).

SiS bedömning

Det aktuella beslutet om överflyttning är daterat den 1 december 2008. Tommy E. delgavs beslutet först den 31 december 2008. Delgivningsförsök borde, enligt SiS mening, ha skett omgående. Beslutet hade inte vunnit laga kraft när det verkställdes, och Tommy E. hade inte heller gett sitt samtycke till över-

flyttningen. Något förordnande om att beslutet skulle gälla omedelbart hade heller inte fattats. Det förelåg således inte någon rättslig grund att verkställa beslutet den 30 december 2008.

När det gäller Tommy E:s överklagande inkom detta från länsrätten till Renforsen den 8 januari 2009. Överklagandet och SiS yttrande inkom till länsrätten först den 26 januari 2009. SiS kan här konstatera att det tog 18 dagar innan länsrätten fick del av handlingarna och att de borde ha överlämnats tidigare.

Av institutionschefens yttrande framgår också att det finns behov av att se över myndighetens databaserade journalföringssystem (KIA) när det gäller ett beslut om överflyttning och verkställigheten av detsamma. En sådan översyn har inletts.

Till yttrandet fogades en redogörelse som hade upprättats av institutionschefen Annika Boierth, Renforsens behandlingshem. I den anförde hon följande.

Rubricerad klient meddelades muntligt 2008-11-26 av ansvarig avdelningsföreståndare Renforsens behandlingshem om planerad överflyttning till Frösö LVM-hem. Han meddelades även om underlag till detta beslut.

Den planerade överflyttningen beslutades ske 2008-12-01. I samband med avfärd den aktuella dagen övervägde klienten att åka till Frösö LVM-hem innan inställelse vid Kriminalvårdsanstalt, men valde själv att åka direkt till häktet för inställelse och avtjänande av fängelsestraff 2008-12-01–2008-12-30. I samband med ankomst till Frösö LVM-hem efter avtjänat fängelsestraff 2008-12-31 delgavs klienten det skriftliga beslutet om överflyttning.

Rutinen när det gäller skriftlig delgivning ser ut på det sättet att klienter delges det skriftliga beslutet vid ankomst till den mottagande institutionen. Anledningen till detta förfarande är att klienter överflyttas i SiS dokumentationssystem KIA och detta kan inte göras förrän klienten lämnat den föregående institutionen och anlänt till den mottagande institutionen. Därmed kan inte beslutet verkställas skriftligt förrän klienten anlänt till den mottagande institutionen.

Möjligheten att överklaga gäller i 3 veckor efter delgivet beslut. I detta fall innebar möjligheten att överklaga från och med 2008-12-31 och tre veckor framåt. Renforsens behandlingshem har således givit utrymme för möjligheten till överklagande från det skriftliga delgivningstillfället enligt ovan.

Det skriftliga överklagandet från klienten skickades direkt till Länsrätten i Umeå. Renforsens behandlingshem erhöll således inte någon skriftlig överklagan direkt från klienten. Länsrätten översände i sin tur en kopia av överklagandet till Renforsens behandlingshem. Kopian anlände 2009-01-08 med en anmodan om ett yttrande i ärendet, vilket de erhöll 2009-01-19. En kopia av yttrandet skickades samtidigt till klienten, Tillsynsenheten SiS samt JO.

Tommy E. bereddes tillfälle att yttra sig över SiS:s yttrande.

I ett beslut den 22 mars 2010 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

SiS får enligt 25 § tredje stycket LVM besluta att en intagen ska flyttas till ett annat LVM-hem om det anses lämpligt från vårdsynpunkt. SiS får förordna att ett sådant beslut ska gälla omedelbart (36 b § andra stycket LVM). Ett beslut om överflyttning av en intagen får överklagas till förvaltningsdomstol (44 § första stycket 1 LVM).

Bedömning

Av utredningen framgår att Tommy E. den 26 november 2008 fick ett muntligt besked om den planerade överflyttningen till ett annat LVM-hem (Frösön) samt att beslutet formellt fattades den 1 december 2008. Något förordnande om att beslutet skulle gälla omedelbart meddelades inte. Tommy E. valde att den 1 december 2008 inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt för avtjänande av ett fängelsestraff, i stället för att åka till Frösön. Efter att Tommy E. hade avtjänat fängelsestraffet fördes han den 31 december 2008 till Frösö LVM-hem, varvid han delgavs det skriftliga beslutet om överflyttning från den 1 december 2008.

Ett beslut om överflyttning med stöd av 25 § LVM ska överklagas inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet; se 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223). Om myndigheten väljer att underrätta den enskilde om ett beslut genom delgivning råder det som regel inte någon tvekan om när den enskilde fick del av beslutet. För det fall att myndigheten väljer att underrätta den enskilde om beslutet på annat sätt än genom delgivning enligt delgivningslagen (1970:428) är huvudregeln den att klagotiden räknas från den dag då den enskilde genom myndighetens försorg fick del av beslutet i skriftlig form (se bl.a. Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen, 2 uppl, s. 314 f.; särskilt s. 317).

SiS har anfört att klagofristen ska räknas från när Tommy E. delgavs beslutet. Med den utgångspunkten hade således beslutet om överflyttning inte vunnit laga kraft när Tommy E. kom till Frösö LVM-hem. Tommy E. hade inte heller gett sitt samtycke till överflyttningen. Någon rättslig grund att verkställa beslutet förelåg därför inte och Statens institutionsstyrelse kan inte undgå kritik för sin handläggning av ärendet. SiS har medgett att ett fel har begåtts. Jag utgår från att den i remissvaret omnämnda översynen av myndighetens databaserade journalföringssystem numera har genomförts och anser mig kunna lämna frågan med de nu gjorda uttalandena.

Tommy E. överklagade överflyttningsbeslutet genom en skrivelse som kom in till Länsrätten i Västerbottens län den 5 januari 2009. Länsrätten över-sände överklagandet till Renforsens behandlingshem för s.k. rättidsprövning. Efter denna prövning skickade behandlingshemmet tillbaka överklagandet till Länsrätten i Västerbottens län, dit det inkom den 26 januari 2009. Länsrätten i Västerbottens län meddelade dom i målet den 16 februari 2009 (mål nr 112-09).

JO har tidigare uttalat att ett överlämnande av ett överklagande från en myndighet till domstol normalt inte bör överstiga en vecka (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 347). Jag är kritisk mot behandlingshemmets långa handläggningstid av Tommy E:s överklagande, inte minst mot bakgrund av att beslutet redan hade börjat verkställas.

Utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra

(Dnr 6383-2009)

Den 17–20 november 2009 gjorde JO en inspektion av Stadsdelsnämnden Södermalm i Stockholms kommun. Vid inspektionen gjordes iakttagelser när det gällde utformningen av beslut om att ett omedelbart omhändertagande med stöd av 13 § LVM ska upphöra. I inspektionsprotokollet uttalade *JO André* i denna del följande.

Utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra

Av 18 § LVM framgår att om omhändertagande har beslutats enligt 13 § ska ansökan om tvångsvård ha kommit in till länsrätten inom en vecka från det att länsrätten meddelade beslut att omhändertagandet skulle bestå.

I 18 a § LVM anges att ett beslut om omedelbart omhändertagande upphör att gälla (1) om beslutet inte har underställts länsrätten inom den tid som anges i 15 §, (2) om ansökan om vård inte har gjorts inom den tid som anges i 18 §, (3) när rätten avgör frågan om vård, eller (4) om den omhändertagne häktas. Enligt 18 b § LVM ska socialnämnden, om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, genast besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av rätten.

När länsrätten har fastställt ett omedelbart omhändertagande enligt LVM har nämnden således en vecka på sig att ansöka om tvångsvård enligt lagen. Om det under denna tid framkommer att det inte längre finns skäl för omhändertagandet, följer av 18 b § LVM att nämnden är skyldig att genast besluta om upphörande av omhändertagandet. Ett av skälen för att beslutet ska upphävas av nämnden är att den person som är föremål för omhändertagandet inte ska behöva vara frihetsberövad längre tid än absolut nödvändigt (prop. 2004/05:123 s. 31).

Vid granskningen av akterna på vuxenheten noterades flera ärenden där det under veckofristen hade kunnat klarläggas att det inte var aktuellt för nämnden att gå vidare med en ansökan om tvångsvård, eftersom den omhändertagnes vårdbehov bedömdes kunna tillgodoses på frivillig väg. I dessa fall hade nämnden fattat beslut om att ”ej ansöka om vård enligt 18 b § LVM”.

Förvaltningen uppgav vid det avslutande mötet att ett sådant beslut ”innefattade” ett beslut om att omhändertagandet skulle upphöra. Detta framgick dock inte klart av beslutets ordalydelse. En sådan utformning av ett beslut är inte tillfredsställande och kan lätt leda till missuppfattningar.

Jag vill här peka på ett fall rörande S.T. Länsrätten i Stockholms län fastställde den 17 juni 2008 ett beslut om omedelbart omhändertagande av S.T. Sista dag för nämnden att ansöka hos rätten om tvångsvård var således den 24 juni 2008. S.T. samtyckte emellertid den 23 juni 2008 till frivillig vård, vilken synes ha påbörjats samma dag. Enhetschefen fattade den dagen ett beslut om att ”ej ansöka om vård enligt 18 b § LVM med anledning av att S.T. samtycker till frivillig vård” och faxade beslutet till bl.a. länsrätten. I

beslut den 24 juni 2008 upphävde länsrätten det omedelbara omhändertagandet av S.T. Det kan således konstateras att länsrätten, vilket är fullt förståeligt, inte uppfattade saken på det sättet att stadsdelsnämnden redan den 23 juni 2008 hade beslutat om upphörande av omhändertagandet. Det inträffade visar vikten av att nämndens beslut om upphörande av ett omhändertagande är tydligt. Jag förutsätter att nämnden omgående ser över sina rutiner i aktuellt avseende.

Handläggning

Handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut

(Dnr 2231-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Susanne N. på Stadsdelsfullmäktige Centrum i Malmö kommun. Hon anförde bl.a. följande.

I december månad 2007 fick jag muntligt besked av Malmö stad om att man endast accepterar min nuvarande hyreskostnad i 6 månader; i mitt ärende fram till och med maj 2008. Därefter använder man sig av sin egen konstruktion i detta; så kallad normerad hyra. ...

... Malmö stad meddelar mig detta i december 2007 men vägrar att ge mig en skriftlig besvärshänvisning så att jag kan överklaga ..., detta trots att man som sagt muntligen delgivit mig beslut enligt ovan.

Utredning

Efter remiss anförde Stadsdelsfullmäktige Centrum, sociala utskottet, i ett yttrande över anmälan följande.

Ekonomiskt bistånd lämnas endast till skälig bostadskostnad. När det gäller att avgöra om en bostadskostnad är skälig hänvisar Centrum SDF till de av Malmö Stad normerade belopp som justeras årligen med utfallet i hyresförhandlingarna mellan hyresgästföreningen och allmännyttan och enligt dessa är den högsta godtagbara boendekostnaden för en ensamstående utan barn 4 245 kr/mån. Beloppen för högsta godtagbara bostadskostnad är en vägledning för bedömningen som dock i grunden är individuell.

Centrum SDF har gjort en bedömning att Susanne N:s boendekostnad inte är skälig och därmed gavs ett skäligt rådrom så att Susanne N. skulle ha möjlighet att förändra sin boendekostnad. Under detta rådrom godkänner Centrum SDF den faktiska boendekostnaden vid beräkning av försörjningsstödet, den faktiska boendekostnaden godkänns vanligtvis så länge man aktivt medverkar för att finna ett billigare boende eller på annat sätt försöker sänka sina boendekostnader. Ett skäligt rådrom lämnas alltid skriftligt, där tidsperioden tydligt framkommer.

Susanne N. har ej varit i kontakt med Centrum SDF angående besvärshänvisning eller lämnat in en skriftlig överklagan på det lämnade rådrommet.

Centrum SDF menar att ett skäligt rådrom i det aktuella fallet är en informationsskrivelse om vilka allmänna förhållanden som gäller i samband med

ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader och Centrum SDF:s bedömning om att nuvarande boendekostnad inte anses skälig.

Enligt praxis behöver inte alltid ett beslut ha självständig eller direkt rättsverkning för att det skall kunna överklagas. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet. Det är inte uppenbart att den aktuella skrivelsen innefattar ett sådant beslut i bistandsfrågan som är överklagbart enligt 16 kap. 3 § Sol, eller om skrivelsen endast utgör ett besked om hur ansökan skall handläggas framöver.

När den enskilde underrättas om ett beslut som går att överklaga och som helt eller delvis har gått emot honom eller henne är nämnden skyldig att informera den enskilde om hur beslutet kan överklagas (21 § förvaltningslagen).

Besvärshänvisning har ej bifogats rådrummet i ärendet, detta på grund av bristande rutiner. Generellt skall en skriftlig besvärshänvisning bifogas skrivelser som medför sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet. Centrum SDF kommer att se över sina rutiner vad gäller utlämnande av skriftliga besvärshänvisningar.

Susanne N. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 september 2009 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Enligt 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) får socialnämndens beslut överklagas hos förvaltningsdomstol om nämnden har meddelat beslut i fråga om bl.a. en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Av 21 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) framgår att en sökande, klagande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska han underrättas om hur han kan överklaga det (21 § andra stycket förvaltningslagen).

Bedömning

I 4 kap. 3 § SoL finns bestämmelser om att försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för bl.a. boende. Vid införandet av bestämmelsen om försörjningsstöd i socialtjänstlagen (1980:620) anförde regeringen bl.a. följande när det gällde den enskildes ansvar för att minska sina boendekostnader (prop. 1996/97:124 s. 83).

Om bostadskostnaderna bedöms vara för höga i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet är det rimligt att ställa krav på byte av bostad. Krav på byte av bostad är främst motiverat vid långvarigt bistandsbehov. Om bistandsbehovet bedöms vara under en kortare tidsperiod kan det inte ställas lika långtgående krav på att den enskilde skall medverka till att byta bostad. Om bostaden representerar ett ekonomiskt värde, t.ex. i form av egen villa eller bostadsrättslägenhet, och socialbidragsbehovet bedöms bli långvarigt bör detta också utgöra ett skäl för byte av bostad.

Förutsättningen för krav på flyttning eller en reduktion av ersättningen för bostadskostnaderna är att det finns faktiska möjligheter för familjen att erhålla en annan bostad som uppfyller skäliga krav samt att oskäliga sociala konsekvenser inte uppstår. Den enskilde måste dessutom få skälig tid för att byta eller avyttra bostaden. Om det är svårt att sälja bostaden på grund av bostadsmarknaden på orten eller andra omständigheter som den enskilde inte kan råda över skall detta vägas in i helhetsbedömningen av rätten till bistånd.

Beträffande vad som är skäligt rådrum för att skaffa en billigare bostad anför Socialstyrelsen i sina allmänna råd Ekonomiskt bistånd (2003:5) följande (s. 9).

Om socialnämnden bedömer att boendekostnaden inte är skälig, bör nämnden i regel ändå godkänna den under en övergångstid så att den enskilde ges skäligt rådrum att förändra sin boendekostnad. Med skäligt rådrum avses en tidsperiod som i regel inte understiger fyra månader från den tidpunkt då den enskilde fick information om nämndens bedömning. Nämnden bör även godkänna den faktiska boendekostnaden så länge den enskilde aktivt medverkar till att finna ett billigare boende eller på annat sätt försöker sänka sina boendekostnader. Ovanstående bör inte tillämpas, om boendet är en särskilt dyrbar nödlösning, t.ex. boende på hotell, och nämnden kan erbjuda ett billigare alternativ med godtagbar standard i avvaktan på en permanent lösning.

Om den enskilde efter information från socialnämnden och efter skäligt rådrum väljer att behålla ett boende med en kostnad som inte är skälig, bör ekonomiskt bistånd beräknas utifrån den boendekostnad som bedöms skälig för en låginkomsttagare på orten.

Nämnden avslog Susanne N:s ansökan om bistånd till hela boendekostnaden i ett beslut den 2 september 2008. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Enligt Malmö Stads riktlinjer är högsta godtagbara hyreskostnad för en vuxen 4 245 kr/mån. Er hyreskostnad är 6 479 kr/mån. Ni har haft skäligt rådrum för att hitta ett billigare boende eller att på annat sätt sänka Er boendekostnad. Detta rådrum har gått ut och Er boendesituation är oförändrad. Avslag meddelas jml 4 kap. 1 § SoL på den del av september hyra som överstiger högsta godtagbara hyra.

Susanne N. underrättades om möjligheten att klaga på beslutet.

Det rådrum som handläggaren lämnade Susanne N. med att sänka sin boendekostnad kom inte till uttryck i en formell beslutshandling. Såvitt framgår av remissvaret fick dock Susanne N. en skrivelse med information om att hon gavs möjlighet att inom en viss tidsfrist förändra boendekostnaden eftersom den inte ansågs skälig. Fråga uppkommer om Susanne N. hade kunnat överklaga ”informationen”.

Regeringsrätten har i ett fall prövat om en skrivelse från en socialförvaltning med anmodan till en biståndstagare, S.R., att inom viss tid sälja sin bil vid äventyr att rätten till bistånd annars kunde ifrågasättas innefattade ett överklagbart beslut (RÅ 2007 ref. 7). Regeringsrätten anförde därvid bl.a. följande.

Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Sålunda har bl.a. en av myndighet offentliggjord skrivelse, trots att den betecknats som information, i visst fall ansetts utgöra ett överklagbart

beslut (se RÅ 2004 ref. 8). Det saknar därför i och för sig betydelse om stadsdelsförvaltningens skrivelse betecknats som informationsbrev eller inte, även om den omständigheten att beteckningen beslut använts självfallet talar för att ett sådant föreligger.

Enligt praxis krävs vidare inte alltid att ett beslut har självständiga eller direkta rättsverkningar för att det skall kunna överklagas. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet (se RÅ 1996 ref. 43, RÅ 2003 ref. 87 samt det ovannämnda RÅ 2004 ref. 8, jfr även Ragnemalm: Förvaltning i förvandling, Förvaltningsrättslig tidskrift 2005 s. 445 ff.).

I det aktuella fallet kan konstateras att skrivelsen från stadsdelsförvaltningen haft karaktär av ett åläggande för S.R. att inom viss tid sälja sin bil vid äventyr att rätten till bistånd annars kunde komma att ifrågasättas. Med hänsyn till att S.R. och hans familj är beroende av bistånd för sin försörjning skulle en underlåtenhet att följa åläggandet kunna medföra kännbara effekter för dem. Ett meddelande av denna innebörd utgör ett förvaltningsbeslut och får anses vara överklagbart enligt 16 kap. 3 § SoL, oavsett hur det betecknats. Enbart en möjlighet att senare överklaga ett eventuellt beslut om vägrat ekonomiskt bistånd är i sådant fall otillräcklig för att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd.

Såvitt utredningen ger vid handen måste ”informationen” till Susanne N. anses ha innefattat en form av åläggande för henne att sänka sin boendekostnad. Om hon inte gjorde det riskerade hon att inte längre få bistånd till hela kostnaden. Enligt min mening ligger det därför nära till hands att anse att ”informationen” har utgjort ett förvaltningsbeslut som har kunnat överklagas och att Susanne N. därför skulle ha fått en överklagandehänvisning. Susanne N. skulle då ha haft möjlighet att få sin rätt till bistånd till boendekostnaden prövad av domstol innan tidsfristen för att skaffa en billigare bostad hade gått ut.

Jag har noterat att stadsdelsfullmäktige i sitt remissvar delar den uppfattning som jag har gett uttryck för. Det finns emellertid en osäkerhet om hur man ska se på saken, och jag riktar därför inte någon kritik mot fullmäktige eller mot någon enskild befattningshavare vid förvaltningen när det gäller handläggningen. Jag vill i sammanhanget också framhålla att det ytterst ankommer på förvaltningsdomstol att ta ställning till om ett beslut av ifrågavarande slag kan överklagas.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.

En kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet

(Dnr 373-2008)

Initiativet

I en anmälan till JO ifrågasattes hur Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd i Stockholms kommun hade handlagt ett ärende om att väcka talan enligt 6 kap. 15 a § andra stycket föräldrabalken (FB) om umgänge mellan ett barn och barnets farföräldrar (JO:s ärende dnr 3263-2007).

I ärendet infordrades vissa handlingar från stadsdelsförvaltningen, bl.a. nämndens sammanträdesprotokoll den 25 oktober 2007, paragraf 36. Av utdraget ur protokollet framgick att nämnden beslutade att inte väcka talan om umgänge då det inte kunde anses vara förenligt med barnets bästa. Av protokollet framgick vidare att en nämndledamot, i ett särskilt uttalande, anförde ”att hon för egen del lämnade ärendet utan eget ställningstagande”.

JO André beslutade att på eget initiativ utreda om nämndledamoten, mot bakgrund av bestämmelserna i 4 kap. 20–21 §§ kommunallagen (1991:900), hade rätt att avstå från att delta i beslutet.

Utredning

JO anmodade Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd att inkomma med utredning och yttrande. Nämnden lämnade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid stadsdelsförvaltningen. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

Röstplikt för ledamot i nämnd

Av sammanträdesprotokollet från stadsdelsnämndens sammanträde den 25 oktober 2007 framgår i aktuellt ärende följande. Farföräldrarna till en pojke född -98 hade framställt önskemål hos stadsdelsnämnden att nämnden skulle väcka talan om rätt för dem båda att utöva umgänge med sitt barnbarn. Stadsdelsnämnden beslutade att inte väcka talan om umgänge enligt 6 kap. 15 a § FB, eftersom nämnden inte ansåg umgänget vara förenligt med barnets bästa. I ett särskilt uttalande anförde en av nämndledamöterna att hon för egen del lämnade ärendet utan eget ställningstagande.

Tillämpliga bestämmelser

Av 4 kap. 20 § första stycket kommunallagen framgår vad gäller omröstning och beslut, att en ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut.

Av 4 kap. 21 § samma lag stadgas, att en ledamot i en nämnd som deltar i handläggningen av ett ärende skall delta i avgörandet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Av kommentarerna till kommunallagen framgår att den uttryckliga röstplikten i 21 § i ärenden som rör myndighetsutövningen mot enskild infördes av rättssäkerhetsskäl samt för att det i ärenden som starkt rör den personliga

integriteten skulle vara stötande för den enskilde om en eller flera ledamöter inte redovisat sin inställning i frågan. Bestämmelsen om röstplikt i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild för med sig att man i nämnderna bör försöka att göra klart för sig ärendenas karaktär innan handläggningen påbörjas.

Förvaltningens bedömning

Med myndighetsutövning avses ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande” (H. Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, sjunde upplagan 1992 s. 30).

I aktuellt ärende har ett barns farföräldrar framställt önskemål till stadsdelsnämnden att denna skall väcka talan i domstol angående deras rätt till umgänge. Det är enligt stadsdelsnämndens uppfattning utan tvekan tal om myndighetsutövning och nämndledamoten hade således röstplikt enligt 4 kap. 21 § kommunallagen.

Stadsdelsnämnden hade i aktuellt ärende inte klart för sig ärendets karaktär av myndighetsutövning och vad det får för konsekvenser för skyldigheterna att delta i röstningen. Att så inte skett beror på ett förbiseende. Nämnden har sedan det inträffade skett gått igenom såväl interna rutiner som tillämpliga bestämmelser för att säkerställa att händelser av här aktuellt slag i framtiden kan undvikas.

I ett beslut den 27 augusti 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 4 kap. 20 § kommunallagen (1991:900) har en ledamot i fullmäktige eller i en nämnd rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. Ordföranden är dock alltid skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Av 4 kap. 21 § kommunallagen framgår att en ledamot i en nämnd som deltar i handläggningen av ett ärende ska delta i avgörandet av ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

I förevarande fall gjorde farföräldrarna till ett barn en framställan om att socialnämnden, med stöd av 6 kap. 15 a § andra stycket FB, skulle väcka talan vid domstol om umgänge mellan barnet och dem. Nämnden inledde en utredning i anledning av framställan och beslutade den 25 oktober 2007 att talan inte skulle väckas. Fråga är om en ledamot i socialnämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet. Svaret på den frågan är beroende av om ärendet hos socialnämnden har avsett myndighetsutövning eller inte.

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 till att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Detta beroendeförhållande kan komma 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 det ska vara fråga om myndighetsutövning fordras vidare att ärendet ska mynna ut i ett bindande beslut; dvs. att myndigheten genom sitt beslut utövar sin ensidiga bestämmanderätt. Att t.ex. avge ett remissyttrande till en annan myndighet utgör som regel inte myndighetsutövning även om ärendet hos den andra myndigheten utgör myndighetsutövning. Om remissvaret innebär att den andra myndigheten är bunden av yttrandet är det dock fråga om myndighetsutövning.

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 regeringen eller riksdagen.

Enligt 6 kap. 15 a § andra stycket FB får rätten, på talan av socialnämnden, besluta om umgänge mellan ett barn och någon annan än en förälder. Vid bedömningen av om en sådan talan ska föras ska socialnämnden särskilt beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära. Frågan om umgänge avgörs av domstolen, och domstolens beslut innefattar självklart myndighetsutövning. Det är emellertid nämnden som bestämmer om talan ska väckas vid domstolen. Det har diskuterats om var och en som anser sig stå barnet nära skulle kunna föra talan om umgänge. Att införa en sådan möjlighet har inte ansetts lämpligt (se härom bl.a. SOU 2005:43 s. 191 f. och prop. 2005/06:99 s. 56 f.).

En närstående som vill få till stånd umgänge med ett barn vars vårdnadshavare motsätter sig detta är således hänvisad till att begära socialnämndens medverkan. Nämnden har en exklusiv rätt att bestämma om talan ska väckas eller inte. Nämndens beslut kan inte överklagas i sak av den enskilde. Det kan endast överklagas för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900). Detta förutsätter för övrigt att den närstående, för att vara klagoberättigad, är kommunmedlem i den kommun som har fattat beslutet. Att ett beslut inte kan överklagas på annat sätt än för laglighetsprövning är i och för sig en omständighet som talar mot att beslutet skulle innefatta myndighetsutövning (se prop. 1990/91:117 s. 171 och Lindquist/Losman, Kommunallagen, 10:e uppl., s. 99). Eftersom den enskilde inte har möjlighet att själv väcka talan om umgänge utan är helt beroende av nämndens medverkan, talar dock starka skäl för att ett beslut om att inte väcka talan om umgänge för närstående ändå innefattar myndighetsutövning. Inte minst bör här beaktas att den huvudsakliga orsaken till att lagstiftaren valde att inte införa någon möjlighet att överklaga nämndens beslut i sak, dvs. genom förvaltningsbesvär, grundar sig på barnets intresse av att inte bli utsatt för fler processer än som är absolut nödvändiga (se prop. 2005/06:99 s. 57). Det synes alltså inte ha varit fråga om att beslut av detta slag inte i sig skulle kunna överklagas i den ordningen. Vidare måste från den enskildes perspektiv ett beslut om att inte väcka talan helt klart framstå som myndighetsutövning då han eller hon genom beslutet betagits möjligheten att få till stånd en rättslig prövning av umgängesfrågan. Det måste också på den grunden föreligga ett särskilt rättssäkerhetsintresse för den enskilde av att varje ledamot i nämnden som deltar i handläggningen av ett ärende av förevarande slag även deltar i avgörandet av ärendet.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att, såsom nämnden också har anfört i remissvaret, beslutet den 25 oktober 2007 om att nämnden inte skulle väcka talan om umgänge mellan farföräldrarna och barnet har avsett myndighetsutövning och att nämndledamoten därför inte har kunnat avstå från att delta i beslutet. Myndighetsutövningsbegreppet är emellertid svårt att exakt definiera och rättsläget är inte helt okomplicerat. Jag vill därför inte uttala någon kritik mot nämnden utan nöjer mig med nu gjorda uttalanden.

På grund av skrivfel angavs i ett beslut om bistånd i form av hemtjänst att beslutet skulle gälla till den 31 maj 2009 i stället för rätteligen den 31 maj 2008. Fråga om nämnden borde ha rättat beslutet med stöd av 26 § förvaltningslagen (1986:223)

(Dnr 4647-2008)

Anmälan

Elinor G. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun rörande handläggningen av ett ärende om bistånd i form av hemtjänst för Ilse-Marie A. Klagomålen gällde bl.a. att nämnden avsåg att begränsa Ilse-Marie A:s hemtjänst från den 1 december 2008, att tjänstemän vid förvaltningen brutit mot tystnadsplikten och uttalat sig kränkande vid kontakter med Ilse-Marie A., att beslut med anledning av Ilse-Marie A:s ansökningar inte meddelats i tid samt att avslagsbesluten inte innehållit någon överklagandehänvisning.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vård- och omsorgsförvaltningens journalanteckningar i ärendet rörande Ilse-Marie A. samt de beslut som meddelats i ärendet under 2008.

Det framkom vid granskningen av dessa handlingar att nämnden i ett beslut den 28 januari 2008 beviljat Ilse-Marie A. bistånd i form av hemtjänst med 67,12 timmar per vecka under perioden den 28 januari 2008–31 maj 2009 trots att beslutet rätteligen skulle gälla till den 31 maj 2008.

Upplysningar i frågan inhämtades per telefon från biståndschefen Per Söderberg. Vidare inhämtades vissa handlingar från Länsrätten i Värmlands län.

Vård- och omsorgsnämnden anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över handläggningen efter det att felet i beslutet den 28 januari 2008 hade uppmärksamrats. Yttrandet skulle främst belysa om Ilse-Marie A. för sin del bekräftade att beslutet var felaktigt på grund av ett skrivfel, om nämnden (förvaltningen) rättat beslutet, hur den eventuella rättelsen i rent formellt hänseende handlagts och hur kontakter i saken med Ilse-Marie A. dokumenterats.

Nämnden beslutade att som remissvar till JO översända ett tjänsteutlåtande som hade upprättats av tf. förvaltningsdirektören Gunilla Öberg och biståndschefen Per Söderberg.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande.

Beslutet som fattades 2008-01-28 avsåg personligt utformad hemtjänst med 67,12 timmar per vecka. Ilse-Marie A. fick ett muntligt besked av den biståndsbedömare som handlade ärendet att beslutet skulle gälla till och med 2008-05-31. Detta är dock inte dokumenterat i journalen då handläggaren inte upptäckte skrivfelet.

Vård- och omsorgsnämnden uppmärksammade inte skrivfelet förrän i efterhand. Biståndsbehovet har förändrats och ombedömts vid flera tillfällen sedan ovan nämnda beslut. Felet har inte upptäckts av handläggaren och detta har inneburit att någon korrigering eller rättning av skrivfelet inte heller skett. Vård- och omsorgsnämnden är medveten om att detta innebär att beslutet som nämnden tagit 2008-01-28 gäller till och med 2009-05-31. Möjligheten att ompröva beslutet finns enligt det förbehåll som är inskrivet i beslutet, det vill säga om omständigheterna väsentligt förändras. Vård- och omsorgsnämnden kan dock konstatera att Ilse-Marie A. inte lidit rättsförlust, då vård- och omsorgsnämnden inte har minskat antalet beviljade hemtjänsttimmar.

Elinor G. yttrade sig över remissvaret.

Det framkom under handläggningen att Ilse-Marie A. vänt sig till Länsstyrelsen i Värmlands län med klagomål mot nämnden. Jag har tagit del av länsstyrelsens beslut den 20 februari 2009 i det ärendet (dnr 701-13619-2008).

I ett beslut den 21 oktober 2009 anförde *JO André* följande.

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. Granskningen, som således är av rättslig art, är främst inriktad på en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar däremot inte uttala sig om myndigheters bedömningar i olika ärenden.

Mot den bakgrunden uttalar jag mig inte om de bedömningar som nämnden har gjort rörande Ilse-Marie A:s behov av bistånd.

Jag har inriktat min granskning på hur den felaktiga tidsangivelsen i beslutet om bistånd den 28 januari 2008 hanterades från nämndens sida.

När en socialnämnd fattar ett beslut om bistånd i form av hemtjänst måste nämnden överväga om beslutet ska gälla tills vidare eller begränsas till en viss tidsperiod. Om beslutet begränsas till att avse en viss tidsperiod måste det av beslutet tydligt framgå vilken tidsperiod det omfattar. I det nu aktuella fallet kom beslutet på grund av ett skrivfel att omfatta en betydligt längre tidsperiod än vad som var nämndens avsikt. Enligt 26 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens skrivfel rättas av den myndighet som meddelat beslutet. Innan rättelse sker ska myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig. Enligt Elinor G. kontaktades Ilse-Marie A. i början av februari 2008 av förvaltningen och informerades om att den tidsperiod som angivits i beslutet var felaktig. Eftersom nämnden synes ha ansett att det var fråga om ett rent skrivfel borde

2010/11:JO1

nämnden även ha rättat beslutet i enlighet med vad som anges i 26 § FL. Så har emellertid inte skett. I stället har nya biståndsbeslut meddelats under den period som det första beslutet gällde. Att så blivit fallet är naturligtvis inte tillfredsställande. Nämnden förtjänar kritik för den bristfälliga handläggningen i denna del.

Vad Elinor G. i övrigt har anfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig

(Dnr 5230-2008)

Bakgrund

Angelika H., född 1981, omfattas av personkretsen i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Hennes mor Gunnel H. var tidigare förordnad som god man för henne. Sommaren 2006 inledde Angelika H. ett förhållande med en man som var son till en av handläggarna vid socialförvaltningens i Falköpings kommun LSS-enhet. Därefter kom relationen mellan Angelika H. och hennes föräldrar att försämrats. Gunnel H. begärde i början av 2008 entledigande från sitt uppdrag som god man för Angelika H. Hon entledigades i augusti 2008.

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 7 oktober 2008, framförde Gunnel H. och Claes-Göran H. klagomål mot Socialnämnden i Falköpings kommun. Klagomålen avsåg socialtjänstens handläggning av ärendet rörande Angelika H. De anförde bl.a. följande. Ett halvår efter att Angelika inlett förhållandet med sin pojkvän såg de tecken på att Angelika for illa i relationen. De påtalade detta för socialtjänsten men fick ingen respons. Samtidigt fick de kännedom om att de två LSS-handläggarna sinsemellan diskuterade Angelikas situation och hennes behov av insatser. De begärde därför att Angelika skulle få en ny handläggare men fick avslag på sin begäran med motiveringen att det inte fanns någon annan handläggare att tillgå i kommunen. I november 2007 lämnade de in en skriftlig begäran om byte av handläggare. De föreslog även som alternativ att en handläggare skulle anlitas från en annan kommun. Någon förändring skedde dock inte förrän i september 2008 då handläggaren gick i pension. Under tiden försämrades Angelikas situation drastiskt. Hon tog avstånd från sin familj och begärde att modern skulle entledigas som god man. Hennes stöd från socialtjänsten inskränker sig nu till några timmars daglig verksamhet enligt LSS i veckan. De vill att JO ska granska om nämnden åsidosatt sitt ansvar enligt socialtjänstlagen när det gäller att ge Angelika stöd och hjälp, om berörda tjänstemän åsidosatt anmälningsplikten enligt 24 a § LSS, om brott mot tystnadsplikten begåtts, om kommunallagens regler

om jäv åsidosatts samt om det i övrigt finns anledning att rikta kritik mot kommunen i ärendet.

Av anmälan framgick att Gunnel H. även vänt sig till Länsstyrelsen i Västra Götalands län med sina klagomål mot socialtjänsten. I ett beslut den 8 april 2008 hade länsstyrelsen anfört bl.a. följande.

Länsstyrelsen kan konstatera att det uppstått en situation där en kommunalt anställd LSS-handläggare är mor till Angelica H:s pojkvän. Angelica H. har tagit avstånd från sin mor, tillika god man, och inrättat en nära relation till pojkvännen och hans familj.

Länsstyrelsen kan inte finna att det i den situationen föreligger något som ligger inom Länsstyrelsens uppdrag att ta ställning till. Länsstyrelsen uppfattar att det som sker i huvudsak sker i relationen mellan Angelica H. respektive pojkvännen och hans familj utan inblandning från socialtjänsten. Likaså har Angelica H. rätt att själv bestämma över vilka insatser hon vill ta emot och hur hon i övrigt vill ordna sitt liv.

Det är naturligtvis viktigt att den berörda LSS-handläggaren likväl som hennes kollegor noga håller isär det privata från det professionella. Det är inte minst viktigt att nämnden vidtar alla erforderliga åtgärder för att säkerställa att Angelica H. är införstådd med vilket stöd hon kan få och har rätt till samt att nämnden säkerställer så att Angelica H. känner förtroende för sin handläggare och socialtjänsten i övrigt. Likaså är det viktigt att nämnden så långt som möjligt, inom ramen för sitt uppdrag, säkerställer att Angelica H. inte utsätts för psykiska eller fysiska övergrepp och att hon har kunskap om vart hon ska vända sig om hon upplever hot eller otrygghet och behöver stöd.

Länsstyrelsen bedömer, utifrån de uppgifter som inhämtats, att erforderliga åtgärder hittills vidtagits i dessa avseenden.

Utredning

JO inhämtade inledningsvis från socialförvaltningen handlingarna i ärendet rörande Angelica H. för tiden den 1 juni 2006 till den 22 oktober 2008.

Socialnämnden anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad Gunnel H. och Claes-Göran H. anfört i fråga om jäv. Yttrandet skulle särskilt avse förhållandena efter länsstyrelsens beslut den 8 april 2008.

Nämnden beslutade att som sitt remissvar till JO översända ett tjänsteutlåtande som hade upprättats av avdelningschefen Ewa Hante.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande.

Berörda personer

De berörda huvudpersonerna är Angelica H., hennes mor och tidigare gode man Gunnel H. samt modern till Angelicas pojkvän, K. K:s mor, LiliAnn J., arbetar som LSS-handläggare i Falköpings kommun, men, av förståeliga skäl, inte i ärendet Angelica H.

Handläggningen har under den aktuella tiden skötts av LSS-handläggaren Margareta Kjellner samt under senare tid av LSS-handläggaren Viktoria Persson som efterträtt Margareta Kjellner som handläggare. I de situationer då hembesök, etc. varit nödvändigt för handläggningen har biståndshandläggaren Inger Holm deltagit för att undvika oklarheter och missförstånd om vad som förevarit.

Vid ett antal tillfällen under den aktuella tiden har avdelningschefen Ewa Hante deltagit i handläggningen, främst i kontakterna med Gunnel H.

Vad har handlagts under den aktuella tiden?

Vid genomgången framgår ett tydligt mönster; Angelica H., hade vid inledningen av den aktuella perioden sin mor, Gunnel H., som god man och önskade få ny god man. Angelica har vid flera tillfällen förklarat att hon önskat byta god man. Sedan väl ett byte av god man genomförts, har omständigheterna kring god man-skapet varit det centrala temat i samtalen, men nu också kryddat av Angelica H:s relation till den gode man som, i direkt strid mot huvudmannen Angelica H:s uttalade vilja, tar hand om all hennes post och dessutom mot hennes vilja har kontakt med modern.

Större delen av handläggningen under den aktuella tiden har kretsat kring dessa teman och biståndsavdelningens arbete med att försöka göra livet så bra som möjligt för Angelica samt att få henne att acceptera gode mannen.

Jävssituationer i handläggningen?

I samband med den trassliga situationen kring tillsättandet av en ny god man i juli 2008 var det svårt med kontakterna med Angelica H., vilken inte önskade kontakt.

16 juli 2008 ombads därför pojkvännens mor att medverka genom att be Angelica H. att komma till biståndsavdelningen för att vidare diskutera tillsättandet av ny god man.

Detta är den enda situation där LiliAnn J. på något enda sätt varit involverad i handläggningen eller dess förlängning i kontakter, etc.

Socialnämndens bedömning

Angelica H. försökte under en längre tid att få slippa att ha sin egen mor som god man och ville i stället få en ny sådan. Då överförmyndaren arbetade med rekryteringen av en ny fungerande god man, uppstod en rad olika kommunikationsproblem mellan överförmyndaren, tänkta nya gode män, modern Gunnel H., Falköpings kommuns LSS-handläggare samt huvudmannen Angelica H.

LSS-handläggningen har helt präglats av att se LiliAnn J. som mor till Angelica H:s pojkvän, dvs. hon har inte varit inblandad i någon form av handläggning.

Vid en tidpunkt, då ingen lyckades få kontakt med Angelica H., har biståndsavdelningen, för att på något sätt lösa kontaktproblemet, bött pojkvännens mor om hjälp för att kunna etablera kontakt med Angelica genom att be Angelica komma till biståndsavdelningen för att vidare kunna lösa god man-frågan.

Socialnämndens bedömning är att detta har skett med Angelicas bästa för ögonen och att det knappast inneburit någon form av handläggningsjäv.

Gunnel H. och Claes-Göran H. yttrade sig över remissvaret. De anförde bl.a. att LiliAnn J. varit inblandad i handläggningen av Angelikas ärenden vid flera tillfällen än vad kommunen hade uppgivit och att LiliAnn J. haft synpunkter på ledsagarnas arbete vilket borde finnas dokumenterat hos den s.k. assistans-enheten.

Ett yttrande över remissvaret inkom även från Rosa Qvist som var förordnad som god man för Angelika under perioden den 22 juli 2008 till den 1 november 2008.

Med anledning av vad Gunnel H. och Claes-Göran H. uppgett i sitt yttrande inhämtade föredraganden upplysningar per telefon från områdeschefen John Wallberg vid assistansenheten. Han uppgav att enheten inte hade några

journalanteckningar rörande den LSS-insats i form av ledsagarservice som Angelika H. tidigare beviljats.

Gunnel H. och Claes-Göran H. inkom under ärendets handläggning även med kompletterande skrivelser rörande Angelikas situation.

I ett beslut den 18 november 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Gunnel H. och Claes-Göran H. har i sin anmälan riktat omfattande kritik mot nämnden för handläggningen av ärendet rörande Angelika H. Jag har valt att inrikta min granskning på frågan om det förekommit jäv vid nämndens handläggning av ärendet.

Enligt 10 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) gäller för en socialnämnd vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). Det är således kommunallagens bestämmelser om jäv som är tillämpliga i socialnämndens verksamhet. Av 6 kap. 25 § kommunallagen framgår att det finns flera olika jävsgrunder. Dessutom finns det en generalklausul, vilken avser vissa situationer som inte täcks av övriga jävsgrunder, s.k. delikatessjäv. Enligt denna bestämmelse, som är den som är av intresse i detta sammanhang, är bl.a. anställd hos kommunen jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. En anställd som är jävig får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet.

Med handläggning avses inte bara beslutsfattande utan även utredning, beredning och föredragning. De personer som åsyftas är de som tar sådan befattning med ett ärende att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Reglerna har till syfte att förhindra misstankar om bristande opartiskhet och ovidkommande hänsyn. Bestämmelserna träffar såväl grundade som objektivt ogrundade misstankar. Med andra ord kan jäv föreligga, även om vederbörande tjänsteman rent faktiskt inte har brustit i kraven på objektivitet och opartiskhet.

Delikatessjäv kan föreligga om en handläggare är vän eller ovän med den som är part i ärendet. Vidare kan det vara fråga om delikatessjäv vid ett markant beroendeförhållande mellan handläggaren och parten. Även den som särskilt engagerar sig i saken på ett sätt som ger anledning att anta att det brister i förutsättningarna för en objektiv bedömning av ärendet skulle kunna anses jävig på denna grund. En anställd bör avhålla sig från att engagera sig i ett ärende redan om misstanke kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

I förevarande fall har Angelika H., som är föremål för insatser från socialnämndens sida, ett förhållande med LiliAnn J:s son. Det är uppenbart att LiliAnn J. inte ska delta i handläggningen av ärendet rörande Angelika H. Såvitt framkommit har inte heller LiliAnn J. varit formell handläggare av Angelika H:s ärende sedan förhållandet inleddes. Frågan är om LiliAnn J. ändå tagit befattning med ärendet på ett sådant sätt att hon kan anses jävig.

Det framgår av utredningen att socialförvaltningen har haft viss kontakt med LiliAnn J. under ärendets handläggning. Vidare framgår att LiliAnn J.

2010/11:JO1

deltagit vid ett möte som förvaltningen anordnat rörande Angelika H:s situation. Dessa kontakter synes dock ha tagits med LiliAnn J. i hennes egenskap av privatperson. Jag har förståelse för att så har blivit fallet eftersom LiliAnn J. är mor till Angelika H:s pojkvän och har haft nära kontakt med henne. Det finns inte någonting som visar att LiliAnn J. har tagit befattning med ärendet i sin egenskap som anställd vid förvaltningen. Någon jävssituation har därmed inte förelegat.

Vad Gunnel H. och Claes-Göran H. anført i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig

(Dnr 3171-2008)

Bakgrund

F.H., som tillhör personkretsen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, har beviljats assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning. Assistansen utförs av Kompis Assistans EF.

Ulf H. är god man för F.H.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Lars Forsberg, som ombud för Kompis Assistans EF, klagomål mot Omsorgsnämnden i Hudiksvalls kommun angående handläggningen av ett ärende om insats enligt LSS. Ärendet avsåg handläggningen av F.H:s ansökningar om ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS för kostnader på grund av att den ordinarie assistenten varit sjuk.

Lars Forsberg anförde bl.a. följande. Hanteringen av ärendet brast på så sätt att beslutstiderna var orimligt långa, ett felaktigt beslut fattades gällande god mans möjlighet att anlita ombud i ärendet, skriftliga frågor besvarades inte och kommunen lämnade inte information om bl.a. vilket underlag som kommunen behövde för att aktuellt bidrag skulle utgå.

Till sin anmälan fogade Lars Forsberg bl.a. beslut från den 9 oktober och den 4 december 2007 vari omsorgsnämndens arbetsutskott avslog ansökan om insats i form av ekonomiskt stöd (sjuklöneersättning) för perioderna den 3 januari–24 mars 2007 respektive oktober–december 2006 och ett beslut från den 4 december 2007 vari arbetsutskottet avvisade ett överklagande av beslutet från den 9 oktober 2007.

Utredning

Omsorgsnämnden i Hudiksvalls kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad Kompis Assistans EF hade anført i sin anmälan beträffande handläggningstiderna samt handläggningen av överklagandet av beslutet från den 9 oktober 2007.

Som sitt remissvar lämnade omsorgsnämndens arbetsutskott ett yttrande som hade undertecknats av Anita Andersson, handläggare vid omsorgsförvaltningen. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Inledning

I juni -07 inkom 15 ansökningar med underlag om utbetalning av ekonomiskt stöd enligt 9 § punkt 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS – gällande ersättning för merkostnader under ordinarie assistents sjukdomsperiod. För att kunna handlägga, bedöma och fatta korrekt beslut krävs underlag från den enskilde som styrker att faktisk merkostnad uppkommit. Flertalet underlag saknas och begäran om komplettering skickas till god man. Med ansökan av det här slaget inkommer oftast ett flertal dokument, såsom den ifyllda ansökningsblanketten, sjukfrånvaroanmälan, intygande att vikarie anlitats och tidsredovisningar. Det brukar vara 8–10 dokument för varje ansökan beroende på hur lång sjukdomsperiod som avses samt hur många vikarier som anlitats. Varje ansökan och underlag måste noggrant granskas och bedömas huruvida faktisk merkostnad är redovisad och styrkt genom det aktuella underlaget. För att kunna få en hanterlig, effektiv och för den enskilde begriplig myndighetsutövning delades dessa ansökningar i två grupper efter tidsperiod eftersom det är en mycket stor mängd dokument som ska granskas. Ärende 1 avser ersättning för assistent som varit sjuk under tiden januari -07–mars -07 och ärende 2 avser ersättning för assistent som varit sjuk under tiden oktober -06–december -06.

Nämnden skulle ha kunnat avstå från att handlägga ansökan eftersom den avser en tidsperiod som med god marginal passerat och LSS saknar bestämmelse om retroaktivitet. Enligt domar i Länsrätten i Gävleborgs län mål nr 981-07 och mål nr 15-07 kan nämnden inte anses ha skyldighet att utge ersättning för tidsperiod som med god marginal passerat då ansökan inkom.

Begäran om komplettering av underlag till inkomna ansökningar sänds till assistansanordnaren. En av kommunen framtagna ansökningsblankett skickas med för att underlätta för den sökande samt där det framgår vilka uppgifter/underlag som kommunen behöver för att handlägga ansökan. Begärda kompletteringar till aktuell ansökan har inte kommit in. Därmed saknas komplett underlag som styrker att faktisk merkostnad uppkommit samt att kostnaderna faktiskt är utbetalda, vilket framgår av nämndens utredning av ansökan.

070607 Fullmakt inkom, god man Ulf H. ger Kompis Assistans fullmakt att ansöka om sjuklön vid ordinarie assistents sjukdom enligt 9 § punkt 2 LSS. Av fullmakten framgår inte vilken person på Kompis Assistans som får vara behjälplig med ansökan.

Fullmakten avser inte rätt att föra talan för den enskilde.

070716 Ansökan inkommer till kommunen, nu på den anvisade blanketten.

Tillsammans med ansökan som görs för varje tidsperiod som den enskilde varit sjuk krävs följande dokument: ansökan, sjukfrånvaroanmälan, tidsredovisningar för ordinarie och vikarie, intygande om att vikarie anlitats, sammanställning att faktisk merkostnad uppkommit samt att kostnaderna faktiskt är utbetalda. Faktisk merkostnad ska redovisas och verifieras. I denna ansökan saknas fortfarande, trots begäran om komplettering, sammanställning av faktiska merkostnader samt dokument som visar att kostnaderna faktiskt är utbetalda.

Respektive ärende

070903 Utredning och förslag till beslut i ärende 1. Utredningen kommuniceras med god man.

Brev inkommer från Kompis Assistans. Brevet har felaktigt sänts till Länsrätten i Gävleborgs län och kommer till omsorgsförvaltningen 071004. Brevet innehåller en begäran om att nämnden skall precisera vilken dokumentation som ska ingå i framställan gällande ersättning för uppkommen merkostnad. Nämnden valde att inte svara på denna förfrågan då svaren på de frågor som ställdes av Kompis Assistans redan är givna i utredningen som kommunicerats med god man 070903, samt att det framgår av ansökningsblanketten vilka

underlag som ska bifogas, inga nya obesvarade frågor framställdes i brevet. Ärendet lämnades till arbetsutskottet för beslut.

071009 beslut om avslag i ärende 1 fattas i omsorgsnämndens arbetsutskott.

071031 Överklagan av omsorgsnämndens arbetsutskotts beslut i ärende 1 inkommer. Det är Kompis Assistans som överklagat beslutet, fullmakt saknas.

071121 Förslag till beslut om att avvisa överklagan enligt 24 § 1 st förvaltningslagen. Fullmakt saknas.

071204 Au beslutar i ärendet, att avvisa överklagan som avser ärende 1. Beslutet kommuniceras med Kompis Assistans EF.

071005 Ärende 2 handläggs och utredning kommuniceras med god man 071005.

071204 Beslut om avslag i ärende 2 tas i arbetsutskottet.

071221 Överklagan inkommer från god man, överklagan avser beslut om avvisning av överklagan för ärende 1 samt överklagan av ärende 2.

Överklagan av ärende 1 och ärende 2 samt överklagat beslut om avvisning av överklagan lämnas till Länsrätten i Gävleborgs län med mål nummer 219-08 och 220-08.

I anmälan hävdas ”att kommunen behandlar medborgare med beslut enligt LASS helt olika då de bidragsberättigade som har kommunen som arbetsgivare för sin assistans inte behöver inge någon ansökan utan får tillfällig utökad assistans, i form av vikarie när den ordinarie assistenten är sjuk”.

Varje assistansanordnare har ett ansvar att tillgodose behovet av personal, bland annat ingår att sätta in vikarier om den ordinarie assistenten är sjuk. Ansvaret är detsamma oavsett om det är kommunen som är assistansanordnare eller om den enskilde valt en annan assistansanordnare. Eftersom det inte finns någon skillnad i ansvar för verkställighet av assistansen mellan olika assistansanordnare, innebär det att det blir likabehandling av medborgaren som har ett behov, i dessa fall, av vikarierande personal.

Kommunen har ett ansvar enligt LSS att ersätta den enskilde om faktisk merkostnad uppkommer vid ordinarie assistents sjukdom. Detta måste dock ske genom en ansökan om en LSS-insats med vanlig prövning om rätt till insats föreligger. Således en normal hantering som sedvanlig myndighetsutövning kräver. Det är den enskilde eller legal företrädare som kan ansöka om insatsen om faktisk merkostnad uppkommit, ansökan görs för varje tillfälle ordinarie personal varit sjuk, faktisk merkostnad ska redovisas och verifieras. Schablonbeloppet som utgår från Försäkringskassan ska normalt täcka kostnaderna för assistansen oavsett arbetsgivare. Assistansersättningen från Försäkringskassan är att betrakta som ”den enskildes pengar” som ska användas för allt köpa assistans.

Sammanfattning

Ansökan om utbetalning av ekonomiskt stöd enligt LSS utgör en begäran om LSS-insats och är ett förvaltningsrättsligt ärende. Kommunen ska således alltid utreda ärendet på sedvanligt sätt. Det är den beslutande myndigheten som har att se till att ärendet blir tillräckligt utrett och har att avgöra vilket underlag som krävs för att ett korrekt beslut ska kunna fattas. Eftersom det är omfattande underlag till ansökan som noggrant ska granskas innebär det ett grannliga arbete som tar tid; begäran av kompletterande underlag som måste inväntas gör att handläggningen fördröjs. Myndighetsutövningen ställer särskilda krav på underlag som påvisar aktuellt behov. Det är inte mängden dokument som är avgörande utan innehåll och kvalitet på inkommet underlag som styrker att merkostnader faktiskt har uppkommit som utgör grunden för utredning, bedömning och beslut. Kommunen har inget självändamål att fördröja handläggningen av inkommen ansökan. Kravet på tillräckligt underlag

är detsamma oavsett vilken insats enligt LSS som ansökan avser. Detta för att säkerställa en rättssäker myndighetsutövning som görs vid varje ansökan om insats enligt LSS.

Detta fastslås även av Kammarrätten i Sundsvall i mål nr 205-07 och mål nr 405-07.

Adam Grabavac yttrade sig som ombud för Kompis Assistans EF över remissvaret.

I ett beslut den 20 april 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Min granskning har inriktats på omsorgsförvaltningens handläggningstid beträffande de ansökningar enligt LSS om ekonomiskt stöd i form av sjuklöneersättning som inkom till förvaltningen i juni 2007 samt förvaltningens handläggning av överklagandet av beslutet från den 9 oktober 2007.

Handläggningstid

Den 1 juni 2007 hemställde Kompis Assistans EF hos förvaltningen för F.H:s räkning om ersättning enligt LSS avseende merkostnader för personlig assistans som uppkommit på grund av att F.H:s ordinarie assistent varit sjuk. Förvaltningen bad Kompis Assistans EF att göra framställningarna på en särskild blankett som förvaltningen hade utarbetat för att förenkla handläggningen av sådana ersättningsfrågor. Den 16 juli 2007 inkom ansökningsblanketterna till förvaltningen.

Vid förvaltningen handlades ansökningarna som två ärenden. Det första ärendet avsåg ersättning för januari–mars 2007 och det andra ärendet gällde ersättning för oktober–december 2006.

Förvaltningen upprättade den 3 september 2007 ett förslag till beslut beträffande det första ärendet. Nämnden beslutade den 9 oktober 2007 att avslå ansökningen om ersättning. I det andra ärendet upprättades vid förvaltningen ett förslag till beslut den 5 oktober 2007. Nämnden avslag framställningen om ersättning i det ärendet i ett beslut den 4 december 2007.

Handläggningen av ärendena pågick i omkring tre respektive fyra och en halv månad, räknat från de tidpunkter när ansökningarna inkom till förvaltningen på de särskilda blanketterna. Av remissvaret framkommer inte att förvaltningen under handläggningstiden vidtog några utredningsåtgärder. Handläggningstiden framstår som väl lång. I vart fall borde ett beslut beträffande ärendet om ersättning för perioden oktober–december 2006 ha kunnat fattas tidigare än vad som blev fallet.

Handläggningen av överklagandet

Omsorgsnämndens arbetsutskott fattade den 9 oktober 2007 ett beslut om att avslå ansökningarna om insats i form av ekonomiskt stöd för perioden den 3 januari–24 mars 2007. Kompis Assistans EF, genom Lars Forsberg, överklagade beslutet genom en skrivelse som inkom till förvaltningen den

31 oktober 2007. Arbetsutskottet fattade den 4 december 2007 beslut om att avvisa överklagandet med följande motivering.

Beslut enligt LSS kan överklagas som förvaltningsbesvär. Rätt att överklaga har den enskilde eller legal företrädare såsom vårdnadshavare, god man eller förvaltare. God man Ulf H. har lämnat fullmakt till Kompis Assistans EF, Lars Forsberg, att företräda F.H. En god man kan inte lämna bort sitt uppdrag via fullmakt. Godmanskap är ett personligt uppdrag.

Beslut avseende insats enligt 9 § LSS får enligt 27 § samma lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, ska ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten enligt huvudregeln avvisa den (24 § FL). Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet, dvs. förvaltningsrätten, tidigare länsrätten.

I förarbeten till FL anfördes bl.a. följande (prop. 1985/86:80 s. 44 f.).

För att ett överklagande skall tas upp till prövning är det inte tillräckligt att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid. Vissa andra förutsättningar måste också vara uppfyllda: beslutet skall vara sådant att det över huvud taget får överklagas, endast den får överklaga som har ett visst intresse i saken osv. Dessa förutsättningar kan vara svåra att bedöma och kräver då särskilda överväganden som i allmänhet görs bäst i samband med prövningen i högre instans. De bör därför liksom hittills prövas av den instansen.

När överklagandet kom in hade arbetsutskottet endast att pröva om överklagandet hade kommit in i rätt tid (s.k. rättidsprövning). Om utskottet därvid funnit att så var fallet skulle skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar i ärendet ha överlämnats till länsrätten (numera förvaltningsrätten). Huruvida Kompis Assistans EF, genom Lars Forsberg, var behörig att överklaga beslutet ankom det inte på nämnden att ta ställning till. Det var således fel av nämnden att avvisa överklagandet.

Den 21 december 2007 kom Ulf H. in med ett överklagande av både avvisningsbeslutet och utskottets beslut från den 4 december 2007 om avslag på framställningen om ekonomiskt stöd. Överklagandet vidarebefordrades till länsrätten dit det kom in den 4 februari 2008. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att närmare utreda nämndens handläggning av överklagandet. Jag vill dock rent allmänt anföra följande. Någon bestämd reglerad tidsfrist inom vilken en förvaltningsmyndighet ska överlämna handlingarna till överinstansen finns inte fastlagd. I normalfallet bör tiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

Hälso- och sjukvård

Initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m.

(Dnr 3354-2008)

Initiativet

Vid JO:s inspektion av Psykiatri Lund, Universitetssjukhuset i Lund, Region Skåne, den 1–3 oktober 2007 (JO:s dnr 4213-2007) uppmärksammades ett fall där chefsöverläkaren inte inom den i 7 § LPT föreskrivna tidsfristen hade ansökt hos länsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård. I inspektionsprotokollet antecknades bl.a. följande.

Av journalhandlingarna beträffande M.N. framgick bl.a. följande.

M.N. intogs för vård enligt LPT den 21 maj 2007. Ansökan till länsrätten om medgivande till fortsatt vård enligt LPT skulle göras senast den 18 juni 2007. Så kom emellertid inte att ske. Den 25 juni 2007 antecknade läkaren Kristina Ekberg följande i M.N:s journal.

Vården övergick från LPT till HSL den 18 juni pga att förlängning ej blev av. Pat informeras om detta. Skulle pat vilja gå hem eller utåtagerande beteende återkomma bör konvertering starkt övervägas.

Vid granskningen kunde konstateras att M.N. tvångsmedicinerades vid två tillfällen den 23 juni 2007, då hon således vårdades enligt HSL.

Vidare framgick att M.N. den 5 juli 2007 ca kl. 00.25 gavs medicin med ”milt tvång”. Senare samma dag, kl. 10.20, beslutades på nytt om tvångsvård enligt LPT efter ett konverteringsbeslut enligt 11 § LPT.

Vid det avslutande mötet framkom att [verksamhetschefen, tillika chefsöverläkaren] Robert Rydbeck inte hade kännedom om det inträffade. Vid efterföljande telefonkontakter den 12 oktober och 15 november 2007 upplyste Robert Rydbeck att det skett en muntlig avrapportering från berörd läkare samt att chefläkaren skulle tillställas en skriftlig redogörelse rörande händelsen för ställningstagande till eventuella vidare åtgärder.

Eftersom det pågick en avvikelshantering inom sjukhuset rörande det aktuella fallet fann JO inte skäl att då vidta någon åtgärd. JO emotsåg emellertid, när chefläkaren hade tagit ställning till avvikelserapporten, en skriftlig redogörelse från Psykiatri Lund beträffande det inträffade samt besked om eventuella vidtagna åtgärder.

I en skrivelse till JO, daterad den 23 maj 2008, redogjorde Robert Rydbeck bl.a. för de rutiner som hade införts vid kliniken till följd av det som hade hänt. Vidare anfördes i skrivelsen att chefläkaren beslutat att ”inte föra ärendet vidare då patienten bedömdes inte tagit skada”.

JO fann skäl att utreda det inträffade inom ramen för ett särskilt ärende.

Utredning

Regionstyrelsen för Region Skåne anmodades att inkomma med ett yttrande över att den i 7 § LPT föreskrivna tidsfristen inte iakttagits och att tvångsåtgärder vidtagits gentemot M.N. under den tid som hon vårdades enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL.

Regionstyrelsen antog som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av styrelsens ordförande Jerker Swanstein och regiondirektören Sören Olofsson. I yttrandet anfördes följande (*vissa av de i yttrandet omnämnda bilagorna har här utelämnats; JO:s anm.*).

Regionstyrelsen åberopar vad som anförts i bilagda skrivelser från verksamhetsområde Psykiatri, Universitetssjukhuset i Lund. Enligt vad som framkommit har dessa skrivelser tidigare kommit JO tillhanda. Regionstyrelsen avser inte att ompröva chefläkarens beslut och bedömning enligt Lex Maria i det enskilda ärendet. Händelsen har även på annat sätt kommit till Socialstyrelsens kännedom.

Regionstyrelsen finner vidare att en nödvändig översyn av rutiner, i syfte att säkerställa gällande krav på rättssäkerhet, har genomförts för berörd avdelning och hela verksamhetsområde Psykiatri i Lund. Regionstyrelsen beklagar och ser allvarligt på det inträffade.

Till remissvaret var bl.a. fogad en skrivelse rubricerad ”Rapport avseende åtgärder för att förebygga att LPT-bevakning fallerar”, undertecknad av överläkaren Lars Nordström. I skrivelsen anfördes följande.

I samband med JO-inspektionen aktualiserades situationer då tiden för LPT-vårds upphörande inte tillräckligt uppmärksammats.

På avdelning 1 D där den aktuella händelsen inträffat har sedan lång tid funnits rutinen att avdelningens sekreterare för en aktuell lista över alla patienter som vårdas enl LPT/LRV där aktuella datum framgår för hur länge vården får pågå utan förnyad länsrättsförhandling. Därutöver är naturligtvis avdelningens överläkare skyldig att själv bevaka detta.

I det aktuella ärendet var avdelningens sekreterare ledig och tillfälliga vikarier inte tillräckligt insatta i rutinen för att den skulle fungera tillfredsställande. Därutöver förbisåg överläkaren, undertecknad, att i tid uppmärksamma att LPT-vården upphört.

För att förebygga liknande händelser i framtiden har en ytterligare rutin införts. På listan över inneliggande patienter vilken används i det löpande arbetet har utöver den kolumn där vårdformen (HSL eller LPT/LRV) anges tillfogats en ny kolumn där datum för LPT-vårdens tidsaspekt anges. Denna lista används dagligen i det löpande arbetet och utgör underlag vid samtliga ronder och genomgångar. På så sätt kommer frågan att dagligen bevakas på ett sätt som torde utgöra maximal garanti för att missar inte framledes ska ske.

Till remissvaret var också fogade tre skrivelser undertecknade av Robert Rydbeck, bl.a. den ovan nämnda skrivelsen av den 23 maj 2008 och en skrivelse rubricerad ”PM Kontroll av intagningsform för patient inom verksamhetsområde Psykiatri i Lund”. I den sistnämnda skrivelsen anfördes bl.a. följande.

- Patienter som vårdas enligt LPT eller LRV skall finnas angivna på en lista hos avdelningens sekreterare. Listan skall ange hur länge tvångsvården får pågå och när eventuell ansökan om förlängning har skickats. Uppdateringar av listan sker av vårdavdelningens medicinska sekreterare efter genom-

- gång med avdelningens ansvarige överläkare. Listan skall ses över vid varje rond.
- Sekreterare bevakar att ansökningar om förlängd tvångsvård och underställan om konverteringar inkommer i tid till domstol och att dom från domstol anländer efter förhandling, samt att domens nya tidsgräns inskrives i journal.

Vid kontakt med Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Malmö, den 17 augusti 2009 framkom att Socialstyrelsen inte hade haft något tillsynsärende rörande den aktuella händelsen.

I ett beslut den 27 oktober 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot frihetsberövande. Detta grundlagsfästa skydd följer av 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen (RF). Tvångsmedicinering räknas till sådana kroppsliga ingrepp som medborgarna skyddas mot genom 2 kap. 6 § RF. För att ett påtvingat kroppsligt ingrepp eller ett frihetsberövande ska vara tillåtet krävs i princip lagstöd (se 2 kap. 12 § RF).

I huvudsak motsvarande bestämmelser finns i Europakonventionen (artikel 5:1 och 8:1).

Lagstöd för frihetsberövande och annat tvång inom den psykiatriska vården finns i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT.

Förutsättningarna för psykiatrisk tvångsvård anges i 3 § LPT. Ett beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning för tvångsvård får enligt 4 § LPT inte fattas utan att ett läkarintyg (vårdintyg) har utfärdats av vilket det framgår att det finns sannolika skäl för att förutsättningarna för sluten psykiatrisk tvångsvård av patienten är uppfyllda.

Om chefsöverläkaren finner att patienten bör ges tvångsvård utöver fyra veckor från dagen för beslutet om intagning, ska chefsöverläkaren enligt 7 § LPT före utgången av fyra veckorstiden ansöka hos länsrätten om medgivande till sådan vård.

Av 28 § LPT framgår att tvångsvården upphör om ansökan om medgivande till förlängning inte inkommit till länsrätten inom den tid som anges i 7 §.

Om en patient är intagen för frivillig psykiatrisk vård, får chefsöverläkaren, enligt 11 § LPT, besluta om sluten psykiatrisk tvångsvård när de grundläggande förutsättningarna för tvångsvård är uppfyllda och patienten till följd av sin psykiska störning kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon annan (s.k. konvertering). Ett sådant beslut får inte fattas utan att ett vårdintyg har utfärdats.

Vad gäller frågan om tvångsmedicinering finns bestämmelser i 6 a, 11 och 17 §§ LPT.

M.N. intogs för vård enligt LPT den 21 maj 2007. Ansökan hos länsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård skulle därför göras senast den 18 juni 2007. Av förbiseende lämnades någon ansökan till rätten emellertid inte in.

Det är självfallet oacceptabelt att sjukhuset har brustit beträffande bevakningen av tidsfristen.

Som framgår av den rättsliga regleringen upphör vård enligt LPT automatiskt när en ansökan om fortsatt tvångsvård inte kommer in till länsrätten innan tiden för gällande beslut om tvångsvård har löpt ut. Tvångsvården av M.N. upphörde alltså i och med att någon ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård inte hade gjorts den 18 juni 2007. Detta synes emellertid inte ha uppmärksamats av sjukhuset förrän den 25 juni 2007, då M.N. informerades om att den psykiatriska vården av henne sedan en vecka tillbaka grundades på frivillighet från hennes sida. Den 5 juli 2007 kl. 10.20 fattade chefsöverläkaren beslut enligt 11 § LPT om att den frivilliga vården av M.N. skulle övergå till tvångsvård.

Från den 18 juni till den 5 juli 2007 var M.N. således rättsligt sett intagen för frivillig psykiatrisk vård, vilket innebär att det under den perioden inte har funnits lagstöd för att vidta någon form av tvångsåtgärd mot henne. Trots detta har hon den 23 juni 2007 tvångsmedicinerats vid två tillfällen. Vidare har hon den 5 juli 2007 – innan konverteringsförfarande hade inletts – medicinerats med ”milt tvång”. Det kan här noteras att den tvångsmedicinering som ägde rum den 23 juni 2007 skedde utifrån den felaktiga utgångspunkten att M.N. då fortfarande vårdades med stöd av LPT, medan det när M.N. den 5 juli 2007 medicinerades med ”milt tvång” stod klart att tvångsvården hade upphört och att hon var intagen för frivillig psykiatrisk vård.

Det är givetvis under alla förhållanden helt oacceptabelt att tvångsåtgärder vidtas mot en patient utan att det föreligger legala förutsättningar för det. Samtliga tillfällen av tvångsmedicinering av M.N. under tiden då hon vårdades enligt HSL har inneburit en kränkning av hennes grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen. Jag har övervägt att närmare utreda om straffrättsligt eller disciplinärt ansvar bör utkrävas av någon enskild befattningshavare, men jag har vid en helhetsbedömning av omständigheterna i ärendet beslutat att inte gå vidare i saken. Även om jag alltså inte har funnit att ansvar måste utkrävas av någon enskild befattningshavare kan Psykiatri Lund inte undgå mycket allvarlig kritik för att tidsfristen enligt 7 § LPT har försuttits i detta fall och för att M.N. utan lagstöd har tvångsmedicinerats vid flera tillfällen.

Av handlingarna framgår att en översyn av bevakningsrutinerna på området har skett både vid berörd avdelning och inom övriga delar av verksamhetsområdet. Jag utgår från att regionstyrelsen följer upp att de nya rutinerna säkerställer att något liknande inte inträffar på nytt.

Med den mycket allvarliga kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd

(Dnr 5975-2008)

Initiativet

Under en inspektion av dåvarande Länsrätten i Gotlands län (JO:s dnr 5094-2008) den 1–3 oktober 2008 tog JO del av bl.a. en dom meddelad den 19 juni 2008 i länsrättens mål nr 460-08 rörande utskrivningsprövning enligt 16 § (numera 16 a §) och permission enligt 10 § LRV. I domen anfördes under rubriken ”Bakgrund och yrkanden” bl.a. följande.

K.L. genomgår sedan år 1999 rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning efter att ha dömts för försök till dråp, skadegörelse och narkotikabrott. Han har under flera år vårdats vid den Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö. I januari 2008 överfördes han till vård på Gotland och vårdas sedan dess på behandlingshemmet Nygårds Garda Vård AB i Garda. Placeringen på behandlingshemmet har, såvitt kunnat utrönas, skett utan att domstol beslutat om permission eller till chefsöverläkare delegerat rätten att besluta om permissioner.

Chefsöverläkaren har nu, enligt 16 § LRV, anmält frågan om vårdens upphörande till Länsrätten i Gotlands län och som sin uppfattning gjort gällande att vården bör bestå. Chefsöverläkaren har skriftligen begärt ”fortsatt permissionsdelegation”. Vid länsrättens muntliga förhandling den 17 juni 2008 har chefsöverläkaren ansökt om att K.L. måtte ges permission till behandlingshemmet Nygårds Garda.

I 10 § LRV stadgas i fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med beslut om särskild utskrivningsprövning att frågan om tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område prövas av förvaltningsrätten (tidigare länsrätten) efter ansökan av chefsöverläkaren eller patienten. Vid sin prövning ska rätten särskilt beakta arten av den brottslighet som föranlett beslutet om särskild utskrivningsprövning, risken för återfall i brottslighet och verkan av den vård och behandling som patienten genomgått. Förvaltningsrätten får efter ansökan av chefsöverläkaren överlämna åt denne att för en viss patient besluta om tillstånd att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område.

JO beslutade att inom ramen för ett särskilt ärende anmoda Hälso- och sjukvårdsnämnden i Gotlands kommun att, efter hörande av berörd personal vid Visby lasarett (psykiatriska kliniken), inkomma med utredning och yttrande vad gällde det förhållandet att K.L. vistats på behandlingshemmet Nygårds Garda Vård AB utan att domstol beslutat om tillstånd att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkaren överlämnat rätten att för K.L. besluta om sådant tillstånd. Av remissvaret skulle bl.a. framgå vad som var skälet till att chefsöverläkaren – såvitt framgår av länsrättens dom –

hade uppfattningen att länsrätten överlämnat till denne att beträffande K.L. besluta om tillstånd att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område.

Utredning

Hälso- och sjukvårdsnämnden ingav som sitt remissvar ett yttrande upprättat av Bo Siwers, chefsöverläkare vid psykiatriska kliniken, Visby lasarett, vid den aktuella tidpunkten. I yttrandet anfördes följande.

Den aktuelle patienten är väl känd på härvarande klinik alltsedan 1998, då han vårdades i Visby under LPT. År 2000 dömdes han till LRV-vård under två år på grund av dråpförsök, skadegörelse och narkotikabrott.

Han vårdades initialt på bl.a. Psykiatriska kliniken i Visby, Huddinge sjukhus, Psykiatriska klinikerna i Sundsvall (fd Sidsjön) och långa perioder på behandlingshemmet Nygårds i Gårda på Gotland. Han skrevs ut från Psykiatriska kliniken i Visby 2003-10-28 för vård på Rättsspsykiatriska kliniken i Växjö, då man lokalt hade svårt att sätta gränser för honom vid vården på Nygårds i Gårda.

Patienten vårdades i Växjö fram till 2008-01-23, således mer än 4 år, varefter han ånyo överfördes till Nygårds i Gårda. Under dessa 4 år har den lokala Länsrätten i Växjö kontinuerligt prövat hans LRV-vård.

Vår uppfattning är att frågan om permission till Nygårds i Gårda skulle ha ägt rum i Växjö och vi antog att så hade skett före överflyttningen till Gotland. Vi aktualiserade ärendet för länsrätten på Gotland när det var aktuellt med en ny 6-månadersprövning sommaren 2008.

Därefter inhämtades domar rörande K.L. som meddelats av Länsrätten i Kronobergs län (numera Förvaltningsrätten i Växjö) under 2006 och 2007. Det kan noteras att domarna endast rör anmälningar enligt 16 § LRV. Frågan om permission har således inte aktualiserats under denna tidsperiod.

Vidare inhämtades delar av journalerna beträffande K.L. från psykiatriska kliniken vid Visby lasarett respektive Rättsspsykiatriska regionkliniken i Växjö, Landstinget Kronoberg.

Av journalhandlingarna från de två aktuella sjukvårdsinrättningarna framgår att kliniken i Visby i september 2007 tog kontakt med kliniken i Växjö och aktualiserade möjligheten att ”ta hem K.L. till Gotland”. Den 15 november 2007 var dåvarande chefsöverläkaren Bo Siwers och en kurator från kliniken i Visby på besök på kliniken i Växjö. Tillsammans med K.L. och personal från kliniken i Växjö diskuterades den fortsatta vården avseende K.L.

I K.L:s journal från kliniken i Växjö har dåvarande chefsöverläkaren Thomas Dahlén antecknat bl.a. följande rörande mötet den 15 november 2007.

Öl Bo Siwers och kurator från psykiatriska kliniken på Gotland som har haft hand om K.L. under många år är på besök. Man planerar att mot bakgrund av att det gått bra för K.L. i vården vid vår klinik under det gångna året ta hem honom till psykiatriska kliniken på Gotland och efter vad jag förstår så är den vidare planeringen att man sedan kommer att placera K.L. på behandlingshemmet Nygårds Gårda. [— — —]

Planeras överflyttning till psykiatriska kliniken på Gotland 23/1-08.

Den 6 december 2007 har Thomas Dahlén antecknat följande.

Vi hade i dag planerat en vårdkonferens men den förefaller mig överflödigt när vi nyligen haft en vårduppföljning under ledning av öl Bo Siwers från psykiatriska kliniken i Visby ang K.L. K.L. kommer att återvända till psykiat-

riska kliniken i Visby den 23 januari. I övrigt har vårdplanen inte förändrats på något sätt. [— —]

Vidare har Thomas Dahlén, såvitt här är av intresse, den 17 januari 2008 gjort följande journalanteckning.

K.L. överförs nu till hemortslandstinget för fortsatt vård enl LRV med sup. Länsrätten i Kronobergs län har 07-12-11 beslutat att den rättspsykiatriska vården av K.L. får fortsätta ytterligare 6 månader räknat från 07-12-19 således t o m 08-06-19.

I den journal som inhämtats från psykiatriska kliniken, Visby lasarett, har Bo Siwers den 16 november 2007 antecknat bl.a. följande.

Vi överenskommer med personalen, att det behövs en rätt lång period för att få K. att separera från avd. Känna trygghet när han ger sig i väg. Vi enas om att någon gång i mitten på augusti (*ska rimligen vara januari; JO:s anm.*) ska han överföras till Nygårds i Garde. Vi bör få honom en onsdag eller något liknande så att man har ett antal vardagar där man kan nå varandra och diskutera olika strategier. Personalen i Växjö är mycket villiga att komma över och vara med vid överlämnandet och även stanna några dagar för att överföra sina kunskaper om K. till oss. Ingenting är bestämt i den frågan, men möjligheten finns.

Rune Nilsson hör av sig om vi ska välja den 16 eller 23 januari för överförandet.

Undertecknad har i dag tagit kontakt med Rune Nilsson på Nygårds i Garde och ur hans synvinkel är det helt okej att K. kommer i mitten av januari. Villkoret från hans sida är naturligtvis att LRV behålls. Vi försäkrar honom om att det är vår intention och vi hoppas att länsrätten följer med på detta under rätt lång tid framöver, det kommer att behövas.

Den 14 januari 2008 har kurator vid kliniken i Visby gjort följande anteckning.

Kontakt med vårdlaget på avd 62 på Rättspsykiatriska regionvården i Växjö. Man planerar nu för utskrivning och överföring till behandlingshemmet Nygårds i Garde den 23 januari. Två personal från Växjö kommer att följa med och stanna två dygn för att göra en bra överrapportering och följa upp K:s reaktioner på utskrivningen.

I ett beslut den 28 juni 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Från hösten 2003 till slutet av januari 2008 vårdades K.L. enligt LRV med beslut om särskild utskrivningsprövning vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö. Därifrån överfördes han den 23 januari 2008 till behandlingshemmet Nygårds Garde Vård AB i Garde på Gotland.

Av journalhandlingarna från de båda berörda sjukvårdsinrättningarna framgår att överflyttningen av K.L. från Växjö till Gotland skedde på initiativ av ”hemortslandstinget”, dvs. Gotlands kommun. Efter att en kontakt i saken tagits i september 2007 besökte dåvarande chefsöverläkaren Bo Siwers och en kurator från psykiatriska kliniken vid Visby lasarett den 15 november 2007 Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö. Tillsammans med K.L. och personal från Växjö diskuterades den fortsatta vården avseende K.L. Vid en genomgång av journalanteckningarna kan konstateras att sjukvårdsinrättningarnas

uppgifter rörande överföringen av K.L. delvis skiljer sig åt. Dåvarande chefsöverläkaren vid kliniken i Växjö har, efter mötet i november 2007, antecknat att man ska "ta hem honom till psykiatriska kliniken på Gotland och efter vad jag förstår så är den vidare planeringen att man sedan kommer att placera K.L. på behandlingshemmet Nygårds Garda". I den journalanteckning som gjorts av dåvarande chefsöverläkaren vid kliniken i Visby efter nämnda möte har det noterats att K.L. ska "överföras till Nygårds i Garda". Av journalanteckningen kan inte klart utläsas om tanken var att K.L. skulle transporteras direkt till behandlingshemmet eller om han däremellan skulle vårdas en tid vid psykiatriska kliniken på Visby lasarett.

Vad gäller de noteringar som gjorts i nära samband med att K.L. överförts till Gotland framgår av en anteckning den 14 januari 2008, gjord av en kurator vid psykiatriska kliniken, Visby lasarett, att kontakt tagits med "vårdlaget" i Växjö, att man i Växjö "planerar för utskrivning och överföring till behandlingshemmet Nygårds i Garda den 23 januari" och att "två personal från Växjö kommer att följa med och stanna två dygn för att göra en bra överrapportering". I journalen från kliniken i Växjö har chefsöverläkaren den 17 januari 2008 antecknat att "K.L. överförs nu till hemortslandstinget för fortsatt vård enl LRV med sup".

När en patient ges rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med beslut om särskild utskrivningsprövning prövas, som framgått ovan, frågan om tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område av förvaltningsrätten efter ansökan av chefsöverläkaren eller patienten. Förvaltningsrätten får efter ansökan av chefsöverläkaren överlämna åt denne att för en viss patient besluta om tillstånd att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område.

I remissyttrandet har Bo Siwers, dåvarande chefsöverläkare vid psykiatriska kliniken, Visby lasarett, anfört att det var klinikens uppfattning att "frågan om permission till Nygårds i Garda skulle ha ägt rum i Växjö" och att kliniken "antog" att så hade skett före överflyttningen till Gotland. Av utredningen framgår dock att Länsrätten i Kronobergs län inte hade beslutat om tillstånd för K.L. att vistas på det aktuella behandlingshemmet. Domstolen hade inte heller överlämnat till chefsöverläkaren att besluta om tillstånd för K.L. att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Först genom dom meddelad av Länsrätten i Gotlands län den 19 juni 2008 gavs K.L. tillstånd att, för tiden intill nästa utskrivningsprövning, vistas på Nygårds Garda Vård AB i Garda.

Det anförda innebär att K.L. under nästan fem månader vistades på behandlingshemmet trots att det inte fanns något lagligt grundat beslut om tillstånd för honom att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Det inträffade är självfallet helt oacceptabelt.

Såsom redovisats ovan ger utredningen intryck av att berörda befattningshavare vid de aktuella sjukvårdsinrättningarna har haft olika utgångspunkter vad gällt överföringen av K.L. Dåvarande chefsöverläkaren vid kliniken i Växjö har vid det möte som ägde rum i november 2007 uppfattat att K.L. skulle överföras till den psykiatriska kliniken i Visby och att "den vidare planeringen" var att "man sedan kommer att placera" K.L. på behandlingshemmet i Garda. Bo Siwers, dåvarande chefsöverläkare vid kliniken i Visby,

synes däremot för sin del ha utgått från att K.L. skulle överföras från kliniken i Växjö direkt till behandlingshemmet. Trots detta har han dock inte, såvitt framkommit, tagit upp frågan om permission, utan har i stället på oklara grunder nöjt sig med att anta att det ”i Växjö” skulle komma att fattas nödvändiga beslut. Även om Bo Siwers ansåg att det var en fråga för Länsrätten i Kronobergs län alternativt kliniken i Växjö att fatta beslut om tillstånd för K.L. att vistas på behandlingshemmet i Garda på Gotland, har det ankommit på honom att ta upp frågan med kliniken i Växjö för att säkerställa att det fanns formella förutsättningar för K.L. att vistas på behandlingshemmet. Jag är mycket kritisk till handläggningen.

Det som har kommit fram genom utredningen väcker även vissa frågor om hur ärendet har hanterats vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö. Jag har dock inte funnit tillräckliga skäl att inhämta ett yttrande i saken, utan vidtar endast den åtgärden att jag tillställer kliniken en kopia av beslutet.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge

(Dnr 1898-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde T.L. klagomål mot Länsrätten i Kronobergs län, numera Förvaltningsrätten i Växjö (nedan länsrätten), och Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö, Landstinget Kronoberg. Han anförde bl.a. följande.

Med anledning av att en patient som gavs rättspsykiatrisk vård vid kliniken hade begärt upphörande av vården höll länsrätten, den 1 april 2008 kl. 13.00, en muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen. Det fanns ett stort medialt och allmänt intresse för förhandlingen. Han skulle bevaka förhandlingen i egenskap av journalist på tidningen Kvällsposten. Förhandlingen var förlagd till den särskilda domstolslokal som finns inredd i en av kliniken byggnader. När han vid tidigare tillfällen bevistat förhandlingar i psykiatrimål har allmänheten släppts in i ett väntrumslignande utrymme intill denna lokal. I det nu aktuella fallet ombads han och den medföljande fotografen att gå till en byggnad 50 meter bort för att göra en ”inloggning”. Vid ”inloggningen” fick de lägga sina presskort i en scanner, varefter de släpptes in i en sluss. I slussen satt en person bakom en mörk ruta och talade till dem via högtalare. De fick lägga sina ID-kort i en box, som mannen bakom rutan drog till sig. Mannen uppgav att han skulle ringa till tidningen för att undersöka om de var ”medarbetare” och om de hade något uppdrag inom sjukhusområdet. Efter det att tidningens redaktionschef hade bekräftat vilka de var återlämnades ID-

korten och de erhöill besöksbrickor. När de kom tillbaka till domstolslokalen fick de passera en larmbåge. De informerades vidare om att säkerhetsansvarig vid kliniken hade beslutat att kameror inte fick tas med in på grund av ”patientsekretessen”. – I väntrummet fanns inte någon uppslagslista avseende eftermiddagens mål anslagen. – När förhandlingen ropades på satte han sig på åhörarplats. Rättens ordförande redogjorde för vilka personer som skulle tillåtas närvara och beslutade därefter omedelbart om stängda dörrar. När han återkom till väntrummet hade en uppslagslista avseende eftermiddagens mål satts upp. – Förhandlingen gjordes inte offentlig när rätten tillkännagav beslut om att dom i målet skulle avkunnas senare under dagen.

Utredning m.m.

Inledningsvis förekom kontakter per telefon mellan föredraganden hos JO och Domstolsverket. Vissa handlingar i verkets ärende dnr 391-2008 inhämtades. Vidare tog JO del av Socialstyrelsens beslut den 19 maj 2008 i ärende dnr 40-5084/08.

JO anmodade därefter Länsrätten i Kronobergs län och Landstingsstyrelsen, Landstinget Kronoberg, att inkomma med utredning och yttrande över vad T.L. hade framfört i sin anmälan till JO.

I yttrande anförde lagmannen Håkan Nordling följande.

Bakgrund

Länsrätten började handlägga psykiatrimål den 1 januari 1992. I förarbetena till lagstiftningen (prop. 1990/91:58 bilaga 1 s. 278–279) anføres att det är viktigt av hänsyn till patienten att muntlig förhandling regelmässigt hålls på den sjukvårdsinrättning där patienten vårdas, om inte särskilda skäl talar för något annat. Vidare förutsattes att sjukvårdshuvudmannen kan tillhandahålla lokaler och att förhållandena där är sådana att principen om offentlighet kan upprätthållas. Särskilda skäl att hålla förhandling i t.ex. rättens egna lokaler kan antas föreligga när patienten begär det och hans psykiska tillstånd medger att förhandlingen hålls där.

Under hösten 1991 hade länsrätten överläggningar med sjukvårdshuvudmannen bl.a. rörande lokalfrågan i Växjö och tillgängligheten för allmänheten. De frågorna löstes i samförstånd på ett mycket bra sätt. Lokalen finns i nuvarande Rättspsykiatriska regionkliniken lokaler i anslutning till klinikens entréhall. Ytterdörren är låst även vid förhandlingar. Ovanför dörren anges att det är ingång till länsrättens förhandlingssal. Enligt den ursprungliga överenskommelsen ska den som ringer på den låsta entrédörren släppas in om han eller hon uppger att de vill närvara vid länsrättens förhandling. Kliniken har personal på plats i entréhallen. Utanför sammanträdesrummet är uppslagslistan anslagen. Det bör tilläggas att det är mycket väl sört för patienternas och rättens säkerhet. Under årens lopp är det egentligen enbart den nu anmärkande journalisten som varit närvarande som åhörare. I sammanträdesrummet finns plats för 4–5 åhörare. Förhandlingarna äger regelmässigt rum inom stängda dörrar. Det har – utom vid det av journalisten själv anmärkta tidigare tillfället – fungerat såsom journalisten också framfört som var avsett när åhörare anmäler sig för att vara med vid en förhandling. För några år sedan sattes av kliniken efter entrédörren upp en larmbåge, som alla – även personal vid kliniken och besökare till länsrättens förhandlingar – måste passera för att släppas in i lokalerna. Länsrätten har accepterat att denna säkerhetshöjande åtgärd används även vid tider för länsrättens förhandlingar, eftersom enligt uppgift från kliniken all inpassering till kliniken sker genom entrédörren. Det

bör tilläggas att förhandlingar i psykiatrimål rörande andra patienter än de som vårdas på Rättspsykiatriska regionkliniken även hålls i den aktuella lokalen. Länsrätten har ca 500 förhandlingar om året i lokalen.

Den aktuella anmälan

Den anmälade journalisten kontaktade undertecknad lagman någon dag före förhandlingsdagen den 1 april 2008 och uppgav att det var ett mycket stort massmedialt intresse för den aktuella förhandlingen. Jag upplyste länsrättsassessorn Margaretha Fröberg, som skulle vara ordförande vid förhandlingen, om samtalet och hon i sin tur förde uppgifterna vidare till verksamhetschefen vid kliniken, Anita Åkesson, för att det skulle finnas möjlighet för kliniken att förbereda sig om många åhörare skulle infinna sig.

Länsrättens förhandlingar den 1 april inleddes med andra mål kl. 09.00–12.00, medan eftermiddagens förhandlingar inleddes med det nu aktuella målet kl. 13.00. Rätten hade olika ordförande på förmiddagen och eftermiddagen och därför fanns två uppropsslistor uppsatta, eftermiddagens lista satt bakom den första. Landstingets personal hade under lunchuppehållet inte som brukligt avlägsnat den främre listan från tavlan. Därav gavs intrycket att eftermiddagens lista inte fanns anslagen. Några minuter över 13.00 togs enligt Margaretha Fröberg förmiddagens lista bort.

Margaretha Fröberg hade på förmiddagen samma dag som förhandlingen hölls blivit uppringd av den aktuella patientens offentliga biträde, som uppgav att patienten absolut ville ha förhandling inom stängda dörrar. Med den vetenskapen förordnade Margaretha Fröberg om stängda dörrar i nära anslutning till att förhandlingen påbörjats.

Länsrätten har i genomsnitt tio förhandlingar varje tisdag i lokalen vid Rättspsykiatriska regionkliniken. För att förhandlingstiderna ska hållas och därmed patienternas tid för förhandling i möjligaste mån ska kunna respekteras har länsrätten i alla år valt att hålla överläggning i målen efter att alla förhandlingar avslutats. Domarna har därefter formellt avkunnats och domsbevis överlämnats till chefsöverläkaren. Domarna har expedierats den påföljande tisdagen. Det är riktigt som journalisten påpekar att förhandlingen inte gjordes offentlig, när beslut om att senare under dagen avkunna dom meddelades. Enligt 16 § andra meningen förvaltningsprocesslagen får rätten förordna om att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen. Så var fallet i det aktuella målet och förhandlingen i sin helhet ägde således rum inom stängda dörrar. Efter att överläggningarna till dom var avslutade fanns enligt Margaretha Fröberg inte någon i entrérummet som väntade på att få domarna avkunna.

De uppgifter som journalisten lämnat om tvång att legitimera sig och att uppge syftet med att vilja komma in i entrérummet till förhandlingslokalen samt förbudet att föra in en kamera i entrérummet är förvånande och helt i strid med de överenskommelser om tillgänglighet och offentlighet vid länsrättens förhandlingar som överenskommit med kliniken. Länsrätten har inte informerats om dessa nya rutiner och länsrätten tar helt avstånd från dessa. Journalistens beskrivning ger närmast vid handen att personalen inte gjorde någon skillnad på en besökare till sjukhuset och en åhörare till länsrättens förhandlingar.

Jag fick information om vad som inträffat några dagar senare genom länsrättens personal och även av journalisten. Jag sökte genast kontakt med verksamhetschefen och nådde henne över telefon den 7 april. Jag framförde till henne de överenskommelser om tillgänglighet och offentlighet som finns sedan tidigare och som i princip medför att entrédörren under länsrättens förhandlingar är en allmän plats dit allmänheten har rätt till tillträde för att anonymt närvara vid en förhandling, även om vederbörande av rätten skulle få beskedet om att förhandlingen äger rum inom stängda dörrar. Jag upplyste

om att förhandlingssalen under sammanträdena är att anse som en domstolslokal. Jag påpekade att länsrätten trots allt givit efter för larmbågen, men att det inte var tillåtet vid förhandlingar att hindra att en kamera fördes in i entrérummet. Jag sade vidare att det inte finns en oinskränkt rätt att uppehålla sig i entrén under förhandlingsdagen eller att stanna kvar i entrésalen efter beslut om stängda dörrar. Jag möttes inte av någon som helst förståelse. Verksamhetschefen sade sig utgå från säkerheten för patienterna och eftersom entrérummet används av alla som ska till och från kliniken gäller sjukhusets interna regler även som jag förstod henne för dem som skulle besöka länsrättens förhandlingar. Jag påpekade utan framgång att det var ett ensidigt beslut och att länsrätten och kliniken i samförstånd löst sådana frågor tidigare. Efter att ytterligare några gånger förgäves ha försökt nå fram med mitt budskap gav jag upp. Senare samma dag, den 7 april, tog jag därför kontakt med landstingsdirektören och redogjorde för vad som inträffat och framförde hur jag anser att rutinerna bör ändras, dvs. återgå till vad som är överenskommet så att principen om offentlighet kan upprätthållas. Han utsade sig ha förståelse för de krav som jag reste för att den nämnda principen skulle gälla. Han lovade att tala med verksamhetschefen och att återkomma till mig. Jag påpekade att det var brådskande att komma till rätta med den ordning som numera uppenbarligen gällde. Jag har emellertid inte fått någon återkoppling från landstingsdirektörens sida, trots att jag upprepade gånger sökt honom och även talat med hans sekreterare senast den 26 maj och upplyst att jag är anträffbar på lämnade telefon- och mobilnummer alla dygnets timmar för att få frågorna lösta. Jag närde en förhoppning om att ordningen ändå kunde ha återgått till den tidigare, utan att länsrätten underrättats. I det syftet och i brist på kontakter med landstinget besökte jag kliniken i samband med att länsrättens förhandlingar tisdagen den 17 juni skulle börja kl. 09.00. Vid samtal med den personal från landstinget som tjänstgjorde i entrésalen fick jag klart för mig att det inte lämnats några andra uppgifter till den personalen än de regler som tillämpades den 1 april.

Jag är närmast bestört över den som jag ser det nonchalans som länsrätten bemöts med av företrädarna för landstinget när de allvarliga problem med tillgänglighet och offentlighet, som tillskapats av klinikledningen, förts upp för diskussion och lösning. Länsrätten har inte heller något annat val än att ha förhandlingarna i förhandlingssalen på Rättspsykiatriska regionkliniken. Det finns inte någon annan sal tillgänglig inom sjukhusområdet som uppfyller kraven på säkerhet. Det är inte heller med tanke på patienternas bästa och säkerhetsfrågor i samband med transporter m.m. realistiskt att förlägga förhandlingarna till länsrättens och tingsrättens gemensamma förhandlingssalar.

Sammanfattningsvis anser länsrätten att det inte framkommit några brister i länsrättens handhavande med det aktuella målet. Däremot tar länsrätten avstånd från den ordning som kliniken - utan att underrätta länsrätten och med frångående av vad som tidigare överenskommits - infört, nämligen att för åhörare till länsrättens förhandlingar kräva legitimation och i journalistens fall att kunna styrka syftet med besöket för att överhuvudtaget bli insläppt till entrésalen. Samma uppfattning har länsrätten i fråga om kameraförbudet. Länsrätten, som har ansvar för att offentligheten och ordningen i samband med förhandlingar kan upprätthållas även i lokaler utanför domstolen, känner en vanmakt och frustration över det bemötande och den enligt länsrättens uppfattning nonchalans från landstingets sida som visats när det gäller att diskutera de uppkomna allvarliga problemen och försöka nå en snabb, men acceptabel lösning. Som det nu är hindras länsrätten att ta det reella ansvar som länsrätten har.

Jag vill tillägga att jag såsom framgår av bifogad skrivelse (*bilagan här utelämnad; JO:s anm.*) inbjudit företrädare för landstingsstyrelsen till överläggningar.

Landstingsstyrelsen överlämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av landstingsdirektören Börje Lindqvist och driftenhetschefen Anita Åkesson. I yttrandet anfördes följande.

Rättspsykiatriska regionkliniken bedriver en högspecialiserad vård. Här vårdas i huvudsak patienter (både kvinnor och män) enligt lagen om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning (LRV med SUP), lagen om rättspsykiatrisk vård (LRV) och lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Kliniken tar också emot patienter som är häktade eller dömda till fängelse och i behov av psykiatrisk vård.

Vårdens utformning grundar sig på nationella riktlinjer och lagar som Socialstyrelsens föreskrifter om God vård, hälso- och sjukvårdslagen, sekretesslagen och arbetsmiljölagen. Med utgångspunkt från dessa finns inom Landstinget Kronoberg lokalt utarbetade rutiner och riktlinjer, inom t ex områdena kvalitet och patientsäkerhet, systematiskt arbetsmiljöarbete, systematiskt brandskyddsarbete och tystnadsplikt och sekretess.

Rättspsykiatriska regionkliniken har därtill ett antal egna rutiner och riktlinjer som grundar sig på de specifika krav som ställs på verksamheten för att leva upp till kriminalvårdens säkerhetskrav. Rättspsykiatriska regionkliniken har anmält till Socialstyrelsen att inneha säkerhetsklass 1 med en utvecklad samverkan med bland annat kriminalvårdsanstalterna Hall och Kumla. Rutinerna har också som syfte att skapa en säker och trygg vårdmiljö för både patienter och medarbetare.

I samband med att ny vårdbyggnad och ny säkerhetsreception togs i bruk i januari 2007 ändrades rutinen för in- och utpasseringskontroll vid kliniken (bilaga) [*bilagan här utelämnad; JO:s anm.*]. Besökare måste verifiera sin identitet och syfte med besöket i den nya säkerhetsreceptionen.

Länsrättens lokaler är placerade mitt i en av klinikens vårdbyggnader. I korridoren passerar ständigt medarbetare och patienter som är på väg till eller från olika aktiviteter och behandlingar.

Vid den aktuella händelsen följdes i stort gällande rutiner. Med anledning av en ökad hotbild i det aktuella fallet hade säkerheten förstärkts.

Detta påverkade dock inte in- eller utpasseringskontrollen av besökare, utan där följdes gällande rutiner. Besökarna ombads visa identitetshandlingar. Eftersom det aktuella besöket inte var förannmälda (enligt klinikens rutiner) genomfördes motringning för att kontrollera att det fanns ett uppdrag att vistas i lokalerna. Dock kontrollerades inte vilket journalistiskt uppdrag det gällde, bara att det fanns ett sådant.

Efter genomförd ID-kontroll fick besökarna passera larmbåge, också det enligt gällande rutin. Med anledning av att länsrättens lokaler är placerade mitt i en av sjukhusområdets vårdbyggnader är det med hänvisning till sekretesslagen inte tillåtet att fritt fotografera utan tillstånd, varför besökarna ombads lämna ifrån sig medhavd kamera.

Vi beklagar att besökarna uppfattat våra in- och utpasseringsrutiner som kränkande. I allmänhet har besökare mycket stor förståelse till att våra rutiner bidrar till att skapa en trygg och säker vårdmiljö för våra patienter.

T.L. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren. I ett yttrande över länsrättens remissvar anförde han bl.a. följande. Innan den aktuella förhandlingen började lyfte han på den uppropslista som avsåg förmiddagens förhandlingar för att kontrollera om det satt en lista avseende eftermiddagens förhandlingar bakom denna, vilket det inte gjorde.

JO inhämtade därefter bl.a. Domstolsverkets skrivelse ”Säkerhetsrutiner vid muntliga förhandlingar på sjukvårdsinrättningar”, daterad den 26 februari 2009 (verkets ärende dnr 391-2008). I skrivelsen anges bl.a. följande.

Vid muntlig förhandling på sjukvårdsinrättning gäller samma regler om offentlighet som när förhandlingar hålls i domstolar, en princip som är grundlagsskyddad. Åhörare har alltså rätt att, utan att behöva uppge sin identitet, besöka en muntlig förhandling på en sjukvårdsinrättning fram till dess att rätten beslutar om stängda dörrar. Även om det är ovanligt med åhörare vid förhandlingar på sjukvårdsinrättningar är detta en aspekt som måste beaktas när beslut fattas om förhandlingslokalens placering.

Landstinget inkom med en skrivelse och fogade därtill minnesanteckningar från ett möte den 2 mars 2010 mellan företrädare för landstinget och Förvaltningsrätten i Växjö. I anteckningarna har bl.a. följande noterats.

[– – –] Alla parter är emellertid överens om att offentlighetsprincipen skall tillämpas under och i domstolens förhandlingar på kliniken.

Lagmannen Göran Lundahl har med sig ritningar som landstinget sedan tidigare tillställt domstolen över nya byggnationen på kliniken där David Wirdelöv (*säkerhetsutvecklare vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö; JO:s anm.*) visar och förklarar hur den nya byggnationen kommer att se ut. Byggnationen skall förhoppningsvis vara klar vid årsskiftet 2011–2012. Den nya byggnationen gör det lättare för allmänheten att få tillträde till lokalen där förhandlingar sker.

I ett beslut den 30 april 2010 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen fastslås den grundläggande principen att förhandling vid domstol ska vara offentlig. Principen om förhandlingsoffentlighet upprepas i 5 kap. 1 § rättegångsbalken som bestämmelsen i 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) hänvisar till. Denna offentlighetsprincip innebär att allmänheten ska ha fritt tillträde till varje domstolsförhandling, dvs. en rätt för alla att närvara vid domstolsförhandlingar utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppge sitt namn eller förklara varför han eller hon önskar närvara vid förhandlingen (se bl.a. Fitger, Rättegångsbalken, s. 5:5 och JO:s ämbetsberättelse 1976/77 s. 26).

Principen är dock inte oinskränkt, utan undantag härifrån kan göras genom lag eller i vissa fall efter bemyndigande i lag (2 kap. 12 § regeringsformen). Rätten får t.ex. under vissa förhållanden besluta att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar och därmed att personer stängs ute från hela eller delar av förhandlingen. Av 16 § förvaltningsprocesslagen framgår att rätten får förordna att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Avkunnande av dom eller beslut ska som huvudregel ske offentligt. I vissa fall, som här inte är aktuella, ska dock avkunnandet ske inom stängda dörrar (5 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken och 16 § förvaltningsprocesslagen).

Grundprincipen att domstolsförhandlingar ska vara offentliga återfinns även i artikel 6 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikeln har var och en, när det gäller prövning av personens civila rättigheter och skyldigheter eller en anklagelse mot denne för brott, rätt till en rättvis och

offentlig förhandling. Vidare anges att dom i målet ska avkunnas offentligt. Pressen och allmänheten får dock, enligt samma artikel, under vissa angivna förhållanden utestängas från förhandlingen eller en del därav.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad skydd mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med kroppsvisitation avses, enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Även detta skydd får begränsas genom lag eller i vissa fall efter bemyndigande i lag (2 kap. 12 § regeringsformen).

I lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol finns bestämmelser om allmän respektive särskild säkerhetskontroll. Allmän säkerhetskontroll får genomföras, om det finns anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Särskild säkerhetskontroll får genomföras, om det till följd av särskilda omständigheter finns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kan komma att förövas sådant brott (1 §). Vid säkerhetskontroll eftersöks vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid den typ av brottslighet som kan motivera att säkerhetskontroll beslutas. För detta ändamål får kroppsvisitation utföras. Väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler får undersökas. Vid allmän säkerhetskontroll ska kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål som huvudregel ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning (5 § första och andra styckena). Den tekniska utrustning som åsyftas är s.k. larm- eller säkerhetsbågar, handmetalldetektorer och röntgenutrustning för undersökning av föremål (se prop. 2000/01:32 s. 45). Identitetskontroll får inte förekomma som en allmän kontroll, men däremot i de fall då man måste fastställa om en person, som uppger sig inte omfattas av säkerhetskontroll, ska undantas från kontrollen (5 § fjärde stycket). Den som inte underkastar sig en föreskriven säkerhetskontroll ska vägras tillträde. Den som inte tillåter undersökning av väska eller annat föremål ska, om det anses lämpligt, ges tillfälle att lämna föremålet till förvaring. Lämnas föremålet till förvaring, får tillträde inte vägras (6 §).

Enligt 5 kap. 9 § rättegångsbalken, som 16 § förvaltningsprocesslagen hänvisar till, ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Av bestämmelsen framgår vidare bl.a. att det i princip råder fotograferingsförbud i rättssalen. I förarbetena sägs att förbudet endast torde avse fotografering under själva förhandlingen (prop. 1979/80:87 s. 12).

I mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, ska muntlig förhandling hållas på sjukvårdsinrättningen, om inte särskilda skäl talar för något annat (37 § LPT och 21 b § LRV).

Av 25 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion framgår bl.a. följande. För varje dag då det hålls sammanträde för muntlig förhandling ska förvaltningsrätten upprätta en förteckning över de mål som har utsatts till

förhandling (uppropsslista). Under sammanträdesdagen ska uppropsslistan vara anslagen på lämplig plats i anslutning till den lokal där förhandlingen äger rum.

Bedömning

Länsrättens och kliniken agerande i samband med den aktuella förhandlingen

Åtgärder vidtagna vid inpassering

Förhandling vid domstol är offentlig intill dess rätten har beslutat att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar. Muntlig förhandling i mål enligt LPT och LRV ska som huvudregel hållas på sjukvårdsinrättningen. Vid förhandling på sjukvårdsinrättning gäller samma regler om offentlighet som när förhandling hålls i domstolens egna lokaler.

Enligt förarbetena till LPT och LRV "förutsätts att sjukvårdshuvudmannen kan tillhandahålla lokaler och att förhållandena där är sådana att principen om offentlighet kan upprätthållas" (se prop. 1990/91:58 s. 279).

Som redogjorts för ovan innebär principen om förhandlingsoffentlighet en rätt för alla att närvara vid domstolsförhandlingar utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppge sitt namn eller förklara varför han eller hon önskar närvara vid förhandlingen. För det fall rätten har beslutat om säkerhetskontroll kan dock identitetskontroll genomföras under vissa förhållanden. Om det finns ett sådant beslut kan även kroppsvisitation och undersökning av väskor utföras med hjälp av s.k. larmbåge.

Av utredningen framgår att kliniken genomförde identitetskontroller avseende T.L. och den medföljande fotografen innan de fick tillträde till lokalen där förhandlingen skulle hållas. Vidare undersökte kliniken om de hade något "uppdrag att vistas i lokalerna" och de var tvungna att passera genom en larmbåge. Kliniken tillät inte heller T.L. och fotografen att ta med sig kameror in till väntrummet utanför förhandlingslokalen. Det kan konstateras att länsrätten i förevarande fall inte hade beslutat om säkerhetskontroll.

I sitt remissvar har landstinget uppgett att rutinen för in- och utpasseringskontroll vid kliniken ändrades i samband med att en ny vårdbyggnad och säkerhetsreception togs i bruk i januari 2007 och att gällande rutin för inpasseringskontroll av besökare till kliniken följdes i ifrågavarande fall. Vidare har landstinget anförts att besökarna ombads att lämna ifrån sig medhavd kamera då det "med hänvisning till sekretesslagen" inte är tillåtet att utan tillstånd fritt fotografera i byggnaden.

Länsrätten har i sitt remissvar anförts bl.a. följande. Vid domstolens överläggningar med sjukvårdshuvudmannen under 1990-talet träffades en överenskommelse om att den som ringde på den låsta entrédörren och uppgav att han eller hon vill närvara vid en länsrättsförhandling skulle släppas in. För några år sedan informerade kliniken länsrätten om att det innanför entrédörren hade satts upp en larmbåge som alla, även de som vill närvara vid en länsrättsförhandling, måste passera för att släppas in i lokalerna. Länsrätten har accepterat denna "säkerhetshöjande åtgärd", men den tar "avstånd från den

ordning som kliniken – utan att underrätta länsrätten och med frångående av vad som tidigare överenskommits – infört, nämligen att för åhörare till länsrättens förhandlingar kräva legitimation och i journalistens fall att kunna styrka syftet med besöket för att överhuvudtaget bli insläppt i entrésalen. Samma uppfattning har länsrätten i fråga om kameraförbudet.”

Jag finner det anmärkningsvärt att kliniken inte samrådde med länsrätten innan man ändrade rutinen för inpasseringskontroll vad gäller åhörare till förhandlingar. Detta särskilt eftersom domstolen måste anses ha det yttersta ansvaret för att allmänhetens rätt att bevista offentlig förhandling tillgodoses.

Att utsätta den som vill närvara vid en domstolsförhandling för identitetskontroll och att efterfråga vad som är syftet med besöket står i strid med förhandlingsoffentligheten.

Vidare finns det inte, om det inte fattats beslut om säkerhetskontroll, någon laglig grund för att kräva att den som vill närvara vid en domstolsförhandling ska passera en larmbåge för att få tillträde till förhandlingssalen. Att en förhandling hålls på en sjukvårdsinrättning förändrar inte den bedömningen. I sammanhanget kan dock nämnas att Utredningen om säkerhet i domstol i betänkandet Ökad säkerhet i domstol (SOU 2009:78) har funnit att det föreligger behov av att utöka möjligheterna till säkerhetskontroll i domstolarna och har lämnat förslag till lagändringar. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det finns inte heller stöd i lag för att förbjuda den som vill närvara vid en domstolsförhandling att medföra kamera in till den lokal där förhandlingen ska hållas. En annan sak är att det som huvudregel råder förbud mot fotografering i rättssalen under en pågående förhandling (5 kap. 9 § rättegångsbalken och 16 § förvaltningsprocesslagen). Det ankommer på rättens ordförande att tillse att denna ordning upprätthålls.

Det kan således konstateras att kliniken, i samband med att T.L. och den medföljande fotografen kom till sjukvårdsinrättningen för att närvara vid länsrättens muntliga förhandling, vidtagit en rad åtgärder som det saknats lagstöd för. Då kliniken agerat har rört den grundlagsskyddade principen om offentlighet vid domstolsförhandlingar ser jag allvarligt på händelsen.

Vad gäller länsrätten vill jag i denna del anföra följande. Av utredningen framgår att länsrätten inte före den aktuella förhandlingen kände till att kliniken utsatte den som ville närvara vid en domstolsförhandling för identitetskontroll eller att kliniken undersökte vad som var personens syfte med besöket. Länsrätten hade inte heller vetskap om att kliniken infört ett kameraförbud. När detta kom till länsrättens kännedom tog lagmannen vid länsrätten omedelbart kontakt med driftenhetschefen på kliniken och landstingsdirektören för att diskutera och försöka lösa den uppkomna situationen. Lagmannen bjöd även in företrädare för landstingsstyrelsen till överläggningar med länsrätten. Mot den bakgrunden anser jag inte att det finns grund för att kritisera länsrätten för att kliniken utsatte T.L. och den medföljande fotografen för identitetskontroll, för att syftet med deras besök undersöktes eller för att det uppställdes ett kameraförbud. Länsrätten har däremot haft kännedom om att den som ville närvara vid en domstolsförhandling på sjukvårdsinrättningen måste passera genom en larmbåge för att få tillträde till förhandlingssalen.

Som jag konstaterat ovan finns inte någon laglig grund för att uppställa ett sådant villkor, om det inte beslutats om säkerhetskontroll. Länsrätten borde därför inte ha accepterat denna ordning.

Det har framkommit att landstinget har för avsikt att utföra viss byggnation som enligt planeringen ska vara klar vid årsskiftet 2011/2012. Landstinget har i anteckningarna från mötet den 2 mars 2010, med företrädare för Förvaltningsrätten i Växjö, noterat att den nya byggnationen gör det lättare för allmänheten att få tillträde till den lokal där domstolsförhandlingar hålls. Jag utgår från att landstinget vid byggnationen kommer att beakta de uttalanden som har gjorts i detta beslut vad gäller principen om förhandlingsoffentlighet och anser mig därför kunna lämna saken.

Beslut om stängda dörrar

T.L. har även klagat på att rättens ordförande fattade beslut om stängda dörrar omedelbart efter att ha redogjort för vilka personer som skulle tillåtas närvara vid förhandlingen. Han har vidare framfört synpunkter på att förhandlingen inte gjordes offentlig när rätten tillkännagav beslut om att dom i målet skulle avkunnas senare under dagen.

Länsrätten har i remissvaret uppgett att patienten genom sitt offentliga bidrag före förhandlingen hade begärt att den skulle hållas inom stängda dörrar. Med den vetskapen, och då det kunde antas att det vid förhandlingen skulle komma att förebringas sekretessbelagda uppgifter, förordnade rätten om stängda dörrar ”i nära anslutning till att förhandlingen påbörjats”. Länsrätten har vidgått att förhandlingen inte gjordes offentlig vid tillkännagivandet av beslut om att dom skulle avkunnas senare under dagen.

Rätten ska ex officio pröva frågan om dörrarna ska vara stängda. Möjligheten att hålla en förhandling inom stängda dörrar är större i allmän förvaltningsdomstol än i allmän domstol. Som redovisats ovan kan allmän förvaltningsdomstol enligt 16 § förvaltningsprocesslagen förordna om stängda dörrar om det kan antas att det vid förhandlingen kan komma att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess. Det är uppenbart att så var fallet i det aktuella målet. Rätten har således haft grund för att besluta att delar av förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Frågan om i vilket skede och i vilken omfattning dörrarna skulle stängas är en sådan bedömningsfråga som JO i princip inte uttalar sig om. Jag finner inte anledning att här frånga den principen. Om en förhandling helt eller till största delen ska hållas inom stängda dörrar är det angeläget att rätten på lämpligt sätt ger upplysning om att tillkännagivandet av tiden och sättet för domens meddelande och, som huvudregel, avkunnandet av domen inte omfattas av förordnandet om stängda dörrar. I det aktuella fallet har tillkännagivandet av att dom i målet skulle avkunnas senare under dagen skett inom stängda dörrar. Detta borde ha ägt rum offentligt.

Uppropslista

Av utredningen framgår att det för den ifrågavarande förhandlingsdagen fanns två uppslagslistor eftersom rätten hade olika ordföranden på förmiddagen respektive eftermiddagen. Det föreligger emellertid motstridiga uppgifter

2010/11:JO1

vad gäller frågan om uppropslistan avseende eftermiddagens förhandlingar var uppsatt bakom förmiddagens lista vid tidpunkten för påropet av den i ärendet aktuella förhandlingen. Det är inte sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle bringa klarhet i saken. I sammanhanget kan dock noteras att länsrätten har uppgett att förmiddagens lista togs bort ”några minuter över 13.00” och att detta berodde på att landstingets personal under lunchuppehållet ”inte som brukligt hade avlägsnat den främre listan från tavlan”. Jag vill i anledning härav framhålla att det ytterst ankommer på länsrätten att se till att aktuell uppropslista finns anslagen på lämplig plats i anslutning till den lokal där förhandlingen äger rum.

Övrigt

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som framgår av det ovan anförda avslutas ärendet.

Kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m.

(Dnr 5698-2008)

Anmälningar

I anmälningar till JO framförde J.H. klagomål mot Rättspsykiatriska kliniken i Säter, Landstinget Dalarna. Han anförde bl.a. följande.

Han ansökte den 3 oktober 2008 om ”bevakad permission” i fyra timmar för att besöka sin familj i Borlänge. Överläkaren Nenko Tzankov uppgav att denna fråga lämpligen skulle ställas till länsrätten. Länsrätten tog dock inte upp ansökan till prövning. – Den 8 oktober 2008 begärde han att få träffa sin flickvän för att de skulle kunna gifta sig i besöksrummet på kliniken. Nenko Tzankov nekade honom detta utan motivering. Trots att han begärde det fick han inte något skriftligt beslut. – Hans bror ringde till kliniken den 29 oktober 2008 för att boka in ett besök hos honom. Senare samma dag kallade överläkaren Erik Kall in honom till sitt kontor för ”samtal” och meddelade att hans bror inte längre fick besöka honom på kliniken. När han begärde att få ett skriftligt beslut i saken svarade Erik Kall att han skulle utfärda ett besöksförbud. Den 18 november 2008 hade han dock fortfarande inte fått något sådant.

Utredning m.m.

Inledningsvis inhämtade JO kopia av vissa handlingar, bl.a. delar av J.H:s journal, från Rättspsykiatriska kliniken i Säter.

Landstingsstyrelsen, Landstinget Dalarna, anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över J.H:s klagomål till JO såvitt avsåg de frågor som

tagits upp under rubriken ”Anmälningar”. Remissvaret skulle även allmänt belysa Rättsspsykiatriska kliniken i Säter rutiner när det gällde bl.a. beslut om besöksinskränkningar.

J.H. gav därefter in ett antal skrivelser till JO och framförde ytterligare klagomål mot kliniken. Han anförde bl.a. följande. Den 1, 2 och 3 december 2008 ringde hans flickvän till kliniken för att boka in ett besök hos honom. Hon nekades detta. När han begärde att få ett skriftligt avslagsbeslut fick han kopia av en journalanteckning och debiterades en avgift om 6 kr. Till skrivelserna hade J.H. fogat en kvittens utfärdad den 4 december 2008.

Vissa av J.H:s skrivelser översändes till landstingsstyrelsen med uppgift om att även dessa handlingar skulle beaktas vid besvarandet av remissen.

J.H. gav in kopia av en handling.

I landstingsstyrelsens remissvar anfördes bl.a. följande.

Vad gäller frågan om besöksinskränkningar samt beslut i samband därmed hänvisas till vad som anförts i utredningen av överläkare Erik Kall. Av utredningen framgår att patienten felaktigt debiterats 6 kr för att utfå kopia av beslut avseende besöksinskränkning. Avgiften har numera återbetalats.

Till remissvaret hade bl.a. ett yttrande från överläkaren Erik Kall fogats. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Patienten önskar 2008-09-11 att få besök av sin flickvän S.H. Avdelningspersonal försöker resonera med patienten om att det kanske inte är lämpligt med besök i nuläget. Patienten håller dock fast vid sitt önskemål varför undertecknad fattar beslut om besöksförbud för S.H. enligt § 3 lag om besöksinskränkning vid viss tvångsvård. Var god se bifogad kopia på daganteckning 2008-09-11 (*bilagan här utelämnad; JO:s anm.*). Lämnar besvärshänvisning till patienten och får även skriftlig kopia på denna anteckning. Patienten överklagar detta beslut till länsrätten som i mål nr 2324-08 den 23 september 2008 avgör att det saknas skäl att ändra beslutet om besöksförbud. Kammarrätten beslutar 2009-11-12 ej att bevilja prövningstillstånd varför länsrättens avgörande stod fast. Patienten ingår senare under vårdtiden giftermål med S.H. S.H. önskar härefter att boka besök till patienten. Personal hänvisar till tidigare besöksförbud. Undertecknad har nytt samtal med patienten 2008-12-03 där han önskar besök av S.H. Undertecknad bedömer att det fortfarande med tanke på vårdens bedrivande är indicerat med besöksförbud varför undertecknad avslår patientens anmodan. Var god se bifogad journalanteckning 2008-12-03 (*bilagan här utelämnad; JO:s anm.*). Patienten överklagar detta besöksförbud till länsrätt som vid förhandling 2009-01-15 beslutar att upphäva beslutet om besöksförbud.

Beslut om besöksinskränkning är en åtgärd som fattas ytterst sällsynt. Under de 15 år undertecknad har tjänstgjort vid Rättsspsykiatriska kliniken i Säter har ett sådant beslut fattats vid uppskattningsvis fyra tillfällen. Det övriga rättsspsykiatriska klientelet har erfarenhetsmässigt mycket dålig social förankring och få sociala kontakter. Kontakter med anhöriga är som oftast en tillgång och uppmuntras av oss. Endast i sällsynta fall när sådana kontakter bedöms inverka menligt på vården kan besöksinskränkningar tillgripas.

Slutligen angående patientens anmälan om avgift för journalkopior kan vi meddela att landstingets policy är att avgift för kopia av journalhandlingar skall ersättning utgå med 6:- kronor per kopia. Undertecknad har dock gjort bedömningen att det inte var rimligt att patienten skulle betala för att få ut kopia på beslut varför patienten innan undertecknad fick efterremiss har fått återbetalt dessa avgifter. Detta är också i linje med landstingsjurist Lena Jöns-sons uppfattning som vi har fått meddelat.

Föredraganden inhämtade per telefon muntliga upplysningar från Erik Kall.

J.H. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO inhämtade kopia av Länsrättens i Dalarnas län dom den 21 januari 2009 i mål nr 3198-08.

I ett beslut den 3 mars 2010 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

Hanteringen av en ansökan om "bevakad permission"

I 17 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård [LPT], till vilken bestämmelse 6 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård [LRV] hänvisar, anges bl.a. att frågor om behandlingen av en patient under vårdtiden ytterst avgörs av chefsöverläkaren.

Enligt 25 § LPT får chefsöverläkaren ge en patient tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. I 9 § LRV finns motsvarande bestämmelser för patienter som genomgår rättspsykiatrisk vård utan särskild utskrivningsprövning. Beträffande patient som genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning prövas, enligt 10 § LRV, frågan om tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område av länsrätten efter ansökan av chefsöverläkaren eller patienten.

Bestämmelserna i 25 § LPT och 9–10 §§ LRV reglerar endast de situationer när patienter vistas utanför sjukvårdsinrättningens område på egen hand, dvs. utan medföljande vårdpersonal. Det finns inte inom den psykiatriska tvångsvården någon motsvarighet till kriminalvårdens bevakade permissioner (jfr 32 § tredje stycket lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt). Om patienten vistas utanför sjukhusområdet tillsammans med personal är det således inte fråga om permission. Beslut om sådana utevistelser torde rent rättsligt vara att hänföra till beslut enligt 17 § LPT (6 § LRV) om behandling. Sådana beslut är inte överklagbara. Beslut om permission enligt 25 § LPT eller 9–10 §§ LRV är däremot överklagbara.

Från permission ska skiljas s.k. frigång, vilket innebär att patienten ges tillstånd att på egen hand vistas utanför vårdavdelningen men inom sjukvårdsinrättningens område. Frågor om detta faller under 18 § LPT samt 10 a § LRV.

Beslut rörande permission omfattas – till skillnad från beslut om frigång och annan utevistelse – av bestämmelsen i 25 kap. 10 § OSL om undantag från sekretess och är således alltid offentliga.

J.H., som vid den aktuella tidpunkten gavs rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med beslut om särskild utskrivningsprövning, ansökte den 3 oktober 2008 om att ”inom rimlig tid” få ”bevakad permission” i fyra timmar för att besöka sin familj i Borlänge.

Av en journalanteckning den 9 oktober 2008 framgår att J.H. hade aktualiserat frågan om han tillsammans med personal kunde få åka och hälsa på sin familj.

I en svarsskrivelse, daterad den 13 oktober 2008, anförde Nenko Tzankov bl.a. följande.

4. Vidare vill du ha ett skriftligt svar på ansökan om ”bevakad permission” 4 timmar för att besöka din familj – denna fråga kan du lämpligen ställa till Länsrätten men annars kommer detta att tas upp vid nästa träff högriskgruppen den 17 nov 2008.

J.H. vände sig till Länsrätten i Dalarnas län och yrkade länsrättens ”tillstånd och tillstyrkande gällande en bevakad permission” (länsrättens mål nr 2560-08). Genom beslut den 10 oktober 2008 avvisade länsrätten yrkandet om ”bevakad permission” och anförde bl.a. att en vistelse utanför vårdavdelningen i sällskap med personal inte krävde något särskilt tillstånd av länsrätten.

I förevarande fall ansökte J.H. om att få vistas utanför sjukhusområdet tillsammans med personal från kliniken. Det har således inte rört sig om en ansökan om permission. Frågan borde därför ytterst ha avgjorts av chefsöverläkaren vid den klinik där J.H. vårdades. Landstingsstyrelsen har över huvud taget inte i remissvaret berört klinikens hantering av ifrågavarande ansökan. Det har inte framkommit vad som var skälet till att J.H. hänvisades till länsrätten. En tänkbar förklaring är att Nenko Tzankov felaktigt utgick från att ansökan avsåg permission enligt 10 § LRV. Av utredningen framgår inte heller hur ansökan hanterades efter länsrättens avvisningsbeslut. Det finns inte tillräckliga skäl för mig att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i saken. Jag utgår härvid från att man från klinikens sida – efter att ha fått del av länsrättens beslut – tog ställning till ansökan och underrättade J.H. om sitt ställningstagande.

Frågor rörande besöksrestriktioner

Lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård gäller beträffande besök på vårdinstitutioner och sjukvårdsinrättningar till dem som är tvångsintagna för vård enligt bl.a. LRV.

I 3 § stadgas bl.a. att om det med hänsyn till vårdens bedrivande är nödvändigt med inskränkningar av besök får huvudmannen för vårdinstitutionen eller sjukvårdsinrättningen i särskilda fall besluta om besöksrestriktioner. Ett sådant beslut kan vara generellt eller avse besök av en viss eller vissa personer. Ett beslut om besöksrestriktioner får enligt 5 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I 21 § förvaltningslagen anges bl.a. följande. En sökande, klagande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild, om det inte är uppenbart obehövt. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska han även underrättas om hur han kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt, om parten begär det. Denna paragraf tillämpas också när någon annan som får överklaga beslutet begär att få ta del av det.

Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

I J.H:s journal har den 11 september 2008 antecknats bl.a. följande.

BESLUT OM BESÖKSFÖRBUD till S.H. enligt 3 § lagen om besöksinskränkning vid viss tvångsvård. Detta beslut kan överklagas till Länsrätt. Lämnar kopia på denna anteckning till pat.

J.H. överklagade beslutet till Länsrätten i Dalarnas län, som genom dom den 23 september 2008 avslog överklagandet (mål nr 2324-08).

Den 8 oktober 2008 framförde J.H. önskemål om att få träffa S.H. för att de skulle kunna gifta sig i besöksrummet på kliniken. Han tilläts inte detta och något beslut enligt lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård synes inte ha fattats i saken. Jag anser att så skulle ha skett. Genom att det inte fattades ett formellt beslut, som hade kunnat överklagas till länsrätten, har J.H. betagits möjligheten att få frågan prövad av allmän förvaltningsdomstol. Handläggningen förtjänar kritik.

Det kan här noteras följande. J.H. vände sig till Länsrätten i Dalarnas län och yrkade ändring av överläkarens beslut om att inte ge tillstånd för hans flickvän att besöka honom för att de skulle kunna gifta sig. I beslut den 5 november 2008 (mål nr 2771-08) anförde länsrätten bl.a. att det inte, utöver beslutet den 11 september 2008, fanns något avgörande rörande den aktuella frågan. Länsrätten gjorde den bedömningen att J.H. än en gång överklagade beslutet från den 11 september 2008 och avvisade därför hans överklagande. – I början av december 2008 begärde J.H. och S.H. att S.H. skulle få besöka J.H. Från klinikens sida fattades ett nytt beslut om besöksrestriktioner, vilket beslut J.H. överklagade och Länsrätten i Dalarnas län upphävde genom dom den 21 januari 2009 (mål nr 3198-08).

J.H. har vidare uppgett bl.a. följande. Hans bror ringde till kliniken den 29 oktober 2008 för att boka in ett besök hos honom. Senare samma dag kallade Erik Kall in J.H. till sitt kontor för ”samtal” och meddelade att brodern inte längre fick besöka honom på kliniken. J.H. begärde att få ett skriftligt beslut i saken. Den 18 november 2008 hade han fortfarande inte fått något sådant beslut.

Av en anteckning i J.H:s journal den 29 oktober 2008 framgår bl.a. följande.

Pat har önskat besök av sin broder. [— —] Bedömer därför att det är olämpligt att pat får ta emot besök av brodern då det kan vara till men för vården. BESLUTAR därför enligt lag om BESÖKSFÖRBUD vid viss tvångsvård att lägga BESÖKSFÖRBUD mot H.B. Lämnar besvärs-hänvisan.

Erik Kall har uppgett att han endast informerade J.H., och inte H.B., om det nyss nämnda beslutet.

Som redogjorts för ovan ska en part som huvudregel underrättas om innehållet i ett beslut, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Underrättelsen ska ske skriftligt, om parten begär det. Det finns inte anledning att ifrågasätta J.H:s uppgift om att han, trots begäran, inte erhöll någon skriftlig underrättelse om det aktuella beslutet. Detta är en brist i handläggningen.

Vad som har kommit fram väcker även frågor om hur en vårdinrättning bör agera gentemot en enskild som begär att få besöka en patient som vårdas enligt LPT eller LRV. Den presumtive besökaren bör naturligtvis få någon form av besked beträffande sin begäran. Det är dock inte givet att en sådan person har rätt att överklaga ett beslut om besöksrestriktioner. Frågan om vem som ska anses ha klagorätt när det gäller beslut om besöksrestriktioner behandlades särskilt i förarbetena till lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård (se prop. 1995/96:196 s. 18 f.). Det ankommer ytterst på allmän förvaltningsdomstol att ta ställning till vem eller vilka som har rätt att överklaga ett beslut om besöksrestriktioner. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att här göra något uttalande i saken.

Avgift för tillhandahållande av skriftligt beslut

Följande har framkommit. J.H. begärde att få en skriftlig underrättelse avseende det beslut om besöksinskränkning som meddelats i början av december 2008. Han tillställdes därefter kopia av den journalanteckning där det aktuella beslutet hade dokumenterats och debiterades i samband med det en avgift om 6 kr.

J.H. borde självfallet inte ha debiterats en avgift för den aktuella handlingen. Handläggningen förtjänar kritik. Landstinget har kommit till insikt om det felaktiga i hanteringen samt återbetalat avgiften till J.H. varför jag anser mig kunna lämna saken.

Den 10 juli 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av LPT och LRV samt lämna förslag till ny lagstiftning på området (dir. 2008:93). Enligt direktiven ska en utgångspunkt för utredarens arbete vara att göra lagstiftningen så pedagogisk och lättillgänglig som möjligt. Utredaren ska bl.a. se över bestämmelserna i lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård och särskilt överväga om de bör föras in i den nya lagstiftning som föreslås av utredningen.

Jag behandlar i detta beslut bl.a. ett fall där patientens ansökan om att tillsammans med personal få besöka sin familj synes ha hanterats som en ansökan om permission. Det kan här tilläggas att jag vid inspektioner av vårdinrättningar där psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk tvångsvård bedrivs

har uppmärksammat att det är vanligt förekommande att begreppen avseende de olika formerna av utevister inte används på ett korrekt sätt. Att begreppen sammanblandas och att kliniker använder egna uttryckssätt ökar risken för missförstånd och misstag vid den praktiska hanteringen, t.ex. vad gäller frågan om ett beslut är överklagbart. Det kan enligt min mening finnas anledning att, i samband med den översyn av LPT och LRV som nu sker, överväga om bestämmelserna rörande de olika formerna av utevister bör förtydligas. Mot den bakgrunden, och då det i förevarande ärende även har aktualiserats frågor som rör tillämpningen av lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård och klagorätt avseende beslut enligt den lagen, finner jag skäl att sända en kopia av mitt beslut till Psykiatrilagsutredningen.

Ärendet avslutas.

Fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453)

(Dnr 2596-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 maj 2009, framförde Individ- och familjenämnden i Nybro kommun klagomål mot Landstinget i Kalmar län angående uttag av avgifter för kopior av patientjournaler. Av anmälan framgick bl.a. följande.

En handläggare vid nämnden begärde den 26 juli 2007 hos Mörbylånga vårdcentral att få ta del av kopior av journaler rörande två personer som var aktuella i ett pågående barnvårdsärende. Till stöd för sin begäran återopade handläggaren vårdcentralens uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Vårdcentralen lämnade ut de begärda journalkopiorna. Den 26 september 2007 skickade landstinget en faktura till nämnden avseende handlingarna. Chefen för barn- och familjeenheten kontaktade landstingets kansli per telefon och ifrågasatte avgiftsbeslutet. Han påtalade att vårdcentralen var skyldig att lämna de begärda uppgifterna till socialtjänsten och begärde att få ett skriftligt beslut i saken som kunde överklagas genom förvaltningsbesvär. Något sådant beslut meddelades inte. Den 9 mars 2009 inkom ett inkassokrav i ärendet. Enhetschefen tog på nytt kontakt med landstingets kansli och påminde om sin syn på saken. Efter några dagar fick han beskedet att avgiftsbeslutet enligt landstingets uppfattning var korrekt.

Nämnden anser att det inte är förenligt med gällande lagstiftning att på det sätt som landstinget har gjort förena en skyldighet att lämna uppgifter med uttagande av en avgift.

Utredning

Inledningsvis inhämtades utdrag ur landstingsfullmäktiges beslut den 23 november 2006 angående fastställande av patientavgifter för 2007.

Landstingsstyrelsen, Landstinget i Kalmar län, anmodades därefter att komma med yttrande.

Landstingsstyrelsen lämnade som sitt yttrande en skrivelse som var undertecknad av ordföranden Anders Henriksson och landstingsdirektören Alf Jönsson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande (*åberopad bilaga har här uteslutits, JO:s anmärkning*).

Genom landstingets utredning i ärendet kan konstateras att landstinget kontaktats i frågan vid två tillfällen. Landstinget har inte uppfattat den första kontakten som något annat än ett ifrågasättande av landstingets möjlighet att ta ut en avgift för handlingar som lämnats ut till kommunen och som begärts i ett ärende enligt socialtjänstlagen rörande utredning av ett barns behov av skydd, dvs. ett ärende för vilket uppgiftsskyldighet föreligger. Efter en andra kontakt, som togs av kommunen i mars 2009, informerades kommunen den 3 april 2009 om landstingsfullmäktiges avgiftsbeslut och att faktura hade utställts i enlighet med detta beslut. Landstingsstyrelsen, som anser att kommunen borde ha fått besked i ärendet tidigare än vad som skedde, menar dock att en möjlig förklaring till detta kan vara otydlighet från kommunens sida när synpunkter lämnades vid den första kontakten.

Vad gäller själva sakfrågan kan konstateras att landstingets handläggare verkställt landstingsfullmäktiges avgiftsbeslut av den 23 november 2006, se bilaga. Enligt detta beslut tar landstinget ut en avgift för kopior av handlingar i den mån beställningen gäller 10 sidor och därutöver. Enligt fullmäktiges beslut görs undantag från avgift enligt följande: andra vårdenheter (vårdsyfte), forskningsprojekt (forskningssyfte), Försäkringskassan samt vid tillsyns-ärende. Landstinget gör således inget undantag från avgiftsuttag i andra fall, där landstinget lämnar ut handlingar till myndigheter som avser begäran med hänvisning till uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning. Landstingsstyrelsen noterar att ett sådant undantag har gjorts av Landstinget i Östergötland avseende avgift för kopior av journaler.

Individ- och familjenämnden bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 26 maj 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen har en myndighet rätt att ta ut avgift vid utlämnande av kopior eller avskrifter av allmänna handlingar. För statliga myndigheter är avgifterna fastställda i avgiftsförordningen (1992:191). För myndigheter på det kommunala och landstingskommunala området saknas det särskilda regler motsvarande bestämmelserna i nämnda förordning. Varje kommun eller landsting får själv genom beslut i fullmäktige fastställa de avgifter som ska tas ut. Att det finns en beslutad taxa är en förutsättning för att uttag av avgift ska kunna ske (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 392).

I förevarande fall begärde socialnämnden emellertid att få ta del av de aktuella journalkopiorna med stöd av 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen. Av den bestämmelsen följer bl.a. att myndigheter inom hälso- och sjukvården är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av

betydelse för utredning av ett barns behov av skydd. Nämndens begäran grundade sig således inte på den princip om handlingsoffentlighet som kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Det var därför inte möjligt för landstinget att ta ut avgift för handlingarna med stöd av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen. Det fanns inte heller någon annan laglig grund för att ta ut avgift för handlingarna. Landstinget borde således ha lämnat ut handlingarna till nämnden kostnadsfritt.

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

Fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade, med undantag för vissa chefsbefattningar, behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut

(Dnr 448-2008)

Anmälan

A.T. framförde i en skrivelse, som kom in till JO den 28 januari 2008, klagomål mot Laboratoriemedicinskt centrum i Östergötland (LMC) inom Landstinget i Östergötland angående handläggningen av ett ärende om tjänstetillsättning.

A.T. anförde bl.a. följande. Den 15 januari 2008 fick han besked om att en annan person hade fått den tjänst som ST-läkare som han hade sökt. Dagen därpå tillställde han verksamhetschefen Ann-Charlotte Mengel en begäran om att få namnet på den person som erhållit tjänsten. Han begärde också att få kopia av dennes ansökningshandlingar och frågade på vilket sätt den personens meriter var bättre än hans samt bad att få besvärshänvisning. Efter en vecka skickade han en påminnelse. Han hade när han vände sig till JO ännu inte fått något svar.

I skrivelsen till JO ställde A.T. även frågor angående möjligheten att överklaga ett beslut i ett tjänstetillsättningsärende, möjligheten att begära skadestånd m.m.

Utredning

Inledningsvis togs vissa handlingar i ärendet in från LMC, av vilka framgick bl.a. följande såvitt gällde frågan om utlämnande av handlingar. Inom ramen för tjänstetillsättningsärendet ställde A.T. den 17 januari 2008 vissa frågor till Ann-Charlotte Mengel, som i egenskap av verksamhetschef deltog i den aktuella rekryteringen. I en skrivelse den 23 januari 2008 återkom A.T. med frågor om tillsättningen samt begärde uttryckligen att få kopia av vissa handlingar i ärendet. Handlingarna tillställdes honom per post den 31 januari 2008.

Vid ett telefonsamtal med föredraganden hos JO uppgav Ann-Charlotte Mengel i huvudsak följande. Anledningen till att det dröjde cirka en vecka

innan handlingarna lämnades ut var i första hand att hon behövde stämma av med personalchefen och en landstingsjurist hur begäran skulle hanteras. Hon hade inte själv handlagt någon begäran om utlämnande av allmänna handlingar tidigare. Hon har numera fått klart för sig att en sådan begäran måste hanteras skyndsamt och hon är medveten om att det inte gick tillräckligt snabbt i det här fallet.

Av de från LMC inhämtade handlingarna framgick att landstingsjuristen Sofia Malander, i ett e-postmeddelande den 29 januari 2008, efter en förfrågan från A.T. hade gett honom beskedet att han inte kunde överklaga beslutet om tillsättning.

Upplysningar per telefon inhämtades från Sofia Malander.

Landstingsstyrelsen i Landstinget i Östergötland anmodades att göra en utredning och yttra sig såvitt gällde frågan om ståndpunkten att anställningsbeslutet inte var överklagbart var korrekt.

Landstingsstyrelsen överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av administrative chefen Johan Östenson-Rogemark. Till yttrandet var fogat bl.a. s.k. delegationsordningar för landstingsstyrelsen (LiÖ 2008-392, den 24 april 2008) respektive landstingsdirektören (LiÖ 2008-393, den 5 juni 2008). I yttrandet anfördes följande (bilagorna har här utelämnats; *JO:s anmärkning*).

Delegering av nämndärenden regleras i huvudsak i 6 kap. 33 § kommunallagen, KL (1991:900). Syftet med bestämmelsen är, att avlasta nämnderna främst rutinärenden. Hur delegeringsmöjligheterna utnyttjas kan variera; det kan t.ex. bero på hur man inom kommunen/landstinget ser på uppgiftsfördelningen mellan politiskt förtroendevalda och anställda eller storleken på kommunen/landstinget.

Gränsen mellan delegering och verkställighet är avgörande för frågan om beslut kan överklagas genom laglighetsprövning (10 kap. KL) och om besluten måste anmälas till nämnden (6 kap. 35 § KL). Rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder anses inte som beslut i kommunallagens mening. En rent verkställande åtgärd, som normalt ankommer på anställda, innefattar inte något utrymme för självständiga bedömningar utan utgör tillämpning av t.ex. en av nämnden fastställd taxa eller fördelningsprincip. Detta följer av den arbetsfördelning mellan politiskt förtroendevalda och anställda som rimligen måste finnas för att t.ex. en landstingskommunal verksamhet ska kunna fungera.

Beroende på hur styrformerna inom t.ex. ett landsting utvecklas kan gränsen mellan nämndbeslut och ren verkställighet förskjutas. I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 204) nämns personaladministration som exempel på åtgärd som kan komma att hänföras till ren verkställighet och där intresset av att överklaga genom laglighetsprövning normalt sett inte kan vara särskilt stort.

Landstingets reglemente, som fastställts av landstingsfullmäktige, redovisar tydligt skiljelinjen mellan de politiskt förtroendevaldas uppgifter och de uppgifter som åvilar produktionen. Landstinget tillämpar beställareutföraremodellen som grund för styrningen. Det är de politiskt förtroendevaldas uppgift att ange mål på lång och kort sikt, fördela resurserna och att följa resultaten i förhållande till de uppsatta målen. Landstingsstyrelsen är styrelse för landstingets samlade verksamheter och ska genom sin verksamhetsstyrning bevaka att produktionsenheterna som utförare uppfyller kraven på god effektivitet, produktivitet och kvalitet.

Produktionens uppgift är att genomföra de insatser som krävs för att uppnå de mål som beslutas politiskt. Produktionsorganisationen präglas av ett decentraliserat ansvarstagande. Landstinget i Östergötland är länets största arbetsgivare med drygt 11 200 anställda. Anställningsärenden är mycket ofta förekommande i produktionen. Landstingsstyrelsens intresse av att genom anmälan följa upp dessa ärenden är, med några få undantag, obefintligt och dessa betraktas därför som verkställighetsärenden.

Landstingsdirektören är landstingets verkställande tjänsteman och har det övergripande ansvaret för produktionsorganisationen. Han/hon utses av landstingsstyrelsen (reglementet 4.1). I *landstingsstyrelsens delegationsordning* regleras först och främst de beslutsområden som delegerats från landstingsstyrelsen till förtroendevalda och till landstingsdirektören men även de beslut som landstingsdirektören kan fatta som tjänsteåtgärder i sin roll som landstingets verkställande tjänsteman. Landstingsstyrelsen har delegerat till styrelsens presidium att besluta om utgående anställningsförmåner för landstingsdirektören. Landstingsdirektören beslutar efter samråd med landstingsstyrelsens ordförande om tillsättning av chef för produktionsenhet/centrumchef inom vårdverksamheten. Direktör vid ledningsstaben tillsätts av landstingsdirektören efter samråd med landstingsstyrelsens presidium. Landstingsdirektören beslutar – utan samråd med politiskt förtroendevalda – om tillsättning av chef för produktionsenhet/centrumchef inom stöd och service och andra chefsförordnanden av tidsbegränsad natur.

Anställningsärenden inom produktionsenheterna – däribland tillsättning av tjänst som s.k. ST-läkare (legitimerad läkare under utbildning till specialist) – beslutas av chef för produktionsenhet/centrum, följaktligen utan samråd med politiskt förtroendevalda eller anmälan till landstingsstyrelsen. Detta, liksom det som gäller för vissa följdbeslut t.ex. beträffande lön, framgår av *landstingsdirektörens delegationsordning* och av det *dokument rörande internkontroll inom det personaladministrativa området* som finns inom varje produktionsenhet. För anställning av specialistutbildad läkare finns särskilda riktlinjer (bifogas); dessa anställningsärenden följer bestämmelserna i förordningen (1998:1518) om behörighet till vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m., vilket innebär bl.a. ledigkungörelse, sakkunnigprövning och möjlighet att överklaga sakkunnigas anställningsförslag till Socialstyrelsen.

A.T. lämnade in en kompletterande skrivelse och gav in vissa handlingar samt kommenterade remissvaret. Han anförde därvid bl.a. att han begär kompensation för den ekonomiska skada han har åsamkats till följd av att han inte fick den aktuella tjänsten.

I ett beslut den 19 oktober 2009 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

Landstingets handläggning av beslut om anställningar

Bestämmelser om delegation finns i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen (1991:900). Enligt 6 kap. 33 § första stycket kommunallagen får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, med undantag för vissa fall som anges i 34 § och som nu inte är aktuella.

Vid införandet av den nuvarande kommunallagen anfördes i specialmotivering till dessa två bestämmelser (prop. 1990/91:117 s. 204) bl.a. följande.

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.

Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet.

Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen ska, enligt 35 § i samma kapitel, anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske.

Enligt 10 kap. 1 § första stycket kommunallagen har varje medlem av en kommun eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. De beslut som kan överklagas är, enligt 10 kap. 2 §, bl.a. beslut av en nämnd, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art (punkt 2). Ett överklagande ska, enligt 10 kap. 6 § kommunallagen, ha inkommit till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. I de fall beslut har fattats efter delegation, och om det över beslutet inte har förts särskilt protokoll som har justerats och anslagits, räknas tiden för överklagande från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det sammanträde vid vilket delegationsbeslutet anmälades hos nämnden.

Av det anförda följer att ett delegationsbeslut alltid måste vara formaliserat och att det av nämndens protokoll eller en bilaga till det ska framgå att beslutet har anmälts till nämnden. Av protokollet måste kunna utläsas vilka beslut som har återrapporterats, dvs. besluten måste kunna identifieras. Det är lika angeläget att man av protokollet kan sluta sig till vilket eller vilka beslut som har anmälts vid ett visst sammanträde som att man – då man tar del av ett enskilt delegationsbeslut – kan utläsa huruvida, och i så fall när, det har anmälts till nämnden. Som en illustration till vikten av det sagda kan nämnas ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1988 not 559), i vilket Regeringsrätten

återställde försutten besvärstid på den grunden att det i en kommunal nämnds protokoll varit närmast omöjligt för klaganden att identifiera sitt ärende.

I samband med det nu aktuella anställningsärendet hos landstinget frågade A.T. om han kunde överklaga anställningsbeslutet och fick till svar att det inte var möjligt. Beskedet hade uppenbarligen sin grund i landstingets åsikt att anställningsbeslut, förutom vad avser vissa chefsbefattningar, är att betrakta som ren verkställighet och att sådana beslut därför inte är beslut i kommunallagens mening. Enligt min uppfattning har landstinget genom sitt ställningstagande förskjutit gränsen mellan vad som i rättsligt hänseende är "beslut" respektive "ren verkställighet" på ett sätt som går längre än vad som i förarbetsuttalandena förutsattes kunna ske. Jag kan inte se annat än att kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande som regel är tillämpliga när det gäller beslut om anställningar. Det torde inte finnas skäl att göra något undantag från denna allmänna princip vad gäller beslut om anställning av s.k. ST-läkare. Ytterst är det dock en fråga för domstol att, efter överklagande, ta ställning till ett besluts överklagbarhet i det enskilda fallet.

I sammanhanget måste beaktas att den enda möjligheten för en enskild att angripa ett kommunalt anställningsbeslut är att överklaga beslutet för laglighetsprövning. För att den medborgarkontroll som ligger i kommunmedlemmarnas rätt till laglighetsprövning ska kunna komma till stånd är det en förutsättning att formalian vid det kommunala beslutsfattandet iakttas.

Mot den angivna bakgrunden ser jag självfallet allvarligt på att landstinget i fråga om de flesta anställningsbeslut inte följer kommunallagens reglering beträffande delegationsbeslut. Jag förutsätter att landstinget ser över rutinerna i aktuellt avseende.

Socialförsäkring

Kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende

(Dnr 3685-2008, 5031-2008)

JO Nordenfelt meddelade den 9 september 2009 ett beslut med följande innehåll.

Anmälningarna

I en anmälan till JO (dnr 3685-2008) framförde U.R. synpunkter på en skrivelse som hans svägerska, C.R., hade fått från Försäkringskassan angående sitt ärende om barnbidrag. Av den till anmälan bifogade skrivelsen framgick bl.a. att Försäkringskassan hade misstankar om att C.R. och hennes barn inte längre bodde i Sverige och därför inte hade rätt till fortsatt barnbidrag. U.R. ifrågasatte skrivelsens syfte och utformning samt anförde att C.R. borde ha fått ta del av och yttra sig över de uppgifter som föranlett Försäkringskassans misstankar.

I en annan anmälan till JO (dnr 5031-2008) klagade L-G.H. på Försäkringskassans handläggning av hans ärende om sjukpenning. Han anförde bl.a. att endast tre dygn hade ställts till hans förfogande för att hinna komma in med synpunkter i samband med att Försäkringskassan övervägde att inte längre betala ut sjukpenning till honom. Av anmälan och därtill bifogade bilagor framgick inte om L-G.H. hade fått del av samtliga uppgifter som hade tillförts ärendet innan Försäkringskassan meddelade honom sitt övervägande.

Utredning

Försäkringskassans akt om barnbidrag avseende C.R. lånades in och granskades. Båda ärendena remitterades därefter till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över vad U.R. och L-G.H. anført i sina respektive anmälningar. Försäkringskassan ombads även att allmänt redogöra för sitt bruk av kommunikeringsskrivelser samt för sin syn på vad sådana bör innehålla.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan följande.

Utredning rörande barnbidragsärendet

Ärendet gäller barnbidrag för barnen C., född 2000, och A., född 2003. Barnbidraget betalas ut till barnens mor, C.R.

Utredningen av den fortsatta rätten till barnbidrag för C. och A. aktualiserades den 20 juni 2007 med anledning av att Försäkringskassan på blanketten ”Uppgifter vid flyttning till eller arbete i ett annat land” fick uppgifter om att barnens far arbetade i Spanien sedan den 2 maj 2007.

Fortsatta åtgärder i ärendet vidtogs i november 2007, dels genom att viss sammanställning gjordes den 13 november av vilka uppgifter som fanns om familjens bosättnings- och arbetsförhållanden, dels genom att några skolor kontaktades för att få uppgift om äldsta barnet var elev i skolan. Av journalanteckningar den 19 november 2007 framgår att det vid telefonkontakt med tre skolor, Lovisaskolan, Backaskolan och friskolan Bilingual Montessori School of Lund noterades att barnet inte gick i någon av dessa skolor. Vidare framgår av journalanteckningarna att detta tillsammans med uppgiften om att barnens far arbetade i Spanien av allt att döma lades till grund för ett antagande att barnen och bidragsmottagaren inte längre var kvar i Sverige.

Handläggaren bedömde att rätten till fortsatt barnbidrag kunde ifrågasättas och skickade den 19 november 2007 det i anmälan berörda brevet till bidragsmottagaren.

Maken (barnens far) kontaktade Försäkringskassan per telefon den 20 november 2007 och meddelade att barnen och bidragsmottagaren var i Sverige, samt att äldsta barnet gick i Lerbäcksskolan i Lund och det yngre barnet i Holkens förskola i Lund. Maken informerades vid samtalet om att uppgifterna skulle kontrolleras och att bidraget, som journalanteckningarna får uppfattas, skulle betalas ut om det inte framkom något nytt som kunde påverka bedömningen. Handläggaren kontaktade därefter uppgivna skolor som bekräftade uppgifterna. Vidare framgår att handläggaren därmed fann att det fanns grund för fortsatt rätt till barnbidrag för barnen och att bidragsmottagaren och hennes make meddelades om detta per telefon samma dag.

Utredning rörande sjukpenningärendet

L-G.H. var sjukskriven sedan den 17 november 2005. Sjukpenning hade utbetalats i varierande omfattning till och med den 25 september 2008. L-G.H. uppbar samtidigt en fjärdedels sjukersättning från och med februari 2005 till och med januari 2008. L-G.H. ansökte om tre fjärdedels sjukersättning från och med februari 2008. Ansökan avslogs.

Den 19 juni 2008 lämnade L-G.H. in ett medicinskt underlag från dr Åke Wallinder avseende tre fjärdedels nedsättning av arbetsförmågan för tiden den 15 maj till den 15 oktober 2008.

L-G.H:s personliga handläggare vid Försäkringskassan kontaktade L-G.H. per telefon den 18 juli 2008. Hon informerade honom om, att Försäkringskassan bedömde, att hans arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till det ordinarie arbetet eller i annat arbete på den reguljära arbetsmarknaden som inte var belastande för knä eller rygg. Bedömningen grundades på det medicinska underlaget från dr Åke Wallinder och yttrande vid konsultation hos försäkringsläkaren. Handläggaren informerade vidare om, att L-G.H. skulle få en kommunikering att yttra sig över senast den 8 augusti 2008 och att sjukpenning skulle betalas ut till och med sistnämnda datum enligt detta förslag till beslut. Kommunikeringskrivelse daterad samma dag sändes till L-G.H.

Den 30 juli 2008 kom skrivelse in från L-G.H. Samma dag hörde L-G.H. även av sig per telefon. L-G.H. behövde mer tid på sig för att få möjlighet att träffa sin läkare samt tala med ordinarie handläggaren.

I brev daterat den 30 juli 2008 beviljade Försäkringskassan L-G.H. anstånd till och med den 31 augusti 2008 med att komma in med ytterligare synpunkter på kommunikeringen daterad den 18 juli 2008. Ärendet handlades i denna del av en kollega till L-G.H:s personliga handläggare eftersom sistnämnda var på semester.

Den 9 september 2008 kom en skrivelse från L-G.H. och medicinska handlingar in. L-G.H:s personliga handläggare på Försäkringskassan beslöt att göra ny förfrågan till försäkringsläkaren med anledning av inkomna handlingar.

Efter försäkringsläkarens yttrande den 11 september 2008 bedömde Försäkringskassan, att de nyinkomna underlagen inte föranledde någon förändring av tidigare bedömning i ärendet. I kommunikering daterad den 12 september informerades L-G.H. om detta och att Försäkringskassan utifrån dessa uppgifter övervägde, att inte betala ut någon sjukpenning till honom från och med den 26 september 2008. L-G.H. gavs möjlighet att lämna synpunkter senast den 19 september 2008.

Det som tillförts ärendet före denna kommunikering var, förutom de handlingar som L-G.H. själv inlämnat, försäkringsläkarens yttrande att de nyinkomna underlagen inte förändrade tidigare bedömning.

Den 17 september 2008 kom ytterligare en skrivelse in från L-G.H. som svar på utsänd kommunikering den 12 september 2008. Bifogat fanns även en skrivelse från dr Åke Wallinder.

Försäkringskassan bedömde, att de inkomna skrivelserna inte innehöll någonting som förändrade förslaget till beslut. Den 24 september 2008 beslutade Försäkringskassan att sjukpenning inte skulle betalas ut till L-G.H. från och med den 26 september 2008.

Försäkringskassans slutsatser

Barnbidragsärendet

Någon förklaring till varför brevet till bidragsmottagaren utformades på det sätt som skett har inte gått att få fram. Brevet utgörs i grunden av textförslag till kommunikeringsskrivelse med anledning av uppgifter som talar för att det inte finns fortsatt rätt till barnbidrag. Ett sådant brev är avsett att skickas till bidragsmottagaren när det finns uppgifter till exempel om att familjen har utvandrat. Brevmallen innehåller text som ger förutsättningar för att handläggaren kan komplettera texten med de faktiska uppgifter som finns i ärendet. Avsikten är alltså att det i brevet ska redovisas vilka uppgifter Försäkringskassan fått och varifrån de har kommit.

Försäkringskassan konstaterar att kommunikeringsskrivelsen till C.R. den 19 november 2007 var mycket bristfälligt utformad. Den innehöll ingen information om varifrån Försäkringskassan hämtat in uppgifterna och vad uppgifterna innehöll som gjorde att Försäkringskassan misstänkte att C.R. och barnen inte längre bodde i Sverige. Av skrivelsen eller dokumentationen i ärendet framgår inte heller att kopior av utförd utredning/tjänsteanteckningar bifogats skrivelsen till C.R. Mot bakgrund av vad som framgår av U.R:s anmälan till JO är det alldeles uppenbart att kopior av nämnda handlingar inte har bifogats skrivelsen.

Ovan nämnda bristfälligheter i kommunikeringsskrivelsen har lett till att skrivelsen fått en i sammanhanget olämplig ton. Försäkringskassan beklagar detta. NFC i Visby har framfört att man kommer att gå igenom med personalen hur berörda skrivelser ska utformas. Det handlar om att använda och komplettera olika typer av textförslag med omdöme.

Vidare konstaterar Försäkringskassan att det av dokumentationen i ärendet framgår att det inte fanns uppgifter som kan anses ha varit tillräckliga för en kommunikering med bidragsmottagaren om att Försäkringskassan överväger att inte längre betala ut barnbidrag. Det innebär alltså att det hade behövts vidtas ytterligare utredningsåtgärder i ärendet. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

Sjukpenningärendet

I avsnitt 4.1.8 Försäkringskassans Vägledning (2004:7) Försäkringskassan och förvaltningslagen sägs bland annat följande. Ibland händer det att det under kommunikeringstiden, i till exempel ett ärende om sjukpenning, kommer in nytt medicinskt underlag och detta gör att Försäkringskassan måste höra försäkringsläkaren igen. Det tidigare underlaget har redan kommunicerats.

rats med den försäkrade och hon eller han har haft den ”normala tiden”, 14 dagar, på sig att svara. Det finns i dessa fall inget som hindrar att Försäkringskassan har en kortare kommunikeringstid av det nya medicinska underlaget. Det ligger i linje med det allmänna kravet på en så enkel, snabb och billig handläggning som möjligt. (Jfr 7 § förvaltningslagen [1986:223], FL).

Försäkringskassan anser att LFC i Sundsvall hade fog för att i den senare (andra) kommunikeringen med L-G.H. använda sig av en kortare kommunikeringstid, i detta fall en vecka. Det ligger också i linje med det ovan nämnda allmänna kravet på en så enkel, snabb och billig handläggning som möjligt samt att Försäkringskassan har skyldighet att driva ett ärende framåt.

Det framgår inte av kommunikeringsskrivelsen eller dokumentationen i ärendet vilka handlingar som har bifogats skrivelsen. Emellertid framgår av utredningen i ärendet att handläggarna vid LFC i Sundsvall rutinmässigt bifogar kopior av de handlingar som ligger till grund för beslutet. Försäkringskassan anser därför att det finns anledning anta att kopior av de handlingar som i detta fall tillförts ärendet av annan än L-G.H. själv har bifogats kommunikeringsskrivelsen till honom. Det handlar i så fall om försäkringsläkarens yttrande.

Försäkringskassan anser emellertid att det med anledning av det inträffade finns anledning att se över det textförslag till kommunikeringsskrivelse som Försäkringskassan använt i detta fall. Ett textförslag handlar om olika alternativa textförslag som dessutom innehåller möjligheter för användaren att lägga in egna texter anpassade till den aktuella situationen. I detta sammanhang är det viktigt att handläggaren använder sig av textförslagen med omdöme. Det är förstas viktigt att de kopior av handlingar som bifogas kommunikeringsskrivelsen anges i skrivelsen. Antingen i den löpande texten eller i slutet av skrivelsen under en särskild rubrik, exempelvis under rubriken Bilagor. Försäkringskassan kommer alltså att, som nämnts, se över det aktuella textförslaget.

Vidare beklagar Försäkringskassan att L-G.H. upplevt att han i olika avseenden inte har blivit bemött på ett bra sätt.

Försäkringskassans kommunikeringsskrivelser

Försäkringskassan lägger mycket stor vikt vid att kommunikeringen med den enskilde enligt 17 § FL ska ske på ett så bra sätt som möjligt. I den ovan nämnda Vägledningen (2004:7) finns ett tämligen omfattande kapitel 4 om kommunikering. Kapitlet avslutas med ett avsnitt (metodstöd) om hur kommunikering ska gå till på Försäkringskassan.

I nämnda kapitel under avsnitt 4.1.1 sägs bland annat att det inte finns någon skyldighet enligt FL att i kommunikeringsskrivelsen även upplysa den försäkrade om det beslut som Försäkringskassan överväger att fatta. Det är dock ofta lämpligt att göra det i kommunikeringsskrivelsen. På det viset får den försäkrade reda på hur Försäkringskassan uppfattar underlaget i ärendet. Informationen är en förutsättning för att den försäkrade ska kunna ta ställning till det kommunicerade materialet. Detta är särskilt viktigt i ärenden där den försäkrade redan har en ersättning som Försäkringskassan har för avsikt att inte längre betala ut.

Av avsnitt 4.1.4 som handlar om dokument som kommuniceras framgår bland annat att det är viktigt att den försäkrade får tillfälle att yttra sig över underlaget för det beslut som Försäkringskassan har för avsikt att fatta. Det bör också tydligt framgå vilka dokument hon eller han kan yttra sig över. Därför anger handläggaren i kommunikeringsskrivelsen vilka dokument som den försäkrade får kopior av tillsammans med skrivelsen. Det är alltså kopior av sådana handlingar som har tillförts ärendet av någon annan än den försäkrade själv.

Försäkringskassan ser kontinuerligt över de olika textförslag och alternativa förslag till texter som finns i de så kallade wimimallarna. Detta arbete

utförs av enheterna inom de olika sakområdena i samarbete med språkkonsulter och juristerna på Försäkringskassans juridikstab.

U.R. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

L-G.H. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att 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.

Barnbidragsärendet (dnr 3685-2008)

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte uttalar mig i den del som avser bedömningen av om Försäkringskassan hade tillräckligt underlag för att kommunicera övervägandet att inte längre betala ut barnbidrag. Utan att göra något ställningstagande i den delen kan jag emellertid konstatera att Försäkringskassan har brustit i sin kommunikationsplikt genom att inte i samband med den kommuniceringsskrivelse som sändes ut låta C.R. ta del av de uppgifter som hade tillförts ärendet. Som Försäkringskassan anför bör en kommuniceringsskrivelse också innehålla en förteckning över de handlingar som den försäkrade har att yttra sig över. Färdiga textmallar kräver både kunskap och omdöme av användaren. Förevarande fall visar på brister i båda dessa avseenden. Jag är kritisk till Försäkringskassans hantering av ärendet.

Sjukpenningärendet (dnr 5031-2008)

Jag har inget att invända mot att Försäkringskassan, i enlighet med vad som rekommenderas i Försäkringskassans Vägledning 2004:7, använder sig av en kortare kommuniceringstid då det endast är fråga om en mindre komplettering till ett tidigare kommunicerat material. I förevarande fall har kommuniceringstiden beräknats till en vecka, vilket i och för sig får anses rimligt.

Som framgår av Försäkringskassans remissvar är det inte möjligt att i efterhand utläsa huruvida L-G.H. har fått del av det nytillkomna yttrandet från försäkringsläkaren. Det innebär att det inte heller går att utläsa om kommunikationsplikten är uppfylld. För detta kan Försäkringskassan inte undgå kritik.

Sammanfattande kommentarer

Med hänsyn till vad som har framkommit av utredningen i de aktuella ärendena vill jag förtydliga att bestämmelsen i 17 § FL avser de *uppgifter* som tillförts ärendet. Att endast upplysa om uppgifternas existens samt om vilket beslut myndigheten avser att fatta är inte tillräckligt. För att kommunikationsplikten ska vara uppfylld krävs således att den enskilde faktiskt får del av det tillkomna utredningsmaterialet samt möjlighet att yttra sig över detsamma.

Ärendena ovan har vidare aktualiserat frågan om utformningen av de textförslag till kommunikeringsskrivelser som kassan använder sig av. Gemensamt för de båda ärendena är att det av kommunikeringsskrivelserna inte har framgått vilka handlingar som den försäkrade har fått – eller borde ha fått – bilagda till skrivelsen. Jag noterar att Försäkringskassan har för avsikt att se över de aktuella textförslagen.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden

(Dnr 4257-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 21 september 2009 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

I en anmälan till JO klagade M.B. på handläggningstiden i ett ärende om sjukersättning vid Försäkringskassans dåvarande försäkringskontor Valdemarsvik. Jag meddelade beslut i det ärendet den 1 oktober 2007 (dnr 3693-2007).

Vid utredningen av ärendet framkom följande uppgifter. M.B. hade uppburit tidsbegränsad sjukersättning t.o.m. oktober 2006. Den 16 november 2006 beslutade Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd att avslå M.B:s ansökan om fortsatt sjukersättning. Beslutet motiverades med att underlaget inte bedömdes styrka sjukdom som nedsatte arbetsförmågan till någon del. Av kassans föredragningspromemoria framgick att de besvär som prövades var fibromyalgi. Enligt det läkarutlåtande som låg till grund för kassans bedömning och som var utfärdat den 12 oktober 2006 var diagnosen fibromyalgi. Av utlåtandet framgick vidare att M.B., utöver problemen med värk och trötthet, hade svårt att komma ut på grund av sin sociala fobi.

M.B. överklagade beslutet den 19 januari 2007. Dagen därpå skickades akten till länsrätten. Efter det att ärendet hade överlämnats till länsrätten inkom M.B. den 31 januari 2007 med en ny ansökan om sjukersättning till Försäkringskassan. Hon ansökte om ersättning fr.o.m. november 2006. Ärendet kompletterades med ett läkarutlåtande utfärdat den 30 april 2007. Efter det att Försäkringskassan inhämtat yttrande av försäkringsläkare beslutade socialförsäkringsnämnden den 24 maj 2007 att tillerkänna M.B. hel sjukersättning för tiden fr.o.m. november 2006 t.o.m. april 2008. Enligt Försäkringskassans föredragningspromemoria prövades besvären fibromyalgi, GAD, social fobi, depression, och paniksyndrom med agorafobi.

Den 25 maj 2007 meddelade länsrätten dom i målet gällande Försäkringskassans beslut den 16 november 2006. Enligt domen beviljades M.B. tre fjär-

dedels sjukersättning fr.o.m. november 2006 t.o.m. oktober 2007. Försäkringskassan betalade ut ersättning till M.B. i enlighet med socialförsäkringsnämndens beslut den 24 maj 2007.

Initiativet

Jag beslutade att i ett initiativärende låta utreda Försäkringskassans handläggning rörande det förhållandet att kassan hade fattat ett nytt beslut om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning hos länsrätten.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades yttra sig. I remissvaret anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund

Socialförsäkringsnämnden fattade den 16 november 2006 beslut om avslag på en ansökan om sjukersättning (SA) i ett ärende gällande M.B. Diagnos fibromyalgi. M.B. överklagade beslutet den 19 januari 2007 och ärendet överlämnades dagen efter till länsrätten.

Den 31 januari 2007 inkom M.B. med en ny ansökan om SA och det ärendet avgjordes av socialförsäkringsnämnden den 24 maj 2007. M.B. beviljades hel SA fr.o.m. november 2006 t.o.m. april 2008. Diagnos förutom fibromyalgi, GAD, social fobi, depression, paniksyndrom med agorafobi.

Den 25 maj 2007 meddelade länsrätten dom i fråga om avslagsbeslutet den 16 november 2006 och beviljade M.B. 3/4 sjukersättning fr.o.m. november 2006 t.o.m. oktober 2007.

Försäkringskassan har betalat ut ersättning till M.B. i enlighet med socialförsäkringsnämndens beslut från den 24 maj 2007. Några åtgärder med anledning av länsrättens dom den 25 maj 2007 har inte vidtagits.

Försäkringskassan har ombetts yttra sig över handläggningen av M.B:s nya ansökan, särskilt mot bakgrund av reglerna om litispendens.

Bedömning

Försäkringskassan har bedömt att det beslut som socialförsäkringsnämnden tog den 16 november 2006 inte bör tilläggas negativ rättskraft eftersom den nya ansökan den 31 januari 2007 avsåg helt nya diagnoser. Regeringsrätten har vid ett flertal tillfällen, inom olika rättsområden, förklarat att en förnyad ansökan i samma sak i princip inte skall avvisas p.g.a. res judicata (R 78 1:9 samt RÅ 1987 ref. 80)¹.

Att pröva den nya ansökan har därför, enligt Försäkringskassans uppfattning, inte stått i strid med res judicata. Fråga är då om en ny prövning i sak av en ny ansökan när ett tidigare avgörande är föremål för prövning i domstol skulle medföra litispendens.

Frågan om litispendens uppkommer enligt vår bedömning enbart om Försäkringskassan skulle ha övervägt att ompröva det överklagade beslutet. Eftersom en sådan möjlighet rent processuellt inte föreligger (nämnden får inte

¹ Lavin, Rune; Gäst hos Försäkringsöverdomstolen – en professor möter verkligheten, 1991, s. 82.

ompröva sina beslut enligt AFL 20:10) i det här fallet, ansåg vi att frågan om litispendens inte var aktuell avseende den nya ansökan.

Med hänvisning dels till frågan om rättskraft, dels till den bedömning av litispendens som vi gjort, ansåg Försäkringskassan att socialförsäkringsnämnden inte var förhindrad att genomföra en prövning av den nya ansökan, trots att den första ansökan var föremål för prövning i domstol.

Eftersom det nya beslutet i socialförsäkringsnämnden innebar att M.B. beviljades både en högre ersättning och för en längre period än det som skulle ha gällt enligt domen i länsrätten, har Försäkringskassan ansett att beslutet i socialförsäkringsnämnden avseende den nya ansökan har vunnit positiv rättskraft och därmed konsumerat effekten av domen i länsrätten.

— — —

Bedömning

Enligt en grundläggande princip inom förvaltningsförfarandet utgör en förvaltningsmyndighets beslut om avslag på en ansökan i regel inte något hinder mot att samma sak prövas på nytt om den enskilde gör en ny ansökan; beslutet vinner inte s.k. negativ rättskraft (se t.ex. RÅ 2005 ref. 16). En ny ansökan om samma sak ska alltså i regel inte avvisas av Försäkringskassan utan tas upp till ny prövning. Om det första beslutet har hunnit prövas av domstol i ett lagakraftvunnet avgörande ska dock en ny ansökan om samma sak avvisas av kassan (se RÅ 2002 ref. 61).

Myndighetens befogenhet att ändra ett beslut inskränks även av principen om litispendens. Enligt huvudregeln får beslutsmyndigheten inte ändra ett avslagsbeslut om beslutet har överklagats och handlingarna i ärendet har överlämnats till högre instans, eftersom det i regel är olämpligt att samma fråga behandlas samtidigt i flera instanser då det finns en risk att utgången blir olika. Det kan dock finnas anledning att frånga huvudprincipen om det finns beaktansvärda skäl för det (se bl.a. RÅ 2005 ref. 42 och Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 8 u., s. 119 f.). Det kan t.ex. vara angeläget med en snabb ändring till den enskildes förmån om nya omständigheter har framkommit i ärendet.

Litispendensfrågan aktualiseras naturligtvis endast då saken i två olika ärenden är identisk. Vad som utgör samma sak i ärenden av nu aktuellt slag är dock många gånger svårt att avgöra. När det gäller M.B:s ansökningar om sjukersättning kan det konstateras att både det i länsrätten pågående målet och den nya ansökan, som kom in till Försäkringskassan i januari 2007, gällde rätten till sjukersättning för tiden fr.o.m. november 2006. I det första ärendet prövades främst diagnosen fibromyalgi. I det andra ärendet tillkom uppgifter, främst medicinska diagnoser. Försäkringskassan gjorde bedömningen att M.B:s senare ansökan om sjukersättning avsåg en annan sak än den som var föremål för länsrättens prövning. Enligt min mening synes Försäkringskassan i detta fall haft fog för sin ståndpunkt.

Oavsett hur det förhållit sig med sakidentiteten i de båda sjukersättningsärendena vill jag framhålla att en myndighet i vissa situationer anses ha möjlighet att pröva ansökningar om samma sak som redan är föremål för domstolsprövning. Regeln om litispendensverkan är således inte absolut.

När det är fråga om en socialförsäkringsförmån som den enskilde många gånger är helt beroende av för sin försörjning, t.ex. sjukersättning, är det angeläget att den som ansöker om förmånen och uppfyller kraven för sådan ersättning så snabbt och enkelt som möjligt kan få sin ansökan behandlad och bifallen. För att detta ska vara möjligt måste Försäkringskassan, oavsett om tidigare avslagsbeslut överklagats till domstol, göra en bedömning av en ny ansökan och av de omständigheter som åberopas till stöd för denna. Skulle Försäkringskassan då finna att den försäkrade numera uppfyller kraven för sjukersättning bör kassan vara oförhindrad att bifalla den nya ansökan. I det fall en nyinkommen ansökan inte bedöms kunna bifallas, men om det som framkommit ändå skulle kunna vara av betydelse för domstolens prövning av det ännu inte avgjorda överklagandet, bör Försäkringskassan i stället överlämna det nya materialet till domstolen (jfr RÅ 2005 ref. 42 ang. F-skattsedel).

Som framgått ovan har jag inget att erinra mot att Försäkringskassan prövade och biföll den ansökan om sjukersättning som kom in till kassan i januari 2007. Jag anser dock att Försäkringskassan borde ha meddelat länsrätten vilka åtgärder den hade vidtagit.

Fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga

(Dnr 5994-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde D.S. bl.a. följande. I samband med ett avstämningsmöte den 21 augusti 2008 träffade hon sin handläggare vid Försäkringskassan, B-M.K., för första gången. Hon kände då igen handläggaren som sin granne under sex år. De kom överens om att hon skulle få en ny handläggare och att mötet skulle avbrytas men det fortgick ändå över en timme. Hon begärde ut handlingarna i sitt ärende vid besök hos kassan en fredag men ombads komma tillbaka och hämta dem följande måndag. När hon tog del av handlingarna framkom att B-M.K. hade fortsatt att handlägga ärendet ytterligare en knapp månad. B-M.K. hade under den tiden bl.a. hämtat in och tagit del av medicinskt material.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som D.S. anförde i sin anmälan. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

Utredning

Den 21 augusti 2008 träffas D.S. och B-M.K. för första gången i egenskap av försäkrad och personlig handläggare vid avstämningsmötet på Nordmanna

vårdcentral. I samband med detta upptäcker de att de känner igen varandra då de tidigare har bott i samma bostadsområde. Behandlande läkare frågar D.S. om de trots denna upptäckt kan genomföra planerat avstämningsmöte. D.S. och hennes make går då in i mötesrummet och B-M.K. följer efter dem.

Under avstämningsmötet framkommer önskemål från D.S. om ett byte av handläggare med anledning av att hon och B-M.K. känner igen varandra. Avstämningsmötet genomförs med B-M.K. som handläggare och därefter sker handläggärrbyte genom att A.M. tar över handläggningen av ärendet. För att möjliggöra en skyndsam handläggning av ärendet, begär B-M.K. in journalhandlingar från kirurgarkivet vid Kungälvss sjukhus samt yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare. När handlingarna kommer in lämnas de över till A.M. som är den som fattar beslut i ärendet.

Försäkringskassans slutsatser

Beträffande den påstådda jävssituationen anför Försäkringskassan följande. D.S:s påstående att B-M.K. har brutit mot 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1968:223) saknar enligt Försäkringskassans uppfattning grund.

B-M.K:s relation till D.S. kan inte sägas vara sådan att något i 11 § förvaltningslagen är aktuellt. Det kan inte sägas att D.S. och B-M.K. känner varandra väl. De har under en period bott i samma bostadsområde och då de träffades på gatan så hälsade de på varandra, men i övrigt har de inte umgåtts eller haft någon kontakt med varandra. D.S. har inte heller någon gång under ärendets handläggning uppgett att hon känt igen B-M.K. B-M.K. har inte heller känt igen D.S. förrän vid avstämningsmötet. Det kan därför inte sägas att B-M.K. varit jävig i handläggningen av D.S:s ärende. Så fort D.S:s invändning kom till B-M.K:s kännedom vidtogs de nödvändiga åtgärderna för att undvika att ett jävsförhållande skulle uppkomma.

Det kan uppfattas som olämpligt att B-M.K. höll i avstämningsmötet efter det att D.S. framfört sitt önskemål om byte av handläggare. Det är dock ofta svårt att få till ett avstämningsmöte med tanke på att de kallade ofta är uppbockade för lång tid framöver. Att skjuta på avstämningsmötet hade inneburit att handläggningen av ärendet fördröjts. Nu genomfördes mötet och under detta informerades D.S. om att ett handläggärrbyte skulle ske.

Försäkringskassan har vidtagit åtgärder genom att informera den berörda handläggaren om att hon inte borde ha genomfört avstämningsmötet efter upptäckten att hon och D.S. kände igen varandra.

D.S. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 oktober 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Vid Försäkringskassans handläggning av ärenden gäller jävsbestämmelserna i 11 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Enligt första stycket 5 i bestämmelsen, som avser s.k. delikatesjäv, är den som ska handlägga ett ärende jävig om det i övrigt, dvs. om punkt 1–4 inte är tillämpliga, finns någon omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

Av 12 § första stycket FL följer att den som är jävig inte får delta vid behandlingen av ärendet. Han eller hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Om en fråga om jäv mot någon har uppkommit och annan inte trätt i hans eller hennes ställe ska myndigheten, enligt tredje stycket samma lagrum, snarast besluta i jävsfrågan.

Det är inte möjligt att uttömmande ange alla de situationer i vilka det kan förekomma delikatessjäv. Som ett typiskt exempel kan nämnas att en tjänsteman är nära vän eller har en djup konflikt med en part i ett ärende. Frågan om delikatessjäv kräver en samlad bedömning av omständigheterna i varje särskilt fall.

Av utredningen i ärendet framgår att B-M.K. och D.S. tidigare har bott i samma bostadsområde och därmed varit ytligt bekanta med varandra. Detta förhållande kan inte i sig anses ha medfört att jäv förelegat. Försäkringskassan borde emellertid omgående ha tagit ställning till den jävsinvändning som D.S. framställde.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutar jag ärendet.

Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning

(Dnr 6592-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Lars Wennström, i egenskap av ombud för U.L., på Försäkringskassans handläggning av U.L:s ärende om underhållsstöd. I en komplettering till sin anmälan tillade Lars Wennström bl.a. att flera av Försäkringskassans beslut avseende U.L., t.ex. beslutet den 15 januari 2009 om ändrad betalningsplan, saknade fullföljdshänvisning.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över bl.a. det som Lars Wennström hade anfört om avsaknaden av fullföljdshänvisning. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

Bakgrund

U.L. har genom sitt ombud Lars Wennström framfört synpunkter på att Försäkringskassans beslut den 7 januari 2009 om återbetalningsbelopp för 2009 och beslut den 15 januari 2009 om ändrad betalningsplan saknar besvärshänvisning.

2010/11:JO1

Ett positivt beslut ska inte innehålla någon omprövnings- eller besvärshänvisning medan negativa beslut alltid ska göra det, se 21 § förvaltningslagen. Den enskilde är givetvis oförhindrad att även begära omprövning av ett positivt beslut trots att besvärshänvisning saknas.

Försäkringskassans slutsatser

Beslutet om återbetalningsbelopp följer utgångspunkterna för fastställande av nytt återbetalningsbelopp enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) och grundas bland annat på Skatteverkets uppgifter om den bidragsskyldige förälderns inkomst enligt senaste årliga taxering. Beslutet innebar i detta fall att något fortsatt återbetalningsbelopp inte skulle betalas eftersom återbetalningsbeloppet för barnet M.L. var fastställt till 0 kronor för tiden från och med februari 2009. Beslutet är ett maskinellt framställt beslut enligt rutinen för årlig omräkning av återbetalningsbelopp grundat på den bidragsskyldiges inkomst enligt senaste årliga taxering (dvs. inkomsten för inkomståret 2007).

De berörda besluten om återbetalningsbelopp och ändrad betalningsplan har vid tidigare beslutad utformning inte ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot på sådant sätt att besluten behöver förses med anvisningar för att begära omprövning (besvärshänvisning). När återbetalningsbeloppet är fastställt till 0 kronor anses beslutet inte gå den bidragsskyldige emot. Inte heller ett beslut om att den bidragsskyldige ska betala tillbaka högst 1,5 gånger det återbetalningsbelopp som ska betalas för kommande år enligt 33 § USL anses gå den försäkrade emot. Detta beslut har föregåtts av ett beslut om anstånd. Ett beslut om anstånd gäller längst till och med januari månad kommande år. När tiden för anstånd har löpt ut behöver den bidragsskyldige inte på en gång betala hela sin skuld som då uppkommit utan får en ny betalningsplan enligt nämnda bestämmelse. Det anses därför som ett positivt beslut. Kan den bidragsskyldige inte betala enligt den nya avbetalningsplanen så finns möjlighet att göra en ny ansökan om anstånd enligt 32 § USL.

Lars Wennström kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 9 december 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, ska en part underlättas om hur han kan överklaga ett beslut som har gått honom emot.

I den äldre förvaltningslagens motsvarighet till 21 § FL fanns begränsningen att det skulle vara ”uppenbart” att beslutet gick parten emot för att kravet på fullföljdshänvisning skulle träda in. I syfte att stärka den enskildes rättssäkerhet togs den begränsningen bort i den nya lagen. Samtidigt påpekades att det i vissa fall kan vara svårt för myndigheten att avgöra om ett beslut har gått den enskilde emot eller inte och att myndigheten, i sådana fall, i allmänhet bör lämna fullföljdshänvisning (se prop. 1985/86:80 s. 72).

Skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning när beslutet går parten emot gäller även vid beslut som ska omprövas innan överklagande kan ske. I sådant fall ska parten i stället underrättas om hur han kan begära omprövning.

I sitt remissvar anför Försäkringskassan bl.a. att ”De berörda besluten om återbetalningsbelopp och ändrad betalningsplan har vid tidigare beslutad utformning inte ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot på sådant sätt att besluten behöver förses med anvisningar för att begära omprövning (besvärshänvisning)”. Jag vill med hänsyn till den generaliserande formuleringen understryka att frågan om ett beslut har gått parten emot måste bedömas från fall till fall med beaktande av omständigheterna i det enskilda ärendet. Beslut av betungande karaktär bör emellertid regelmässigt anses gå parten emot. Det är vidare min uppfattning att ett betungande beslut får anses ha gått parten emot oavsett vilka uppgifter det har grundats på. Bakgrunden till beslutet bör, som jag ser det, över huvud taget inte tillmätas någon betydelse vid bedömningen av om det gått parten emot eller inte.

Såvitt gäller beslutet den 7 januari 2009, att fastställa U.L:s återbetalningsbelopp till 0 kr för tiden februari 2009–januari 2010, delar jag Försäkringskassans uppfattning att beslutet inte kan anses ha gått U.L. emot. Någon fullföljdshänvisning behövdes därför inte. Beträffande beslutet den 15 januari 2009, om ändrad betalningsplan, förhåller det sig annorlunda. Genom det beslutet åläggs U.L. att betala av ett visst belopp per månad på sin skuld. Det faktum att skulden har uppkommit till följd av ett tidigare beviljat anstånd och att fortsatt anstånd kan sökas frántar inte beslutet dess betungande karaktär. Att återbetalningsbeloppet är det lägsta möjliga under rådande omständigheter saknar också betydelse. Beslutet är trots dessa omständigheter betungande och borde ha försetts med fullföljdshänvisning. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet härvidlag.

Kritik mot Försäkringskassan för att den i ett beslut om sjukpenning inte angett vilken tidsperiod som prövningen omfattat

(Dnr 2400-2009)

I en anmälan till JO anförde S.M. i huvudsak följande. Hon beviljades sjukpenning genom dom i kammarrätt. När Försäkringskassan verkställde domen fick hon bara sjukpenning för 40 sjukdagar. När hon ifrågasatte varför hon inte fick ytterligare ersättning fick hon beskedet att det medicinska underlaget i ärendet inte omfattade längre period än så. Hon hade inte informerats om att hon skulle skicka in ytterligare läkarutlåtanden till Försäkringskassan efter kassans beslut att avslå hennes ansökan om sjukpenning. Hon blev nu tvungen att skicka in ett retroaktivt läkarintyg. Till följd av kassans bristande information riskerade hon att bli utan ersättning för perioden.

Muntliga upplysningar inhämtades från Försäkringskassan. Vidare hämtades Försäkringskassans akt i ärendet in och granskades. Därefter yttrade Försäkringskassan sig efter remiss. S.M. yttrade sig i sin tur över remissvaret.

2010/11:JO1

I sitt beslut den 19 januari 2010 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen bl.a. följande.

En prövning av rätten till sjukpenning är alltid begränsad till viss tidsperiod, vanligen samma period som det medicinska underlaget omfattar vid tidpunkten för Försäkringskassans grundbeslut. Försäkringskassan har utformat sitt beslut den 19 juli 2007 på så sätt att S.M:s ansökan om sjukpenning avslagits fr.o.m. den 23 juli 2007 utan annan begränsning i tiden. Utformningen av beslutet har medfört att S.M. uppfattat att avslaget avsåg hennes rätt till sjukpenning fr.o.m. den 23 juli 2007 och framåt, trots att beslutet endast omfattade den sjukperiod för vilken medicinskt underlag inkommit, dvs. den 23 juli–31 augusti 2007. Jag konstaterar att utformningen av det aktuella beslutet är bristfällig och kan ge upphov till missförstånd. För att undvika att missförstånd uppstår om vad Försäkringskassans prövning omfattar, bör kassan, enligt min mening, i sina beslut om sjukpenning uttryckligen ange den tidsperiod som avses. Detta kan lämpligen ske på så sätt att Försäkringskassan anger såväl startdatum som slutdatum för den tidsperiod som ett beslut omfattar.

Fråga om utformningen av ett beslut om bostadsbidrag

(Dnr 499-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde M.X. bl.a. följande. Sedan augusti 2008 hade hon förgäves försökt få ett beslut om bostadsbidrag. Försäkringskassan fördröjde handläggningen av ärendet genom att hela tiden begära in kompletterande handlingar.

Utredning

Försäkringskassans akt i ärendet lånades in och granskades. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig bl.a. över utformningen av beslutet den 30 januari 2009 gällande tiden före december 2008. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

Utredning

M.X. ansökte den 4 augusti 2008 om bostadsbidrag. Till ansökan bifogades ett andrahandskontrakt mellan M.X. och B.K. Kontraktet avsåg tiden från och med den 16 maj 2008.

Den 11 november 2008 inkom HSB Stockholms godkännande för H.W. att hyra ut sin bostad i andra hand under tiden den 14 november 2008–31 januari 2009.

Försäkringskassan beslutade den 30 januari 2009 om bostadsbidrag för tiden december 2008–januari 2009. Bostadsbidrag beviljades från och med december 2008 eftersom godkännande av andrahandsuthyrningen gällde först från och med den 14 november 2008.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassans beslut till M.X. den 30 januari 2009 borde ha motiverats annorlunda. I motiveringen skulle även ha angetts att M.X. inte kunde beviljas bostadsbidrag för tiden augusti–november 2008 därför att bostadsrättsföreningens godkännande av andrahandsuthyrningen för tid före den 14 november 2008 saknades.

M.X. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 januari 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Försäkringskassan har i remissvaret angett att beslutet den 30 januari 2009 borde ha motiverats annorlunda. Med anledning härav vill jag anförda följande. Av ett beslut om bostadsbidrag ska det tydligt framgå vilken period som har prövats och vad som faktiskt har beslutats. Beslutet ska också vara motiverat i alla delar. M.X. flyttade in i bostaden den 16 maj 2008. Det får därför anses att ansökan avser tiden fr.o.m. detta datum. Det aktuella beslutet borde enligt min mening inte bara ha motiverats annorlunda utan Försäkringskassan borde även i själva slutet ha tagit ställning till M.X:s ansökan om bostadsbidrag för hela perioden och avslagit respektive bifallit den beroende på vilken bedömning som gjorts för respektive period.

Upplysningsvis vill jag informera om 21 § första stycket lagen (1993:737) om bostadsbidrag av vilken det bl.a. framgår att bidrag inte får lämnas för längre tid tillbaka än ansökningsmånaden.

Kritik mot Försäkringskassan för hanteringen av en begäran om ett provisoriskt beslut

(Dnr 1053-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde V.J. bl.a. följande. I december 2007 informerade kassan henne om att hennes sjukersättning skulle prövas om i maj 2008. Hon skickade därför in ett nytt läkarutlåtande och en ansökan. När hon i maj 2008 inte fick någon ersättning tog hon kontakt med Försäkringskassan som påstod att det inte hade kommit in några ansökningshandlingar. Kassan tillstod senare att ett läkarutlåtande hade kommit in den 10 januari 2008. Eftersom hon

var beroende av sin ersättning bad hon om ett tillfälligt beslut men blev nekad det med motiveringen att det var för besvärligt. Beslut om förlängd sjukersättning fattades den 11 juli 2008. Då hade hon stått utan ersättning i tre månader.

Utredning

Försäkringskassans akt i ärendet begärdes in och granskades. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över det som V.J. hade framfört i sin anmälan.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

— — —

Sjukersättningsärendet

Av utredningen i ärendet framgår att Försäkringskassan skrev till V.J. i oktober 2007 och informerade henne om hur länge hennes ersättning var beviljad. Hon informerades också om att hon behövde ansöka på nytt för det fall att hon önskade fortsatt sjukersättning.

I januari 2008 kom det in ett läkarutlåtande om hälsotillstånd till Försäkringskassan. V.J. har hävdade att hon i januari 2008 även lämnade in en ansökan om sjukersättning. Enligt Försäkringskassans register har ansökan om sjukersättning emellertid kommit in först i maj 2008. Om en ansökan skulle ha kommit in i januari 2008 borde det ha framgått av registret.

När läkarutlåtandet kom in utan ansökningshandling borde den personliga handläggaren emellertid ha kontaktat V.J. för att undersöka om hon hade för avsikt att ansöka om sjukersättning eller inte. Detta framgår av gällande rutiner vilka återges i Försäkringskassans metodstöd Handläggning av sjukersättning och aktivitetsersättning. Någon kontakt med V.J. togs emellertid inte. Det har inte med säkerhet gått att utreda varför handlägningsrutinerna inte har följts i ärendet. En trolig orsak kan vara att den höga arbetsbelastningen vid det aktuella tillfället medförde att handläggaren inte hann med att följa upp läkarutlåtandet. Vid den aktuella tidpunkten genomfördes även en omorganisation som medförde att handläggarna fick nya arbetsuppgifter. Förutom sjukersättning fick handläggarna även i uppdrag att handlägga sjukpenning. Försäkringskassan beklagar det besvär som den uteblivna kontakten orsakat V.J.

V.J. har även uppgett att hon i samtal med Försäkringskassan undrat om hon inte kunde få ett tillfälligt beslut om sjukersättning eftersom hon var beroende av ersättningen. I ärendet finns inte dokumenterat någon sådan begäran. En sådan begäran borde ha dokumenterats och även prövats. Försäkringskassan är inte skyldig att fatta ett provisoriskt beslut om ett slutligt beslut kommer att fattas inom kort. Försäkringskassan är emellertid alltid skyldig att snarast pröva frågan om den försäkrade begär ett provisoriskt beslut. Detta framgår bl.a. av Försäkringskassans vägledning 2004:9 Sjukersättning och aktivitetsersättning – rätten till ersättning, beräkning m.m. Om V.J. har fått det svar hon säger sig ha fått är det således felaktigt handlagt av Försäkringskassan och Försäkringskassan beklagar det inträffade.

— — —

V.J. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 februari 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Beträffande Försäkringskassans möjlighet respektive skyldighet att meddela provisoriska beslut gäller bl.a. följande.

I 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) stadgas att om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning enligt AFL föreligger, ska Försäkringskassan besluta att ersättning ska betalas ut med ett skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade. I förarbetena till bestämmelsen sägs bl.a. att det inte är möjligt att exakt ange vad som anses vara ett betydande dröjsmål men att ett dröjsmål på endast ett par veckor aldrig bör anses medföra skyldighet för Försäkringskassan att meddela ett provisoriskt beslut. Av betydelse för bedömningen är också vilken förmån det är fråga om. Det tar t.ex. normalt längre tid att handlägga ett ärende om sjukersättning än ett ärende om sjukpenning. Den normalt längre handläggningstiden bör inte i sig medföra skyldighet att meddela ett provisoriskt beslut. Om den försäkrade begär det bör Försäkringskassan snarast pröva om ett provisoriskt beslut ska fattas. Om det i en sådan situation saknas förutsättningar för ett provisoriskt beslut bör Försäkringskassan meddela ett avslagsbeslut. Även i fall då en begäran om ett provisoriskt beslut har framställts och förutsättningarna för ett sådant är uppfyllda bör det dock i vissa fall vara möjligt för kassan att underlåta att fatta ett provisoriskt beslut, nämligen i de fall det slutliga beslutet kan meddelas inom kort. (Jfr prop. 1982/83:3 s. 70 f. och Försäkringskassans Vägledning 2004:9 Version 9 s. 200 f.)

Det saknas anledning att ifrågasätta att V.J., såsom hon uppgett, har begärt att få ett tillfälligt beslut. Eftersom hennes begäran inte har dokumenterats, vilket är en brist i sig, går det emellertid inte att uttala sig om begäran framställdes endast kort tid innan det slutliga beslutet skulle meddelas. Försäkringskassan borde dock under alla omständigheter ha tagit ställning till om det förelåg grund för att fatta ett provisoriskt beslut.

— — —

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

Försäkringskassas skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bilstöd

(Dnr 2531-2009)

JO Nordenfelt meddelade den 11 februari 2010 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde K-G.A. i huvudsak följande. Han har av kammarrätten förklarats berättigad till bilstöd. Försäkringskassan vägrar honom trots detta bilstöd med hänvisning till en ny avslagsgrund. För det fall kassan anser att kammarrättens dom är felaktig, borde kassan överklaga domen.

K-G.A. anförde vidare att Försäkringskassan redan i sitt första beslut borde ha framfört att alternativa avslagsgrunder kunde bli aktuella. Försäkringskassans handläggning av ansökningar om bilstöd kan medföra flera rättsprocesser innan den enskilde får ett slutgiltigt besked om sin ansökan.

Utredning

Försäkringskassans akt begärdes in och granskades. Därefter remitterades anmälan till Försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan anförde i sitt remissvar följande.

— — —

Bakgrund

Enheten för bilstöd i Västervik startade upp sin verksamhet den 1 oktober 2006. Handläggningen av bilstöd är sedan den 15 november 2006 koncentrerad till Västervik vilket innebär att enheten från och med detta datum tog emot alla nya ansökningar om bilstöd. Från och med den 1 juli 2007 handläggs alla ärenden i Västervik.

Syftet med att koncentrera handläggningen till Västervik är bland annat att åstadkomma likformig och rättssäker hantering av bilstöd. Tidigare har handläggningen av bilstöd utförts vid samtliga 21 länsorganisationer inom Försäkringskassan.

Bestämmelser

Ärenden om bilstöd handläggs enligt förordning (1988:890) om bilstöd till personer med funktionshinder (FBF). Enligt 2 § FBF avses med funktionshindrad i denna förordning den som på grund av varaktigt funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att anlita allmänna kommunikationer. Till den som anses funktionshindrad kan bilstöd lämnas under de förutsättningar som anges i 5 § FBF.

Frågan om när förutsättningarna enligt 5 § FBF ska vara uppfyllda har diskuterats vid flera olika tillfällen inom Försäkringskassan.

Kammarrätterna i Sundsvall, Göteborg och Jönköping har i domar den 25 mars 2009, den 17 april 2009 respektive den 5 juni 2009 funnit att det vid tillämpning av ålderskriteriet i 5 § FBF är den sökandes ålder vid ansökan som ska vara avgörande för rätten till bilstöd.

Försäkringskassan har överklagat dom från Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 1987-08) till Regeringsrätten. Prövningstillstånd har ännu inte meddelats.

Utredning

K-G.A:s ansökan om bilstöd inkom tillsammans med journalanteckning från läkare till Försäkringskassans lokalkontor i Umeå den 6 oktober 2006. Handläggaren konstaterade den 13 februari 2007 att K-G.A. inte uppfyllde förutsättningarna för att tillhöra någon av de fem bidragsgrupper som kan beviljas bilstöd (5 § FBF). Beslut fattades den 15 mars 2007. Av beslutet framkommer inte att Försäkringskassan inte utrett eller tagit ställning till om övriga förutsättningar för rätt till bilstöd är uppfyllda (2 § FBF).

K-G.A. begärde omprövning av beslutet. Omprövningsbeslut fattades utan ändring den 16 maj 2007. K-G.A. överklagade beslutet till länsrätten och dom meddelades den 4 juni 2008. Länsrätten ändrade inte Försäkringskassans beslut. Kammarrätten i Sundsvall meddelade prövningstillstånd den 5 september 2008. Dom meddelades av kammarrätten den 19 februari 2009. I

domslutet bifaller kammarrätten överklagandet och förklarar, med ändring av underinstansernas avgöranden, att K-G.A. är berättigad till bilstöd.

Eftersom enbart ålderskriteriet varit föremål för prövning framstod det som uppenbart för Försäkringskassan att enbart denna fråga avsågs i domen.

Försäkringskassan utredde därefter om övriga förutsättningar för rätt till bilstöd var uppfyllda enligt 2 § FBF. Beslut fattades den 13 maj 2009 om avslag på grund av att K-G.A. enligt Försäkringskassans bedömning inte hade tillräckligt stora svårigheter att förflytta sig på egen hand eller med allmänna kommunikationer.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan har förståelse för att K-G.A. är missnöjd med att inte alla förutsättningar för att få rätt till bilstöd prövats vid tidpunkten för hans ansökan. Det är naturligtvis olyckligt att K-G.A. tvingas att genomgå flera rättsprocesser med anledning av en och samma ansökan.

Försäkringskassan anser dock att ärendet i huvudsak handlagts i enlighet med gällande regler och den interna information som var aktuell vid tidpunkten då beslut fattades i K-G.A:s ärende. Att direkt gå till beslut på det underlag som finns i ärendet, när det klart framkommer att den sökande inte uppfyller någon av de förutsättningar som uppställs i FBF, utan att vidta åtgärder för fortsatt utredning synes vara i den sökandes intresse. Detta då denne exempelvis slipper inkomma med nya medicinska underlag samt utsättas för ingående utredning i onödan. Det bör även ur ett kundperspektiv kunna antas att det ligger i den sökandes intresse att handläggningstiderna inte blir längre än nödvändigt.

Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det innebär enligt Försäkringskassans mening att ärendena ska vara tillräckligt utredda för att beslut ska kunna fattas.

I K-G.A:s ärende framkom, utan vidare utredning i ärendet, att han inte kunde ingå i någon av de bidragsgrupper som kan beviljas bilstöd (5 § FBF). Det kan konstateras att K-G.A. inte hunnit fylla 50 år när hans ansökan inkom till Försäkringskassan. Vid tidpunkten för beslutet rädde inte några tveksamheter från Försäkringskassans sida om att ålderskriteriet för att ingå i bidragsgrupp enligt 5 § FBF ska vara uppfyllt vid beslutstillfället. Hade även förutsättningarna gällande förflyttningssvårigheter utretts vid denna tidpunkt hade inte den journalkopia som bifogats ansökan varit tillräcklig för att fatta beslut. Att begära att K-G.A. kompletterade sin ansökan om bilstöd med ett läkarutlåtande trots att Försäkringskassan redan hade vetskap om att han inte uppfyllde förutsättningarna för att ingå i bidragsgrupp ansågs olämpligt. Försäkringskassan bedömde att det underlag som fanns i ärendet var tillräckligt för att kunna fatta beslut.

Försäkringskassan kan konstatera att beslutet som fattades den 15 mars 2007 inte var tillräckligt tydligt formulerat. Det framgick inte att Försäkringskassan inte utrett eller tagit ställning till om övriga förutsättningar för rätt till bilstöd var uppfyllda (2 § FBF). Vid tidpunkten när beslutet fattades saknades tydlig intern information för hur beslut formuleras när inte alla grunder utretts.

I den senaste versionen av vägledning (2003:1) Bilstöd till personer med funktionsnedsättning har beskrivningen för utredning och handläggning av bilstödsärenden förtydligats. Av beskrivningen framgår följande. Visar utredningen att personen inte uppfyller en eller några av förutsättningarna för att få det bidrag som yrkandet gäller behöver Försäkringskassan inte fortsätta att utreda övriga förutsättningar. Finns det tveksamheter i bedömningen bör Försäkringskassan ändå utreda vidare och ta ställning till alla omständigheter som är aktuella i ärendet. Dels för att undvika att utredningsprocessen får börja om från början efter kvalitetssäkring eller föredragning. Dels för att det

gör beslutet mer förståeligt för sökanden och underlättar processen om beslutet ändras vid omprövning eller prövning av domstol. Även om det inte finns tveksamheter i bedömningen och ärendet därför inte behöver utredas vidare är det bra att ta ställning utifrån den information som är känd i ärendet. Det vill säga att ta ställning även till andra omständigheter om det ändå finns tillräckligt med underlag för att göra bedömningen. I motiveringen av beslutet ska det framgå vilka omständigheter som Försäkringskassan tagit ställning till (avsnitt 13.6.1 Snabbaste vägen till rätt beslut i vägledning 2003:1, version 4, beslutad den 5 maj 2009).

K-G.A. yttrade sig över remissvaret.

Därefter begärdes Regeringsrättens akt i ärendet in och granskades. Det konstaterades att Försäkringskassan i sitt överklagande till Regeringsrätten inte begärt inhibition av kammarrättens avgörande. Vidare konstaterades att Försäkringskassan inte framfört sin uppfattning att kammarrättens avgörande inte omfattade en prövning av förutsättningarna för rätt till bilstöd i 2 § förordningen (1988:890) om bilstöd till personer med funktionshinder (FBF).

Bedömning

Kammarrätten i Sundsvall har i dom den 25 mars 2009, mål nr 1987-08, bifallit K-G.A:s överklagande av Försäkringskassans beslut och förklarat att K-G.A. är berättigad till bilstöd. Sedan kammarrätten meddelat sitt avgörande har emellertid Försäkringskassan på nytt prövat K-G.A:s rätt till bilstöd. Skälet till detta har i kassans remissvar uppgetts vara att endast förutsättningarna i 5 § FBF varit föremål för prövning i kammarrätten och inte förutsättningarna i 2 § FBF. Vid sin förnyade prövning av saken har Försäkringskassan sedermera funnit att K-G.A. inte uppfyller förutsättningarna för rätt till bilstöd i 2 § FBF. Mot bakgrund av att kammarrätten har förklarat att K-G.A. är berättigad till bilstöd har Försäkringskassan varit skyldig att verkställa domen och utge bilstöd till K-G.A. Om Försäkringskassan var av uppfattningen att kammarrättens avgörande inte omfattade en prövning av förutsättningarna för rätt till bilstöd i 2 § FBF, borde kassan ha anfört detta i sitt överklagande till Regeringsrätten. Kassan borde också ha begärt inhibition av kammarrättens avgörande. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för att ha underlåtit att verkställa kammarrättens dom och i stället ha prövat K-G.A:s rätt till bilstöd på nytt.

Försäkringskassan har i sitt remissvar anfört att kassans grundläggande beslut i ärendet inte var tillräckligt tydligt motiverat. Jag instämmer i denna bedömning och konstaterar att den uppkomna situationen sannolikt hade kunnat undvikas om beslutsmotiveringen varit tydligare. Enligt remissvaret framgår det numera av Försäkringskassans vägledning om bilstöd att det av motiveringen till beslut om bilstöd ska framgå vilka omständigheter som kassan tagit ställning till. Jag förutsätter att den gjorda ändringen i vägledningen kommer att förhindra en upprepning av det inträffade.

Kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition

(Dnr 5794-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde M.H. i huvudsak följande. Länsrätten i Stockholms län beslutade den 8 juli 2009 att hennes inkomst från SVT skulle räknas med i underlaget för hennes sjukpenninggrundande inkomst. Länsrättens dom har inte verkställts av Försäkringskassan trots att Kammarrätten i Stockholm i beslut den 18 augusti 2009 avslagit kassans yrkande om inhibition av domen.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

Bakgrund

Enligt 20 kap. 13 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) ska domstols beslut gälla omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av den domstol som har prövat beslutet.

Försäkringskassans slutsatser

Anledningen till att verkställighet inte skedde i anslutning till kammarrättens beslut den 13 augusti 2009 att vägra inhibition var att beslutet inte kom till myndighetens kännedom förrän den 15 oktober 2009, då M.H. informerade Försäkringskassan om kammarrättens beslut att avslå inhibitionsyrkandet.

M.H. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 19 februari 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Kammarrättens i Stockholm beslut den 18 augusti 2009 expedierades till Försäkringskassan, verksamhetsområde processjuridik/huvudkontoret, den 19 augusti 2009. Försäkringskassan har i sitt remissvar uppgett att den inte tagit del av kammarrättens beslut förrän den 15 oktober 2009 sedan M.H. påtalat för kassan att kammarrätten avslagit kassans begäran om inhibition. Anledningen till att Försäkringskassan inte fått del av kammarrättens beslut förrän den 15 oktober 2009 har inte gått att utröna.

Försäkringskassan har gjort gällande att den inte kan lastas för det dröjsmål i handläggningen som uppkommit till följd av att den inte fick del av kammarrättens beslut i inhibitionsfrågan förrän den 15 oktober 2009. Jag vill framhålla att det är av största vikt att det inom Försäkringskassan finns rutiner för bevakning och uppföljning av överklagade ärenden i vilka kassan framställt yrkanden om inhibition. Försäkringskassan bör således inte förhålla sig helt passiv under domstolsprocessen utan aktivt följa upp vad som händer med ett sådant yrkande. Det är Försäkringskassan som under hela processen ansvarar för att ett beslut verkställs så snart som möjligt. I förevarande fall har Försäkringskassan brustit i sin bevakning, vilket medfört ett onödigt dröjsmål med verkställigheten av den aktuella domen. Försäkringskassan förtjänar kritik för det inträffade.

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning

(Dnr 874-2009)

I en anmälan till JO anförde M.L. bl.a. följande. Hon flyttade till Sverige i augusti 2007. I december 2007 lämnade hon in en ansökan om registrering hos Försäkringskassan för att försäkringstillhörighet skulle kunna fastställas. Trots att hon vid flera tillfällen besökte Försäkringskassans lokala kontor angående sitt ärende vidtog Försäkringskassan inga åtgärder. I juni/juli 2008 lämnade hon återigen in en ansökan. Den 8 augusti 2008 besökte hon Försäkringskassan för att lämna in en ansökan om föräldrapenning. Hon försökte även lämna in sin ansökan om försäkringstillhörighet en tredje gång, men fick till svar att detta inte behövdes, eftersom hennes två tidigare ansökningar redan fanns på Försäkringskassans kontor i Malmö. I oktober 2008 begärde Försäkringskassan kompletterande handlingar för att kunna fastställa försäkringstillhörighet. Hon lämnade omgående in handlingarna, men hörde inget mer från Försäkringskassan.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. M.L. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I sitt beslut den 12 mars 2010 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

Föräldrapenning utgör en ersättning som den enskilde många gånger är helt beroende av för sin försörjning. Det är därför mycket angeläget att Försäkringskassan handlägger en begäran om föräldrapenning med stor skyndsamhet.

Av utredningen framgår bl.a. följande. M.L. har uppgett att hon i december 2007 lämnade in en blankett med uppgifter för registrering till Försäkringskassans kontor i Hallunda. Försäkringskassan har uppgett att den saknar uppgift om de handlingar M.L. lämnat till kontoret i Hallunda men att kassans kontor i Malmö erhöll de aktuella blanketterna för registrering den 19 februari 2008. Den 8 juli 2008 lämnade M.L. in ett moderskapsintyg till Försäkrings-

kassan och samma dag lämnade hon in ytterligare en blankett för registrering. Den 27 juli 2008 födde M.L. sitt barn. Den 5 augusti 2008 lämnade hon in en begäran om föräldrapenning avseende perioden den 4 augusti 2008–4 augusti 2009. Försäkringskassan fattade beslut om M.L:s rätt till föräldrapenning först den 5 maj 2009.

Jag noterar att handläggningen av frågan om försäkringstillhörighet präglas av långa perioder av ren passivitet. Försäkringskassans kontor i Malmö erhöll M.L:s begäran om inregistrering första gången den 19 februari 2008 och andra gången den 8 juli 2008. Kassans första åtgärd i ärendet var att den 1 oktober 2008 begära in en kompletterande handling. Begärd komplettering inkom den 11 december 2008. Ställningstagande i frågan om försäkringstillhörighet togs dock först den 29 april 2009 och det efter att M.L. den 21 april 2009 inkommit med ytterligare en ifylld blankett om uppgifter för registrering.

Av utredningen framgår vidare att två av M.L:s begäran om inregistrering, som inkom till Försäkringskassans kontor i Malmö den 19 februari 2008 respektive den 8 juli 2008, inte har kunnat återfinnas hos kassan. Det är givetvis allvarligt att handlingar hos Försäkringskassan förkommer. I förevarande fall synes dessutom det inträffade ha varit en av orsakerna till den mycket långa handläggningstiden.

Handläggningen av M.L:s ärende om föräldrapenning och det därtill hörande ärendet om försäkringstillhörighet är häpnadsväckande. Tidsutdräkten för att ta ställning till M.L:s försäkringstillhörighet – något som i sin tur givetvis har fördröjt beslutet om föräldrapenning – är fullständigt oacceptabel. Det inträffade tyder enligt min mening på stora brister i Försäkringskassans bevakningsrutiner.

Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vad som framkom vid min inspektion av Försäkringskassans internationella kontor i Malmö den 29 september–1 oktober 2009. I protokollet från den inspektionen antecknades bl.a. följande uppgifter (dnr 4911-2009).

Högst prioritet har de ärenden där den enskilde har gjort anspråk på en ”försörjningsförmån”, t.ex. föräldrapenning. För en familj med flera barn kan även barnbidraget vara avgörande för försörjningen. Till den högst prioriterade gruppen hör även ärenden om utvandring där en förmån redan utgår samt ärenden om tandvård. Ärenden med högsta prioritet ska registreras inom tre till fem dagar från det att en komplett anmälan föreligger. [– – –] Om och när en anmälan om registrering väl inkommer så träder prioriteringssystemet in. Anmälningar med ett samtidigt anspråk på en försörjningsförmån bevakas genom att respektive handläggare behåller ärendet på sitt skrivbord men det förekommer också att handlingarna läggs tillbaka på sin plats bland andra aktuella ärenden. Det är möjligt att via datorsystemet ta fram en förteckning över de prioriterade ärendena. Detta förutsätter emellertid att handläggaren har gjort en prioritetsbedömning och dessutom registrerat denna i datorsystemet. Det går i efterhand inte att se vid vilken tidpunkt ett ärende bedömts som prioriterat. Om ett ärende blivit liggande upptäcks det genom att förmånshandläggaren hör av sig och efterfrågar besked i registreringsfrågan. JO noterade i detta sammanhang att det således inte är möjligt att fastställa handläggningstiden i de prioriterade ärendena. JO anförde vidare att kontorets system för bevakning och förvaring av handlingar föreföll otillfredsställande.

2010/11:JO1

I detta fall har Försäkringskassans handläggare av föräldrapenning den 8 augusti 2008 skickat ärendet till internationella kontoret i Malmö för bedömning av M.L:s försäkringstillhörighet och samtidigt lagt in en bevakning i Försäkringskassans ärendehanteringssystem. Därefter har förmånshandläggaren vid ett flertal tillfällen öppnat ärendet för att kontrollera om försäkringstillhörigheten har fastställts. Någon kontakt med enheten för försäkringstillhörighet har dock inte tagits trots att mycket lång tid hunnit gå och trots att ärendet tillhörde den grupp som kassan ska prioritera högst.

Det inträffade är ett tydligt exempel på det som jag vid den ovan nämnda inspektionen kunde konstatera, nämligen att bevakningen och förvaringen av handlingar vid Försäkringskassans internationella kontor i Malmö inte fungerar tillfredsställande. Jag förutsätter att Försäkringskassan vidtar åtgärder för att komma till rätta med dessa problem.

Kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m.

(Dnr 5564-2009 m.fl.)

JO Nordenfelt meddelade den 22 mars 2010 ett beslut med följande innehåll.

Sammanfattning

I detta initiativärende (dnr 5564-2009) görs en uppföljning av de förhållanden som rådde hos Försäkringskassan under myndighetens omorganisation år 2008. Utredningen visar sammanfattningsvis att situationen i vissa avseenden har förbättrats. Svårigheterna att komma i kontakt med Försäkringskassans personal har minskat märkbart, och handläggningstiderna har i viss utsträckning blivit kortare. Problem med långa handläggningstider kvarstår emellertid även om myndighetens egen uppfattning är att den negativa trenden, med undantag för omprövningsärendena, bröts redan under hösten 2008. Jag konstaterar dock att detta bara delvis återspeglas i JO:s verksamhet och att ett stort antal försäkrade fortfarande får vänta orimligt länge på beslut i sina ärenden. Försäkringskassan har emellertid vidtagit en rad åtgärder för att förkorta handläggningstiderna och förbättra sin service i övrigt. Jag ser positivt på dessa åtgärder och utgår från att de kommer att leda till ytterligare förbättringar.

Bakgrund

I beslut den 26 januari 2009 (dnr 4346-2008), i ett tidigare initiativärende, uttalade jag mycket allvarig kritik mot Försäkringskassan för att ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven i samband med den genomgripande omorganisation som skedde år 2008. Anledningen till det initiativet var det kraftigt ökade antalet anmälningar om framför allt långa handläggningstider och bristande tillgänglighet hos Försäkringskassan, som kom in till JO under tiden för omorganisationen.

Försäkringskassans omorganisation är nu genomförd sedan drygt ett år tillbaka. Anmälningar mot myndigheten har emellertid fortsatt att strömma in. Även under år 2009 har en stor del av klagomålen rört långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med Försäkringskassans personal.

Nytt initiativ (dnr 5564-2009)

Mot ovanstående bakgrund beslutade jag den 12 oktober 2009 att genom ett nytt initiativärende följa upp Försäkringskassans situation och låta myndigheten redogöra för den utveckling som varit och de åtgärder som vidtagits efter mitt beslut den 26 januari 2009. Anmälningarna om lång handläggningstid har under senare tid allt oftare rört omprövningsärenden. Försäkringskassan anmodades därför, inom ramen för detta initiativ, att vid en redogörelse för dagens förhållanden inom respektive ärendeslag även beakta handläggningen av omprövningsärenden.

Under perioden den 12 oktober 2009–den 15 mars 2010 inkom drygt 120 anmälningar till JO som bedömdes avse förhållanden som utreddes i detta ärende. Med hänvisning härtill avslutades de flesta av dessa ärenden utan utredning. Undantag gjordes för fem ärenden – typfall – som remitterades och här får illustrera Försäkringskassans problem. Jag återkommer nedan till dem och nöjer mig i övrigt med att konstatera att flertalet av de övriga klagomålen också torde ha föranlett kritik mot kassan om de hade utretts på sedvanligt sätt.

De fem typfallen

Assistansersättning (dnr 4909-2009)

I en anmälan till JO den 3 september 2009 klagade R.S. på handläggningstiden i ett ärende om assistansersättning avseende G.H. Han anförde bl.a. att sex månader hade förflutit utan att Försäkringskassan hade påbörjat handläggningen eller ens utsett en handläggare i ärendet.

Bostadsbidrag (dnr 3763-2009)

I en anmälan till JO den 6 juli 2009 klagade C.S. på handläggningstiden i sitt ärende om bostadsbidrag. Hon anförde bl.a. att hon ansökte om bostadsbidrag redan i november 2008 men att hon vid tidpunkten för sin anmälan till JO fortfarande inte hade fått något beslut. I mitten av mars uppmanades hon av Försäkringskassan att inkomma med ytterligare uppgifter. Hon skickade in de begärda uppgifterna. När hon några veckor senare ringde till kassan fick hon beskedet att hennes komplettering inte hade kommit in. C.S. anförde vidare att hon flera gånger under väntetiden hade ställt frågor till Försäkringskassan utan att få något tillfredsställande svar.

Förlängd sjukersättning (dnr 3694-2009)

I en anmälan till JO den 1 juli 2009 klagade Å.H. på handläggningstiden i sitt ärende om förlängd sjukersättning och anförde bl.a. följande. Hon ansökte om

förlängning innan sjukersättningen löpte ut den 31 maj 2009 men hade fortfarande inte fått något beslut och stod nu utan ersättning. Försäkringskassan hade, trots hennes begäran därom, inte heller fattat något provisoriskt beslut.

Omprövning (dnr 5008-2009)

I en anmälan till JO den 9 september 2009 klagade T.P. på handläggningstiden i sitt ärende om omprövning av ett beslut om bostadsbidrag. Han anförde bl.a. följande. Först den 17 april 2009, flera månader efter det att han begärt omprövning, fick han veta att Försäkringskassan hade tagit del av hans begäran. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade Försäkringskassan fortfarande inte fattat något beslut i omprövningsärendet.

Omprövning (dnr 2689-2009)

I en anmälan till JO den 13 maj 2009 klagade H.S. på handläggningstiden i sitt ärende om bostadstillägg och anförde bl.a. att Försäkringskassan hade dröjt oskäligt länge med att fatta beslut och sedan inte överlämnat hans överklagande till länsrätten.

Utredning

Såväl initiativärendet som de anmälda typfallen remitterades till Försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan följande.

— — —

Den allmänna utvecklingen samt åtgärder vidtagna under 2009

Generellt om handläggningstider

Under 2008 hade Försäkringskassan stora problem med handläggningstiderna till följd av myndighetens omfattande omorganisation.

Den negativa trenden avseende handläggningstider bröts emellertid under hösten 2008 och handläggningstiderna har generellt sett varit tillfredsställande under 2009. De mål Försäkringskassan satt upp har i allt väsentligt uppfyllts. Det gäller även sommarmånaderna som ju annars är en känslig period bl.a. på grund av semesteruttag.

Se närmare om utvecklingen nedan under beskrivningen av respektive ärendeslag.

Inom omprövningsverksamheten har dock handläggningstiderna under året legat på mycket otillfredsställande nivåer (se vidare nedan).

Generellt om tillgänglighet

Enskilda kan kontakta Försäkringskassan genom

- kundcenter (KC)
- personlig handläggare
- personligt besök (lokalkontor/service- och samverkanskontor)
- självbetjäning via telefon, sms eller Internet
- post
- e-post och
- telefax.

KC:s uppgift är att vara den försäkrades första kontakt med Försäkringskassan och uppgiften är att så långt som möjligt lösa den enskildes ärende direkt. KC upplyser också om vem det är som är personlig handläggare i ärendet.

Frågor som inte kan omhändertas av KC förs vidare till Nationellt eller Lokalt försäkringscenter/lokalkontor (NFC, LFC/LK) via journalföring/konversation i ärendehanteringssystemet eller via e-post. Mottagande handläggare ska kontakta den enskilde inom 48 timmar.

Försäkringskassan har för 2009 satt upp olika mål kring tillgänglighet.

Ett mål tar sikte på den totala mängden samtal som besvaras i förhållande till antalet inkomna samtal. Målet är satt till 70 procent. Med undantag för januari månad då inflödet av samtal var mycket stort (över en miljon samtal) har resultatet under året legat på över 80 procent och för september och oktober låg siffran på 94 respektive 93 procent.

Ett annat mål är att väntetiden inte ska vara längre än fem minuter och att andelen besvarade samtal inom två minuter ska vara minst 60 procent. Väntetiden har med undantag för januari månad understigit fem minuter och utvecklingen har varit mycket positiv under året. Även utvecklingen vad gäller andelen besvarade samtal inom två minuter har varit positiv.

KC har under året utökat call-back-funktionen för volymtunga ärendeslag för att underlätta kontakterna vid hög samtalsbelastning.

När det gäller 48-timmarsåterkopplingen fungerade den dåligt under stora delar av 2008. Under detta år har återkopplingen fungerat väsentligt bättre. Från och med september sker en systematiserad dokumentation över utvecklingen.

Tillgängligheten på Internet

Enskilda kan ställa frågor till *Hanna*, som är Försäkringskassans digitala assistent på webben. Hanna är öppen dygnet runt och svarar på de vanligaste frågorna om försäkringar och tjänster och vägleder också till rätt information. Hanna svarar på ungefär 7 000 frågor om dagen.

Den som har frågor om havandeskapspenning, föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning kan också chatta med Försäkringskassans kundcenter. Chatten är öppen måndag–fredag kl. 08.00–16.00. I chatten får man svar på allmänna frågor. Det innebär att man där kan få hjälp med att hitta rätt information, rätt blankett eller tjänst.

Både Hanna och chatten fanns även 2008, men har utvecklats under detta år.

Försäkringskassan erbjuder också självbetjäningstjänster via Internet, telefon och sms. Självbetjäningstjänsterna har öppet dygnet runt alla dagar med undantag för söndag morgon kl. 00.00–06.00 då tjänsterna är stängda för servicearbete.

Serviceåtagande

Sommaren 2009 införde Försäkringskassan s.k. serviceåtaganden inom ett antal områden. Serviceåtaganden ska ses som en utfästelse som också påverkas av att den försäkrade har ett eget ansvar att förse myndigheten med nödvändiga upplysningar för att den ska kunna fatta ett riktigt beslut så fort som möjligt. Serviceåtaganden ska bidra till att skapa rätt förväntningar i förhållandet mellan den försäkrade och Försäkringskassan.

I ett första steg beslutades i juni 2009 om serviceåtaganden avseende sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer.

Följande åtaganden beslutades.

- Det ska ta högst 30 dagar att handlägga ärendena.

- Telefonsamtal ska besvaras inom fem minuter. Den enskilde ska alltid veta den beräknade väntetiden. Och om myndigheten inte kan svara på den enskildes frågor ska vi höra av oss inom två arbetsdagar.
- E-post ska besvaras inom två arbetsdagar.
- Vanligt brev ska besvaras inom tio arbetsdagar.
- Om Försäkringskassan saknar uppgifter eller handlingar eller om det behövs ytterligare utredning kan det ta längre tid än de angivna handläggnings- och svarstiderna. Men i sådana fall ska den enskilde alltid få en återkoppling.

Försäkringskassan har följt serviceåtagandena varje vecka och bedömningen är att de i allt väsentligt har uppfyllts. Under sommaren gick dock handläggningstiderna under en kort period över den stipulerade tiden på 30 dagar inom föräldrapenningen.

Det ska dock sägas att det under året inte funnits ett säkert verktyg för uppföljning av serviceåtagandena. Ett utvecklingsarbete pågår och bedömningen nu är att det från och med mars 2010 kommer att finnas ett IT-stöd för att kunna följa serviceåtagandena.

Nästa steg infördes helt nyligen (den 30 november 2009). Då beslutades serviceåtaganden för samtliga handikappförmåner, dvs. handikappersättning, vårdbidrag, bilstöd och assistansersättning samt för närståendepenning, havandeskapspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Vidare beslutades ett åtagande kopplat till det s.k. EU-kortet.

Åtagandena skiljer sig åt beroende på vilken förmån det gäller och har i vissa fall en något annorlunda karaktär än de åtaganden som beslutades i juni.

- För havandeskapspenning och närståendepenning är åtagandet att det ska ta högst 30 dagar att handlägga ärendena. Om Försäkringskassan behöver fler uppgifter eller handlingar eller om ärendet behöver utredas kan det dock ta längre tid. I sådana fall ska Försäkringskassan kontakta den enskilde inom en vecka.
- Åtagandet om återkoppling inom en vecka gäller även beträffande de förmåner som omfattades av beslutet i juni.
- För bilstöd, handikappersättning, vårdbidrag, assistansersättning samt för sjukersättning och aktivitetsersättning är åtagandet att en personlig handläggare ska ta kontakt med den sökande inom en vecka från att ansökan har kommit in. Och att den enskilde då får närmare information om när beslut kan beräknas vara klart.
- När EU-kort beställs från myndighetens självbetjäningstjänster ska det ta högst 10 dagar innan den som beställt får det till sin hemadress.

Riktlinjer för telefonkontakter

I april 2009 beslutades nya riktlinjer för telefonkontakter i Försäkringskassan.

Enligt riktlinjerna gäller följande.

Kundcenter för privatpersoner har öppet måndag–fredag kl. 08.00–21.00, på lördagar kl. 08.00–15.00 och på söndagar kl. 15.00–21.00. Vissa begränsningar i öppettiderna får enligt riktlinjerna beslutas att gälla under sommar-månaderna.

Personliga handläggare ska finnas tillgängliga i telefon kl. 08.00–16.27 under alla vardagar. Med tillgänglighet avses möjlighet för enskild att direkt nå handläggare eller möjlighet att lämna meddelande.

Följande servicenivåer gäller.

- Vid extern telefonkontakt till Kundcenter ska tillgängligheten vara lägst 70 procent.

- Samtal ska besvaras inom högst 3 signaler eller 10 sekunder. Detta innebär att en fast telefon inte får lämnas oövakad utan att frånvaromeddelande eller omkoppling har lagts in.
- Enskild som begärt kontakt med en handläggare ska få återkoppling snarast och senast inom 48 timmar.

Angående uppföljning av servicenivåerna, se ovan under rubriken Generellt om tillgänglighet.

Förhållandena inom respektive ärendeslag

Arbetskador (livränta)

Målet är att utbetalning ska ske inom 120 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den "målsatta" tiden är det ett godkänt resultat.

Handläggningstiden har successivt förbättrats under året och ligger, trots en viss försämring just efter sommaren, på historiskt bra nivåer. Försämringen efter sommaren berodde främst på semesteruttag. Utvecklingen under hösten har varit positiv och resultatet ligger i linje med målet.

Under året har handläggningen varit särskilt inriktad på att kraftigt minska antalet ärenden som är äldre än 120 dagar. Detta innebär att den genomsnittliga handläggningstiden kortsiktigt förlängdes. Men för att skapa långsiktigt stabila handläggningstider inom 120 dagar har denna inriktning varit nödvändig. Och under årets sista månader kommer detta också att ge det resultat som eftersträvs.

Sjukpenning

Målet är att utbetalning ska ske inom 30 dagar från det att ansökan har kommit in till myndigheten. Om 90 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Efter de påfrestningar som omorganisationen under 2008 medförde har utbetalning av sjukpenning inom 30 dagar stabiliserats. Verksamheten är nu väl etablerad och levererar löpande resultat som ligger nära målet.

Sjukersättning/aktivitetsersättning

Målet är att sjukersättning och aktivitetsersättning ska utbetalas inom 120 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Andelen ärenden som avgjorts inom 120 dagar har under året ökat kraftigt. Sedan april har andelen ärenden som avgjorts inom 120 dagar legat på 75 procent eller mer.

Föräldrapenning

Målet är att utbetalning ska ske inom 30 dagar från det att ansökan har kommit in eller, om ansökan kommer in före begärd period, inom 30 dagar från den första begärda ersättningsdagen. Om 90 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Handläggningstiden har under året stabiliserats. I genomsnitt har 80 procent av ärendena klarat målsättningen 30 dagar. Inom föräldrapenningen är sommarmånaderna en särskild utmaning eftersom inflödet är högt samtidigt som myndighetens kapacitet minskar till följd av eget semesteruttag. Resultatet var dock tillfredsställande även under sommaren. Under hösten har resultatet ytterligare förbättrats.

2010/11:JO1

Under året har verksamheten främst fokuserat på att uppnå ett stabilt resultatläge där särskild uppmärksamhet har lagts vid att klara av utbetalningarna under sommarmånaderna på ett bättre sätt än föregående år.

Tillfällig föräldrapenning

Målet är att utbetalning av tillfällig föräldrapenning ska ske inom 30 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 90 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Handläggningstiden försämrades tyvärr under första halvåret 2009. I augusti skedde dock en stor förbättring och under hösten har handläggningstiderna ytterligare förbättrats och legat nära målet.

Problemen inom det här förmånsslaget beror främst på införandet av intygskrav från förskola/skola. Det har lett till vissa störningar och fördröjningar i handläggningen.

Underhållsstöd

Målet är att utbetalning ska ske inom 40 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Handläggningstiderna var i början av året inte tillfredsställande men har sedan successivt förbättrats. I september 2008 låg andelen ärenden där beslut kunde fattas inom 40 dagar på ca 35 procent. Ett år senare, dvs. i september 2009, låg andelen på ca 65 procent. Den positiva utvecklingen har fortsatt under hösten.

Vårdbidrag, assistansersättning och handikappersättning

Målet är att dessa förmåner ska utbetalas inom 120 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Andelen handlagda ärenden inom 120 dagar har sedan januari 2009 varje månad legat på över 75 procent och nådde i september 80 procent. Den positiva trenden har fortsatt under hösten.

För år 2010 kommer ambitionsnivån avseende handläggningstid av vårdbidrag och handikappersättning att höjas till 90 dagar.

Aktivitetsstöd

Målet är att aktivitetsstöd ska utbetalas inom 14 dagar från det att ansökan har kommit in.

I början av året fanns en del problem med långa handläggningstider men efter att bemanningen ökat kraftigt har utbetalningarna fungerat bra sedan april.

Bostadsbidrag

Målet är att utbetalning ska ske inom 30 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Det fanns en del problem i början av året men därefter har handläggningstiderna förbättrats kraftigt. Under hösten har verksamheten levererat resultat som ligger i linje med målet. Antalet pågående ärenden ligger för närvarande på historiskt låga nivåer.

Under det första kvartalet 2009 infördes produktionsplaner med successivt tilltagande produktionskrav. Kontinuerliga insatser har även satts in för att

jämna ut handläggningstiderna mellan olika orter i landet. En stor riktad insats skedde under augusti och september för att arbeta av äldre ärenden.

Omprövningsverksamheten

Försäkringskassans omprövningsverksamhet koncentrerades till fem orter i landet vid den stora omorganisation som gjordes 2008. Syftet med koncentrationen var att åstadkomma en likformig, rättssäker och snabb handläggning av omprövningar. Tidigare hade omprövningar handlagts av samtliga 21 länsorganisationer.

Omprövning av beslut ska göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat (Riksförsäkringsverkets allmänna råd [RAR 2001:4] om omprövning och ändring enligt lagen [1962:381] om allmän försäkring). Under året har det dock varit omfattande problem med handläggningstiderna inom omprövningsverksamheten. Handläggningstiderna har i många fall legat på flera månader.

Antalet omprövningar har ökat markant under 2009. Det finns flera förklaringar till det höga inflödet. En av anledningarna är regeländringarna inom sjukförsäkringen. En annan bidragande orsak till det ökande inflödet av omprövningsärenden är strukturella problem. Sedan juni 2008 har Försäkringskassan haft den ordningen att den enskilde skickar sin begäran om omprövning till Gemensam service i Östersund. Begäran om omprövning registreras där och skickas därefter vidare till rätt omprövningsenhet. Detta har fört med sig att kontoren där grundbesluten fattades inte har haft möjlighet att göra rättelser enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring. Ärenden som skulle ha kunnat kompletteras och rättas på det handläggande kontoret har därför i stället gått till omprövning.

För att komma till rätta med handläggningstiderna för omprövningsärenden har Försäkringskassan beslutat att genomföra ett antal olika åtgärder.

- Begäran om omprövning styrs om till grundkontoren i olika omgångar, med start den 1 januari 2010. Kontoren får då möjlighet att rätta uppenbart felaktiga beslut. Därmed skapas utrymme för att minska arbetsbalanserna på omprövningsenheterna.
- Utbildningsinsatser pågår för samtliga specialister på de handläggande kontoren. Genom att bredda kompetensen hos medarbetarna får vi en snabbare handläggning av rättelser av felaktiga beslut inom samtliga ärendeslag samtidigt som vi ser detta som en möjlighet att minska inflödet till omprövningsenheterna framöver.
- Omprövningsorganisationen har successivt förstärkts med sammanlagt 30 nya medarbetare och ett stort antal omprövningsärenden avseende sjukförsäkringsförmåner har omfördelats för att skynda på handläggningen.
- En nationell samordnare för omprövningar har utsetts för att samordna och produktionsstyra samtliga omprövningar i syfte att med maximalt utnyttjande av organisationen och med kvalitet skyndsamt arbeta bort nuvarande balanser.

Målsättningen är att hela myndigheten skyndsamt och med kvalitet ska arbeta ner nuvarande balanser för att handläggningstiderna på omprövningsenheterna ska vara inom sex veckor vid årsskiftet inom sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Inom sjukpenninggrundande inkomst och familjeförmåner bedöms handläggningstiden kunna vara inom sex veckor under de första månaderna år 2010.

Utredning i de fem ärendena

JO:s dnr 4909-2009 R.S.

Ansökan om assistansersättning avseende G.H., som är minderårig, kom in till Försäkringskassan den 27 februari 2009. Ansökan var undertecknad av en person, men namnteckningen var oläslig.

Till ansökan var bifogad en fullmakt för företaget Personligare Assistans HB att företräda G.H., undertecknad av L.S. L.S. är tillsammans med H.H. vårdnadshavare för G.H.

Försäkringskassans handläggare skickade samma dag som ansökan kom in tillbaka en kopia av ansökan och fullmakten med begäran om att båda vårdnadshavarna skulle underteckna dem.

Ansökan och fullmakt återkom den 16 mars 2009 undertecknade även av H.H.

Kundcenter tog den 6 juli 2009 emot ett telefonsamtal från R.S., som uppgav att han är släkt med G.H. R.S. undrade hur det gick med ansökan om assistansersättning och ville bli uppringd. Försäkringskassan ringde tillbaka dagen efter och meddelade att handläggning av ansökan inte hade påbörjats, men att det förhoppningsvis skulle ske efter semesterperioden.

Den 3 september 2009 ringde V.R., Personligare Assistans HB, till Kundcenter och ville bli uppringd. En handläggare på lokalt försäkringscenter i Örebro ringde tillbaka samma dag och meddelade vem som var utsedd handläggare och att denne skulle höra av sig veckan efter.

Den 25 september 2009 bokades ett hembesök tillsammans med kommunen den 13 oktober 2009.

Beslut om avslag på assistansersättning meddelades den 23 oktober 2009.

JO:s dnr 3763-2009 C.S.

Ansökan om bostadsbidrag kom in till Försäkringskassan den 28 november 2008.

I ansökan uppgav C.S. att uppgift om beräknad inkomst för år 2009 inte kunde lämnas vid ansökningstillfället eftersom beslut om studiemedel ännu inte hade meddelats. C.S. angav att hon skulle återkomma med de uppgifterna.

Av en journalanteckning den 19 december 2008 framgår att barnets pappa bor och arbetar i Skottland. Ärendet flyttades därför över till det internationella kontoret i Malmö.

Den 13 februari 2009 har C.S. via e-post till Kundcenter frågat efter beslut i ärendet.

Den 12 mars 2009 begärdes kompletterande uppgifter om inkomst. Då något svar inte kom in begärdes ny komplettering den 18 april 2009.

C.S. har dels per telefon till Kundcenter den 4 maj 2009, dels genom e-post den 3 juni 2009, där hon mer ingående har beskrivit sin situation, påmint om besked i ärendet. Uppgifterna har vidarebefordrats till handläggande enhet.

Beslut i ärendet fattades den 12 augusti 2009. Beslutet innebar att bostadsbidrag beviljades för tiden december 2008–november 2009.

JO:s dnr 3694-2009 Å.H.

Ansökan om förlängd sjukersättning kom in till Försäkringskassan den 6 april 2009. Å.H. var sedan tidigare beviljad hel sjukersättning till och med maj 2009.

Ärendet handlades och lämnades därefter för kvalitetssäkring den 8 juni 2009.

Den 15 juni 2009 kontaktade Å.H. Försäkringskassans kundcenter. Av journalanteckningen framgår att Å.H. begärde att Försäkringskassan skulle fatta ett provisoriskt beslut avseende hennes rätt till sjukersättning. Hon ville också att Försäkringskassan skulle kontakta henne.

Den 1 juli 2009 kvalitetssäkrades ärendet. Vissa oklarheter gjorde att ärendet skickades tillbaka till handläggaren för komplettering. Vid kvalitetssäkringen uppmärksammades också den journalanteckning som var gjord den 15 juni 2009.

Ordinarie handläggare kontaktade Å.H. den 10 juli 2009. Ärendet lämnades samma dag för ny kvalitetssäkring.

Kvalitetssäkring gjordes på nytt den 20 juli 2009. Handläggaren hade föreslagit avslag med motiveringen att Å.H. inte hade en varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Vid kvalitetssäkringen uppmärksammades dock att övergångsregler kunde vara tillämpliga. Ärendet återsändes till handläggaren för komplettering i denna del.

Slutlig kvalitetssäkring gjordes den 11 augusti 2009. Beslut att bevilja Å.H. tidsbegränsad sjukersättning enligt övergångsbestämmelserna fattades den 27 augusti 2009.

JO:s dnr 5008-2009 P.T.

P.T:s omprövningsärende avseende bostadsbidrag kom in till Försäkringskassan i Östersund den 23 mars 2009. Ärendet registrerades och skickades därefter över till ansvarig enhet i Sundsvall. Ansvarig enhet tog emot ärendet först den 16 april 2009. Bekräftelse om att begäran om omprövning kommit in skickades ut samma dag.

Beslut i ärendet fattades den 4 november 2009.

JO:s dnr 2689-2009 H.S.

Ansökan om bostadstillägg till pensionärer kom in till Försäkringskassan den 11 september 2008.

Eftersom ansökan endast delvis var ifylld och då inga handlingar hade bifogats i ärendet begärdes den 22 oktober 2008 kompletteringar. Då några kompletteringar inte kom in sändes den 14 november 2008 en påminnelse om begärda handlingar. Några handlingar kom dock inte in.

Den 10 december 2008 skickades ytterligare en begäran om komplettering till H.S. Enligt begäran skulle H.S. höra av sig senast den 28 december 2008. Annars skulle Försäkringskassan gå till beslut.

Någon komplettering kom inte in och H.S. hörde heller inte av sig inom utsatt tid. Den 15 januari 2009 fattades därför beslut om att avvisa ansökan om bostadstillägg. Beslutet försågs med en överklagandehänvisning.

Begäran om överklagande kom in den 19 januari 2009. Överklagandet av avvisningsbeslutet registrerades som ett omprövningsärende.

I en ny ansökan om bostadstillägg som kom in den 6 april 2009 ansökte H.S. på nytt om bostadstillägg från och med juni 2008. Även denna ansökan var endast delvis ifylld och några handlingar hade inte bifogats. Eftersom bostadstillägg inte hade utbetalats under en tid betraktades den nya ansökan som en "förstagångsansökan". H.S. ombads därför att skicka in sådana handlingar, t.ex. hyreskontrakt, som styrker hans uppgifter. Försäkringskassan skickade ut flera kompletteringsbrev men då H.S. inte hörde av sig fattade Försäkringskassan beslut om avvisning den 6 augusti 2009.

H.S. skickade inte heller under tiden för omprövningen in de begärda kompletteringarna. Ansvarig handläggare tog dock själv in nödvändiga kompletteringar från Skatteverket. Den 21 september 2009 beslutade omprövningsenheten i Halmstad att ändra Försäkringskassans avvisningsbeslut av den 15 januari 2009 och beviljade H.S. bostadstillägg för tiden augusti 2008–oktober 2009.

Slutsatser

Om man bortser från omprövningsverksamheten – där problemen varit omfattande, se mer nedan – är den generella bilden att handläggningstiderna under året legat på tillfredsställande nivåer även om vissa variationer har funnits. Som redovisningen ovan har visat fanns det t.ex. under våren vissa problem inom ärendeslagen tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och underhållsstöd. Men de stora problem som fanns i myndigheten under delar av 2008 med handläggningstider och balanser ser vi inte längre. Situationen under 2009 är väsentligt bättre.

Även tillgängligheten har starkt förbättrats under året. Ambitiösa mål på tillgänglighet, service och bemötande har lett till en positiv utveckling. Problemen som uppstod i samband med omorganisationen kring nya roller m.m. har myndigheten i allt väsentligt klarat ut.

Även om alltså den generella bilden när det gäller handläggningstider har sett ganska bra ut under året har det varit problem på vissa orter, särskilt under våren 2009.

Till exempel har försäkringskontoret i Örebro under året haft stora problem med mycket hög belastning för personalen. Särskilt besvärligt har det varit inom förmånsslaget assistansersättning. Den långa handläggningstiden i R.S:s ärende som rörde just assistansersättning är inte acceptabel (JO:s dnr 4909-2009). Den höga arbetsbelastningen har berott på hög sjukfrånvaro bland personalen på kontoret och viss kompetensbrist. Under hösten har dock kompetensutvecklingsinsatser genomförts. Ett mer flexibelt arbetssätt med bättre resursutnyttjande tillämpas också på kontoret. Det har lett till att resultatet har förbättrats under hösten.

Som R.S. beskrivit i sin anmälan har det i ärendet också brustit när det gäller information om ansvarig handläggare. Som framgått ovan fick R.S. den informationen först den 3 september 2009, dvs. över ett halvår efter att ansökan kom in. Numera fördelas dock alla ansökningar på handläggare direkt när de kommer in och enligt processbeskrivningen för förmånsslaget ska handläggarens namn framgå av bekräftelsebrevet som skickas ut när ansökan kommit in till myndigheten.

Förbiseenden i enskilda ärenden har också lett till oacceptabelt lång handläggningstid. Ett sådant exempel är C.S:s ärende som rörde bostadsbidrag (JO:s dnr 3763-2009). Ärendet komplicerades något beroende på att barnets far bor och arbetar i Skottland och då krävs det utredning om eventuell samordning av förmåner därifrån enligt förordning EEG nr 1408/71 och 574/72. Dessutom behövde ärendet kompletteras och Försäkringskassan fick även påminna om den begärda kompletteringen. Men behovet av komplettering i ärendet borde ha uppmärksamats snabbare av Försäkringskassan. Orsaken till varför handläggningen har dragit ut på tiden trots flera påminnelser från C.S. har inte kunnat klarläggas. Försäkringskassan beklagar att C.S. har drabbats av Försäkringskassans långsamma handläggning.

Även i Å.H:s ärende om sjukersättning har handläggningen dragit ut på tiden på ett sätt som inte är tillfredsställande (JO:s dnr 3694-2009). Informationen till Å.H. om mottagen ansökan och beräknad handläggningstid har heller inte fungerat. Försäkringskassan beklagar bristerna i de här avseendena. Å.H. skriver vidare i sin anmälan att hon inte fått besked om vem som skulle ta över hennes ärende efter sommaren. Å.H. har här sannolikt fått något besked från Försäkringskassan som skapat oklarhet. Riktigt vilka besked som lämnats har dock inte kunnat klargöras. Det som faktiskt gällde var emellertid att den första handläggaren fullföljde handläggningen av ärendet efter sin semester och hade bl.a. ett par telefonkontakter med Å.H. (den 10 juli och den 4 augusti) innan beslut fattades i ärendet den 27 augusti 2009. Försäkringskassan beklagar den felaktiga information som sannolikt har lämnats till Å.H. och den oklarhet den skapat.

Vidare har myndigheten inte tagit ställning till Å.H:s begäran om att få ett provisoriskt beslut. En begäran om ett provisoriskt beslut är ett tecken på att en försäkrad är starkt beroende av den ersättning som han eller hon ansöker om. Det är därför viktigt att se till att ge ett snabbt besked. Försäkringskassan ser allvarligt på att det felat i det här avseendet. Sedan det här felet begicks har en komplettering gjorts av det lokala uppföljningssystem som finns för ansökningar om sjukersättning och aktivitetsersättning. Kompletteringen innebär att den uppföljande granskning som ansvarig enhetschef ska göra även innefattar en kontroll om det finns ställningstagande till en eventuell begäran om provisoriskt beslut.

Som framgått ovan har det under året varit stora problem med långa handläggningstider i omprövningsärenden. Målet att ärendena ska avgöras inom sex veckor har inte kunnat hållas. I många fall har handläggningstiden varit mycket längre än så. Handläggningstider på över sex månader har förekommit i flera fall. Detta är mycket beklagligt och givetvis helt oacceptabelt. Som beskrivits ovan har myndigheten under hösten vidtagit en rad åtgärder för att komma tillrätta med situationen. Det sker en kraftsamling i hela organisationen och bedömningen är att med de åtgärder som nu satts i gång kommer resultatet med avseende på handläggningstider att väsentligt förbättras senare delen av det här året och under nästa år. Vissa förbättringar har redan kunnat iakttas.

Exempel på långsam handläggning i omprövningsärenden ser vi i P.T:s och H.S:s ärenden (JO:s dnr 5008-2009 och 2689-2009). Det är fullständigt oacceptabla handläggningstider i båda fallen. I H.S:s ärende hämtade omprövningshandläggaren till slut själv in nödvändig komplettering från Skatteverket. Det kan diskuteras om Försäkringskassan borde ha gjort det tidigare för att på det sättet åstadkomma en snabbare hantering. Vidare blev det i H.S:s ärende oklarheter med överklagandehänvisningen, vilket är beklagligt. Detta kan förklaras med att Försäkringskassan i somras ändrade tillämpningen efter att flera förvaltningsdomstolar återförvisat ärenden för omprövning i fall där Försäkringskassan meddelat avvisningsbeslut. Tidigare försågs avvisningsbeslut med överklagandehänvisning. Den ändrade tillämpningen innebär alltså att avvisningsbeslut, med ett par undantag, först ska omprövas av myndigheten. Den ändrade tillämpningen har kommit till uttryck i Försäkringskassans vägledning Försäkringskassan och förvaltningslagen (serienummer 2004:7) och numera ska det inte råda någon oklarhet om vad som gäller i det här avseendet.

Den 29 januari 2010 inkom på begäran av JO kompletterande uppgifter från Försäkringskassan. Av dessa framgick bl.a. att målen för Försäkringskassans handläggningstider är beräknade så att omkring 80 % av ärendena inom vissa förmånsslag ska hinna avgöras inom den utsatta tiden. Kassan anförde att hänsyn tagits till att s.k. försörjningskritiska förmåner (t.ex. sjukpenning, JO:s anmärkning) ska betalas ut inom en månad. Försäkringskassan konstaterade vidare att en fördröjning i handläggningen uppstår i 20–25 % av fallen beroende på att ärendena måste kompletteras av den försäkrade eller annan extern part.

R.S. och C.S. kommenterade Försäkringskassans remissvar.

Rättslig reglering

Ett av förvaltningslagens (1986:223) syften är att garantera att myndigheterna upprätthåller en viss standard i fråga om bl.a. service till allmänheten. Därigenom främjas även rättssäkerheten. Nedan följer en kort redogörelse för de

regler i förvaltningslagen som främst beskriver vad som kan betecknas som god förvaltningsstandard.

I 4 § förvaltningslagen behandlas myndigheternas allmänna serviceskyldighet. I paragrafen anges att varje myndighet ska 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. 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.

Bedömning

Allmänt

Som framgår av mitt beslut den 26 januari 2009 (dnr 4346-2008) hade Försäkringskassan inte förmått upprätthålla en god förvaltningsstandard under tiden för omorganisationen. Den nya organisationen har nu varit i drift i drygt ett år, och Försäkringskassan har haft motsvarande tid på sig att komma till rätta med problemen med framför allt långa handläggningstider och bristande tillgänglighet.

Försäkringskassan har i sitt remissvar beträffande den allmänna utvecklingen och vidtagna åtgärder anført att den negativa trenden med långa handläggningstider, utom när det gäller omprövningsverksamheten, har brutits. Tyvärr är detta något som bara delvis återspeglas i JO:s verksamhet. Det kommer fortfarande in många anmälningar från försäkrade som har fått vänta orimligt länge på beslut i sina ärenden. Jag kan däremot konstatera att antalet anmälningar som rör svårigheter att komma i kontakt med Försäkringskassans personal har avtagit märkbart. Utifrån innehållet i de inkomna anmälningarna delar jag vidare Försäkringskassans uppfattning att den s.k. 48-timmars-återkopplingen nu fungerar väsentligt bättre.

Serviceåtagandena m.m.

Försäkringskassan redogör i sitt remissvar för de s.k. serviceåtaganden som myndigheten, på uppdrag av regeringen, har utarbetat. Ett av dessa åtaganden innebär att det ska ta högst 30 dagar att handlägga ärendeslagen sjuk- och föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer. Detsamma ska gälla för ärenden om havandeskaps- och närståendepenning om det inte krävs kompletterande uppgifter eller utredning. Åtagandet uppfyller enligt min uppfattning ett rimligt krav på skyndsamhet i de berörda ärendeslagen.

Ett annat serviceåtagande gällande ärendeslagen ovan innebär att, för det fall Försäkringskassan behöver kompletterande uppgifter eller handlingar, den enskilde ska upplysas om det inom en vecka. Denna åtgärd framstår som skäligen ur den enskildes perspektiv och borde, enligt min mening, gälla samtliga ärendeslag. Här kan särskilt anmärkas att Försäkringskassan i sin komplettering den 29 januari 2010 uppgett att en av de främsta orsakerna till att en målsatt handläggningstid inte följs är att ett ärende inte är komplett när det kommer in.

Jag vill i detta sammanhang också tillägga att jag ser positivt på att det, enligt Försäkringskassans remissvar, kommer att vara möjligt för enskilda att under kontorstid direkt nå eller lämna meddelande till en handläggare.

Beträffande förhållandena inom respektive ärendeslag har Försäkringskassan sammanfattningsvis anført att handläggningstiderna, i vart fall sedan andra halvåret 2009, för de flesta ärendeslagen ligger vid eller nära målet. Det är naturligtvis en positiv utveckling. Till följd av den totalt sett mycket stora ärendevolymen är det emellertid fortfarande ett stort antal individer som drabbas av att deras ärenden inte blir avgjorda inom den målsatta handläggningstiden.

Omprövningsverksamheten

Jag har vid upprepade tillfällen understrukt vikten av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor om inte särskilda skäl föranleder annat. Jag har därtill klargjort att varken omorganisation eller ökad ärendeinströmning utgör sådana särskilda skäl. Bland det ökade antalet inkomna anmälningar om lång handläggningstid i omprövningsärenden har det inte helt sällan handlat om handläggningstider överstigande ett halvår. Så långa handläggningstider kan självfallet inte accepteras och utgör i sig ett allvarligt rättssäkerhetsproblem. Jag vill erinra om att den försäkrade, enligt artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, har rätt att inom skäligen tid få sin sak prövad av domstol. En utdragen omprövningsprocess hos Försäkringskassan fördröjer i motsvarande omfattning den försäkrades möjlighet att få sin sak prövad i domstol.

I sitt remissvar redogör Försäkringskassan för ett antal åtgärder som myndigheten har beslutat att genomföra för att komma till rätta med handläggningstiderna i omprövningsärendena. Jag ser positivt på detta och utgår från att de föreslagna åtgärderna kommer att ge avsedd effekt.

De fem typfallen

Assistansersättning (dnr 4909-2009)

Av utredningen framgår att en korrekt undertecknad ansökan om assistansersättning avseende G.H. inkom till Försäkringskassan den 16 mars 2009. Därefter vidtog inte Försäkringskassan några åtgärder i ärendet förrän den 25 september 2009. Beslut i ärendet fattades den 23 oktober 2009, först efter drygt sju månader. En så lång handläggningstid är inte acceptabel. Mest anmärkningsvärt är emellertid att det dröjde mer än ett halvår innan Försäkringskassan överhuvudtaget påbörjade handläggningen och lämnade besked om ansvarig handläggare. Jag är mycket kritisk till den inledande passivitet som förekom i ärendet och till den långa handläggningstid som den medförde.

Bostadsbidrag (dnr 3763-2009)

Av utredningen framgår att C.S:s ansökan om bostadsbidrag kom in till Försäkringskassan den 28 november 2008. Av ansökan framgick att C.S. hade för avsikt att komplettera sin ansökan med ytterligare uppgifter. Då några uppgifter inte inkom uppmanade Försäkringskassan den 12 mars respektive den 18 april 2009 C.S. att komplettera sin ansökan. C.S. anförde att hon sände in de kompletterande uppgifterna efter den första uppmaningen men att brevet, enligt kassan, inte kom fram. Beslut i ärendet fattades den 12 augusti 2009, drygt åtta månader efter det att ansökan inkom. Även om Försäkringskassan inte ensam kan lastas för att handläggningen drog ut på tiden framstår den sammanlagda handläggningstiden som orimligt lång. För detta förtjänar Försäkringskassan kritik. Jag har för övrigt noterat att problem med ”försvunna” brev relativt ofta tas upp i anmälningar mot Försäkringskassan.

Förlängd sjukersättning (dnr 3694-2009)

Å.H:s ansökan om förlängd sjukersättning inkom, enligt remissvaret, till Försäkringskassan den 6 april 2009. Beslut i ärendet fattades den 27 augusti 2009, efter närmare fem månader. Å.H. hade då varit utan ersättning i tre månader. Jag har vid flera tidigare tillfällen betonat vikten av skyndsamt handläggning när den försäkrade, som i detta fall, redan uppbär sjukersättning och därmed får antas vara beroende av denna för sin försörjning. Det är i sådana fall också viktigt att Försäkringskassan tar ställning till om det finns förutsättningar för att genom ett provisoriskt beslut förhindra att det uppstår glapp i utbetalningen. Av Försäkringskassans remissvar framgår att Å.H. den 15 juni 2009 begärde att kassan skulle fatta ett provisoriskt beslut i ärendet. Försäkringskassan borde redan dessförinnan, på eget initiativ, ha tagit ställning till frågan om det fanns förutsättningar att meddela ett sådant beslut. När Å.H. själv begärde ett provisoriskt beslut borde Försäkringskassan dessutom snarast ha meddelat ett beslut i frågan. Jag är mycket kritisk till Försäkringskassans hantering av ärendet.

Omprövningar (dnr 5008-2009 resp. dnr 2689-2009)

Jag har redan ovan, under rubriken Omprövningsverksamheten, redogjort för min generella inställning när det gäller Försäkringskassans handläggningstider i omprövningsärenden. Angående T.P:s ärende (dnr 5008-2009) har utredningen visat att hans begäran om omprövning inkom till Försäkringskassan den 23 mars 2009 och att beslut i ärendet fattades den 4 november 2009. Handläggningstiden uppgick således till drygt sju månader vilket är oacceptabelt.

I H.S:s ärende (dnr 2689-2009) har framkommit bl.a. följande. H.S. uppbar bostadstillägg till pensionärer t.o.m. juli 2008 och ansökte den 11 september 2008 om fortsatt sådant tillägg. Sedan H.S. underlåtit att efterkomma Försäkringskassans upprepade uppmaningar att inkomma med kompletterande uppgifter beslutade kassan, den 15 januari 2009, att avvisa H.S:s ansökan. Beslutet försågs felaktigt med en överklagandehänvisning. När H.S:s den 19 januari 2009 inkom med ett överklagande registrerades det emellertid som ett omprövningsärende. Genom telefonsamtal med Försäkringskassans omprövningsenhet i Halmstad den 17 september 2009 inhämtade JO följande uppgifter. Ärendet inkom till omprövningsenheten den 3 april 2009. Ett bekräftelsebrev sändes då till H.S. Försäkringskassan vidtog därefter inte några åtgärder i ärendet. H.S. inkom inte heller med några kompletterande uppgifter. Av Försäkringskassans remissvar den 4 december 2009 framgår att kassan så småningom på eget initiativ hämtade in nödvändiga uppgifter från Skatteverket. Den 21 september 2009 fattade Försäkringskassan beslut i omprövningsärendet. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick således till åtta månader vilket är oacceptabelt.

Försäkringskassan förtjänar allvarig kritik för dröjsmålet i såväl T.P:s som H.S:s ärende.

Kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor

(Dnr 3987-2009)

I en anmälan till JO klagade F.A. på att han hade stora svårigheter att få tag i sin handläggare vid Försäkringskassan.

Försäkringskassans akt i ärendet hämtades in och granskades. Därefter remitterades anmälan till Försäkringskassan som yttrade sig. F.A. yttrade sig i sin tur över Försäkringskassans remissvar.

I sitt beslut den 15 april 2010 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen bl.a. följande.

Utredningen visar att F.A:s handläggare vid Försäkringskassan lyssnade av sina meddelanden på sitt mobilsvar den 31 mars 2009. Det framkom då att F.A. den 25 mars 2009 talat in ett meddelande till honom angående bl.a. svårigheterna att få tag i handläggare vid Försäkringskassan. Det inträffade ger mig anledning att redogöra för de grundläggande bestämmelserna på området.

Sammanfattningsvis gäller att röstmeddelanden m.m. är att anse som allmänna handlingar i vissa fall.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

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 tekniska 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.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § TF anses en handling vara inkommen då den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en 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.

En handling som är adresserad direkt 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, se 2 kap. 4 § TF. Regeln är teknikneutral och gäller även t.ex. e-post, inspelade meddelanden i röstbrevlåda och textmeddelanden genom sms (se Lenberg m.fl. Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar; Appendix 1:5 – Tryckfrihetsförordningen 2 kap. med kommentarer).

Av bestämmelserna följer således att ett röstmeddelande som har talats in på en befattningshavares telefon kan utgöra en allmän handling om de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Att befattningshavaren, när röstmeddelandet talas in, är frånvarande på grund av semester eller av något annat skäl saknar betydelse för bedömningen av om meddelandet ska anses utgöra en allmän handling. Den omständigheten att befattningshavaren talat in ett svarsmeddelande som anger att han eller hon inte är närvarande ändrar inte heller det förhållandet att det inkomna röstmeddelandet kan utgöra en allmän handling. Myndigheten måste således ha tillgång till en befattningshavares röstmeddelanden när han eller hon är frånvarande.

Det nu anförda innebär sammanfattningsvis att om en befattningshavare har en telefon med röstbrevlåda, måste myndigheten ha rutiner som gör att innehållet i röstbrevlådan är tillgängligt för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro. Det är inte acceptabelt att en röstbrevlåda avlyssnas först sex dagar efter det att ett meddelande inkommit. Försäkringskassan förtjänar kritik för det inträffade och bör, om så inte redan har skett, se över sina rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor.

Kritik mot Försäkringskassan för bristande tillämpning av 20 kap. 10 och 10 a §§ lagen om allmän försäkring

(Dnr 1184-2009)

Anmälan

Ulf Jacobson klagade på Försäkringskassans handläggning av ett ärende om livränta, i vilket han varit ombud för J.K. Han anförde bl.a. att det hade förekommit brister i kommunikeringen i ärendet och att Försäkringskassan hade uttryckt sig otydligt i sitt svar på hans begäran om omprövning.

Utredning

Försäkringskassans akt i ärendet hämtades in och granskades. Vid granskningen framkom bl.a. att Ulf Jacobson den 3 februari 2009 begärde att Försäkringskassans beslut den 29 januari 2009 att inte bevilja J.K. livränta skulle ”omprövas” med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Som svar på denna begäran uppgav Försäkringskassan i en skrivelse den 5 februari 2009, att man gjort bedömningen att det ”inte finns skäl att ompröva” beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Försäkringskassan avslutade skrivelsen med följande upplysning: ”Om du anser att det här beslutet är felaktigt kan du begära att Försäkringskassan omprövar det.”

Försäkringskassan anmodades att yttra sig i ärendet. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

— — —

Enligt 8 kap. 12 § LAF gäller bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, om omprövning och ändring av Försäkringskassans beslut. Det är en väsentlig skillnad på vad som omfattas av en prövning av om ett beslut kan ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL och en omprövning enligt 20 kap. 10 § samma lag. Den prövning Försäkringskassan kan göra med stöd av 20 kap. 10 a § AFL är väldigt begränsad. Det är inte möjligt att göra en fullständig sakprövning av ärendet med stöd av bestämmelsen. Försäkringskassan kan med stöd av denna bestämmelse endast ändra ett beslut om det på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller om beslutet har blivit felaktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning. Försäkringskassan är skyldig att ex officio göra en bedömning av om ett beslut kan ändras med stöd av denna bestämmelse. När det däremot gäller en omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL ska Försäkringskassan göra en fullständig sakprövning av det beslut som begärts omprövning av. I de fall det inte är klart vad den försäkrade begär ska Försäkringskassan kontakta honom eller henne och utreda om det är frågan om en begäran om omprövning eller inte.

Av handlingarna i ärendet framgår att Ulf Jacobson begärt en omprövning av beslutet den 29 januari 2009 med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Försäkringskassan har i skrivelse daterad den 5 februari 2009 meddelat Ulf Jacobson att det inte fanns skäl att ompröva beslutet den 29 januari och samtidigt informerat om att Ulf Jacobson kunde begära omprövning av beslutet den 5 februari 2009. Ulf Jacobson har därefter begärt omprövning av beslutet och Försäkringskassan har den 3 april 2009 fattat ett omprövningsbeslut. Vid

denna omprövning gjordes en fullständig sakprövning av beslutet från den 29 januari 2009.

Ulf Jacobson uttalar i sin anmälan till JO att Försäkringskassans omprövningsenhet, då avslagsbeslutet stod fast, genast borde ha överlämnat livränteärendet till länsrätten för överprövning istället för att låta ärendet vila. För att Försäkringskassan ska kunna överlämna ett ärende till länsrätten måste parten ha överklagat det omprövningsbeslut som myndigheten fattat.

Den skrivelse som Ulf Jacobson fått är olyckligt formulerad och kan leda till missförstånd. Det borde ha framgått att Försäkringskassan inte funnit skäl att ändra beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Försäkringskassan instämmer i att det är viktigt att det av skrivelsen framgår vad myndigheten prövat och om det är fråga om ett beslut eller inte. I de fall det är fråga om beslut ska det också tydligt framgå hur den försäkrade ska gå till väga för att begära omprövning eller överklaga beslutet. Försäkringskassan beklagar att skrivelsen var otydlig och att det inte tydligt framgår vad som åsyftas.

Ulf Jacobson kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 18 maj 2010 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Rättslig reglering

Beslut av Försäkringskassan i ärenden om försäkring enligt AFL, ska enligt 20 kap. 10 § första stycket den lagen, omprövas av Försäkringskassan, om det begärs av den enskilde som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a § samma kapitel.

En begäran om omprövning ska, enligt 20 kap. 13 § AFL, ha kommit in till Försäkringskassan inom två månader från den dag då den försäkrade fick del av beslutet.

Enligt 20 kap. 10 a § AFL ska Försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL, som har fattats av Försäkringskassan och inte har prövats av domstol,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,
3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ändring ska göras även om begäran om omprövning inte har framställts enligt 10 §. Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Ett beslut får ej ändras till den försäkrades nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning och ej heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

En fråga om ändring enligt denna paragraf får ej tagas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Av 20 kap. 11 § AFL framgår att Försäkringskassans beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 10 § samma kapitel.

Bestämmelserna ovan har motsvarande tillämpning i ärenden enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att Ulf Jacobson den 3 februari 2009 begärde att Försäkringskassan skulle ”ompröva” sitt beslut ”med stöd av 20 kap. 10 a § AFL”. Till stöd härför anförde han bl.a. att Försäkringskassan hade brustit i sin kommunikerings- och utredningsskyldighet. Försäkringskassan svarade på Ulf Jacobsons begäran genom att i en orubricerad skrivelse, daterad den 5 februari 2009, bemöta hans invändningar mot kommunikeringen i ärendet och meddela att myndigheten hade gjort bedömningen att det saknades skäl att ”ompröva beslutet enligt 20 kap. 10 a § AFL”. Skrivelsen avslutades med följande upplysning: ”Om du anser att det här beslutet är felaktigt kan du begära att Försäkringskassan omprövar det.”

Det är, som Försäkringskassan anför i sitt remissvar, en väsentlig skillnad mellan en fullständig sakprövning enligt 20 kap. 10 § AFL och den begränsade prövning som sker med stöd av 10 a § samma kapitel. Oavsett vilket lagrum som anges bör utgångspunkten vara att den som i en skrivelse till kassan uttrycker missnöje över ett beslut, önskar en så fullständig prövning av beslutet som möjligt. En skriftlig missnöjesyttring som kommer in till kassan inom tvåmånadersfristen bör därför betraktas som en begäran om omprövning med stöd av 20 kap. 10 § AFL såvida inte den försäkrade uttryckligen har motsatt sig en sådan prövning. En sådan situation kan, trots Ulf Jacobsons hänvisning till 20 kap. 10 a § AFL, inte anses vara för handen i detta fall. Ulf Jacobsons skrivelse den 3 februari 2009 borde således ha hanterats som en begäran om omprövning med stöd av 20 kap. 10 § AFL.

Inför en omprövning bör kassan redan *på eget initiativ* ta ställning till om det finns förutsättningar att ändra beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Såvida inte den försäkrades yrkande genom en sådan ändring kan bifallas fullt ut ska ärendet lämnas vidare för en fullständig prövning i sak. Försäkringskassans ställningstagande i ändringsfrågan bör dokumenteras i akten men behöver i ett sådant fall inte meddelas den enskilde. Om *den enskilde själv* har begärt att kassan ska ändra sitt beslut med stöd av 20 kap. 10 a § AFL och kassan inte finner skäl för sådan ändring ska däremot ett avslagsbeslut meddelas. Ett sådant beslut kan inte omprövas men väl överklagas och ska därför vara försett med överklagandehänvisning. Detta förfarande bör emellertid, i enlighet med vad jag har anfört i föregående stycke, främst bli aktuellt i fall då tidsfristen för omprövning har löpt ut.

En beslutsunderrättelse måste givetvis formuleras på ett sådant sätt att det klart framgår att det är fråga om ett beslut och vad som därigenom prövats. Om beslutet går att angripa ska beslutsunderrättelsen även vara försedd med en korrekt fullföljdshänvisning. Försäkringskassans skrivelse till Ulf Jacobson den 5 februari 2009 uppfyller inte något av dessa krav.

Kritik mot Försäkringskassan för bristande bemötande, m.m.

(Dnr 3406-2009)

JO Nordenfelt meddelade den 17 juni 2010 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

A-C.A. klagade på Försäkringskassan och anförde därvid bl.a. följande. I mars 2009 konstaterades att hennes make, J.A., hade cancer. Han blev sjukskriven den 18 mars–30 juni 2009. Inför hans sista behandling med cytotatika den 8 juni 2009 ringde hon, för sin makes räkning, till handläggaren i sjukpenningärendet för att efterhöra möjligheten för J.A. att åka till arbetsplatsen för att som social verksamhet utföra enklare arbetsuppgifter. Hon fick till svar att det inte var tillåtet, men att han fick åka till arbetsplatsen för att fika. Hon förklarade för handläggaren diagnosens allvar och att det var fråga om en kort överlevnadstid. J.A. hade också ett arbetsskadeärende. I det ärendet ringde handläggaren den 8 juni 2009 och undrade över sjukdomsstatusen, eftersom hon hade sett en anteckning om arbete. A-C.A. förklarade vad det handlade om. De ombads att ge in ytterligare information som styrkte arbetsskadan. Den 16 juni 2009 ringde handläggaren i sjukpenningärendet till J.A:s mobiltelefon med anledning av Försäkringskassans rutiner efter 90 dagars sjukskrivning. Samtalet tedde sig märkligt. J.A. förklarade att det bara gått en vecka sedan den senaste behandlingen, att han mådde dåligt och att en ny datortomografi skulle göras den 1 juli 2009. Handläggaren ställde frågor om när han trodde sig kunna återgå i arbete och om prognosen. J.A. svarade att det kanske var en chans på tusen att han skulle klara sig. Han visste egentligen inte detta, eftersom han inte ville känna till sin prognos. A-C.A. ringde direkt upp handläggaren och ifrågasatte hur samtalet hade förts samt förklarade att frågor om prognosen skulle ställas till läkaren. Hon tog även upp att handläggarens anteckningar hade orsakat att handläggaren i arbetsskadeärendet behövde få in ytterligare uppgifter. Handläggaren bad om ursäkt och åtog sig att tala med handläggaren i arbetsskadeärendet. Försäkringskassans agerande medförde att J.A. ”tappade sugen” och blev sängliggande med en trolig depression. Hans sista tid i livet blev mycket sämre än vad den borde ha varit, vilket även drabbade de anhöriga hårt.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. I remissvaret anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

— — —

Bakgrund

I Försäkringskassans vägledning Sjukpenning och samordnad rehabilitering (2004:2) version 12, kapitel 20 Rehabiliteringsplan och plan för återgång i arbete, anges hur Försäkringskassans arbete med plan för återgång i arbete ska gå tillväga.

En plan för återgång i arbete ska tas fram i ärenden där sjukskrivningen pågår mer än 60 dagar. Syftet med en plan för återgång i arbete är att få överblick över alla de åtgärder och insatser som behövs för att den försäkrade ska kunna få tillbaka sin arbetsförmåga. Genom att Försäkringskassan tidigt i sjukfallet tillsammans med den försäkrade kommer fram till vilket mål som är rimligt och vad som krävs för att komma dit, ökar möjligheterna för att förkorta sjukperioden.

En plan för återgång i arbete fyller flera viktiga funktioner. Den säkrar t.ex. den försäkrades delaktighet, tydliggör mot vilket mål den försäkrade strävar, tydliggör vilka insatser som krävs för att nå målet, ger förutsättningar för en mer aktiv handläggning, fungerar som ett verktyg för att Försäkringskassan ska kunna samordna de insatser som andra aktörer står för till en fungerande helhet och gör att alla inblandade aktörer vet sitt ansvar och underlättar uppföljningen av åtgärderna.

Planen för återgång i arbete ska tas fram tillsammans med den försäkrade. I de allra flesta fall krävs det ett personligt möte mellan den försäkrade och Försäkringskassans handläggare för att göra en bra plan som fyller sitt syfte och verkligen är ett stöd för den försäkrade för att kunna återgå i arbete. Ibland är det lämpligt att göra en plan i samband med ett avstämningsmöte tillsammans med den försäkrade, Försäkringskassans handläggare, läkare, arbetsgivare, Arbetsförmedlingen m.fl. I vägledningen anges att det alltid är förutsättningarna i det enskilda ärendet som ska avgöra på vilket sätt planen ska tas fram. I undantagsfall kan planen tas fram i samband med telefonsamtal med den försäkrade. När handläggaren har skrivit ned planen ska den skickas till den försäkrade.

I vägledningen anges situationer när det inte är möjligt eller inte är lämpligt att göra en plan tillsammans med den försäkrade tidigt i sjukfallet. Som exempel kan nämnas då en försäkrad ligger på sjukhus för vård och att det därmed är för tidigt för att kunna göra en plan eller om en försäkrad är så allvarligt sjuk att det kan uppfattas som stötande att göra en plan för återgång i arbete. Handläggaren ska dokumentera i journalen anledningen till varför en plan inte görs. Handläggaren ska fortsätta att följa ärendet och en plan ska tas fram så snart som möjligt. Det är inte diagnosen som avgör när plan för återgång i arbete ska göras utan prognosen och om det för tillfället går att göra en plan.

Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Handläggning av J.A:s sjukfall påbörjades på Försäkringskassan den 27 april 2009. En första utredning görs av nationellt försäkringscenter (NFC) i Lund. I journalen samma dag skriver handläggaren om information från Försäkringskassans interna system. I systemet framkommer att det finns en anmälan om närståendevård från och med den 24 mars 2009 och en ansökan om livränta från och med den 18 mars 2009. Det anges att dag 90 i sjukfallet och rehabiliteringskedjan är den 16 juni 2009. Medicinskt underlag utfärdat den 18 mars 2009 på hel sjukskrivning finns för perioden 18 mars 2009–30 juni 2009. Av underlaget framkommer bland annat följande: Inleder cytotatikabehandling, ”Mycket svårt att förutse i vilken omfattning, om någon, som patienten är förmögen att återgå i arbete delvis under denna period”. Ordination: ”Vila, besöka arbetsplatsen efter ork”. På frågan om prognos – kommer patienten att få tillbaka sin arbetsförmåga i nuvarande arbete – har läkaren kryssat i att det inte går att bedöma.

Den 27 april 2009 flyttas ärendet från NFC i Lund till det lokala försäkringscentret (LFC) i Uppsala.

Den 30 april 2009 skriver handläggaren att plan för återgång i arbete kommer att göras vid ett senare tillfälle när utfallet av behandlingen kan utlä-

sas. Enligt det nu gällande medicinska underlaget går prognosen inte att bedöma. Förlängt medicinskt underlag avvaktas.

Den 4 juni 2009 ringer handläggaren till A-C.A., J.A:s fru, som tidigare har sökt handläggaren. A-C.A. ställer frågor för sin mans räkning. Av Försäkringskassans journal framgår följande: "Hon frågar om möjligheter att under pågående sjukskrivning gå till arbetet och utföra några arbetsuppgifter när man känner sig bättre. Informerar om arbetsträning och lite om kriterierna för detta. A-C.A. säger att nu när behandling pågår så är han mycket dålig och trött men när han mår bättre så skulle han gärna vilja bidra med något. Informerar att det inte finns några hinder att besöka arbetsplatsen."

Den 16 juni 2009 ringer handläggaren till J.A. Följande avsnitt är hämtat ur Försäkringskassans journalsystem. "Ringer till [J.A.] för att få en uppdatering och för att upprätta en plan för återgång i arbete. [J.A.] berättar att hans kropp inte svarat på cytostatikabehandlingarna och hans prover är inte bra. Han har ett förlängt medicinskt underlag till och med 30 september på heltid. Ny röntgen är planerad i juli och ny behandlingsperiod efter detta. Han har förhoppningen och avsikten att kunna återgå helt i arbete och besöker arbetsplatsen regelbundet för att också hålla dem uppdaterade. Något datum för när återgång kan ske går inte att säga och generellt är prognosen vid denna diagnos inte god. Han planerar dock att kunna återgå helt när hälsotillståndet tillåter det. Jag informerar och förtydligar att rätt till sjukpenning föreligger och det finns inga frågetecken avseende detta från Försäkringskassan i dagsläget. Upprättar och sänder hem planen."

Av den plan för återgång i arbete som gjordes den 16 juni 2009 och som skickades hem till J.A. framgår bland annat att medicinsk utredning pågår och röntgen är planerad i juli 2009. Därefter kommer en ny behandlingsperiod troligtvis att påbörjas. Kontinuerlig kontakt med arbetsgivaren och med kollegorna kommer att fortsätta. När hälsotillståndet tillåter kommer återgång i arbete att ske med målsättningen att återgå i arbete på heltid. Uppföljning kommer att ske via telefonsamtal med handläggaren på Försäkringskassan under sjukskrivningen. Läkarintyg kommer kontinuerligt att sändas in till Försäkringskassans inskanningscentral. Parallellt med sjukpenning pågår utredning om rätt till livränta.

När Försäkringskassan i Uppsala i oktober 2009 går igenom handläggningen av J.A:s sjukfall görs även en genomgång av hans arbetsskadeärendet som handläggs av LFC i Norrköping. I arbetsskadeärendet finns journaler från Akademiska sjukhuset. Dessa journaler inkom till Försäkringskassan den 29 april 2009. Av journalerna framgår att J.A. är aktuell för palliativ behandling. I arbetsskadeärendet finns det även Läkarutlåtande – för bedömning av anmäld arbetsskada, som är utfärdat av läkare den 27 april 2009 och som inkom till Försäkringskassan den 4 maj 2009. I utlåtandet har läkaren kryssat ja på frågan om förmågan att skaffa inkomst genom arbete är varaktigt nedsatt.

Handläggaren av J.A:s sjukfall berättar den 5 oktober 2009 att anledningen till att hon ringde honom den 16 juni 2009 var att hans fru hade ringt till Försäkringskassan några dagar dessförinnan och frågat om möjligheten att kunna besöka arbetsplatsen och utföra lättare arbetsuppgifter. Handläggaren har därmed trots att hans hälsotillstånd har förbättrats.

Här följer en beskrivning av vad handläggaren den 5 oktober 2009 har berättat att hon kommer ihåg från telefonsamtalet med J.A. och hans fru, A-C.A., den 16 juni 2009. När handläggaren ringer till J.A. på mobiltelefonen den 16 juni 2009 svarar hans fru, A-C.A. Paret befinner sig i bilen. A-C.A. lämnar över telefonen till J.A. och handläggaren stämmer av om det är okej att prata här och nu. J.A. säger att det går bra. Handläggaren har inget minne av att hon har frågat J.A. om prognosen utan att hon frågat honom om vad som planeras inom vården. Enligt handläggaren befarade J.A. att Försäkringskassan skulle ifrågasätta hans rätt till sjukpenning. Handläggaren betnade under telefonsamtalet att Försäkringskassan inte ifrågasatte hans rätt till

sjukpenning. Handläggaren bedömde att det var viktigt att han skulle få skriftligt på att sjukpenningrätten var styrkt och valde därför att skriva in det i planen som hon sedan skickade hem till honom. I efterhand säger handläggaren att hon lika gärna hade kunnat skicka ett vanligt brev och i det skrivit att han hade rätt till sjukpenning. Handläggaren förstår under samtalet med J.A. att det troligen inte är aktuellt med återgång i arbete. Efter samtalet ringer hans fru, A-C.A., upp handläggaren. Handläggaren frågar om hon ska låta bli att skicka hem planen som hon och J.A. kommit överens om. A-C.A. säger att handläggaren ska skicka planen som överenskommit.

Handläggaren berättar också den 5 oktober 2009 att hon inte läst handlingarna i arbetsskadeärendet.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan beklagar att J.A. och hans fru, A-C.A., tog illa vid sig av telefonsamtalet från Försäkringskassans handläggare den 16 juni 2009.

Det är olyckligt att handläggaren inte uppmärksammade att det fanns en anmälan om närståendevård och inte tog del av de inskannade handlingarna i arbetsskadeärendet. Där framgick att J.A. var aktuell för palliativ behandling.

Försäkringskassan kan inte se att den journal som handläggaren skrev den 4 juni 2009 var otydlig eller felaktig.

Utifrån Försäkringskassans vägledning ska plan för återgång i arbete inte göras när en person är så allvarligt sjuk att det kan uppfattas som stötande. En plan för återgång i arbete borde således inte ha gjorts i detta fall. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

Med anledning av denna anmälan har frågan om lämplig handläggning lyfts till ledningen för LFC i Uppsala. Under september och oktober 2009 har det hållits en utbildning för handläggare inom sjukförsäkringen där det informerats om plan för återgång i arbete, situationer när plan för återgång i arbete inte ska göras samt vikten av att ta del av alla handlingar i ett ärende, och i förekommande fall om möjligt vara observant på att det i andra ärenden som en person har hos Försäkringskassan kan finnas uppgifter som kan påverka vilken väg i handläggningen som väljs i det enskilda fallet.

— — —

A-C.A. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Det är angeläget att den försäkrade inte i onödan drabbas på grund av omständigheter som beror på hur myndigheten har valt att organisera sin verksamhet. När olika ärenden avseende en person handläggs av olika enheter är det viktigt att respektive handläggare i erforderlig utsträckning känner till relevanta uppgifter om den försäkrade som tillförts i ett annat ärende och att nödvändig kommunikation sker mellan de olika enheterna. Försäkringskassans personal ska givetvis inte bemöta den försäkrade på ett okänsligt sätt.

I detta ärende hade samtalet den 16 juni 2009 kunnat föras från helt andra utgångspunkter om handläggaren hade haft kännedom om läkarintyget den 27 april 2009 i arbetsskadeärendet. JO:s ärende visar också att Försäkringskassans handläggare måste iaktta försiktighet vid samtal med svårt sjuka försäkrade för att t.ex. inte i onödan avslöja en prognos. Detta är naturligtvis en uppgift som är grannlaga och som ställer stora krav på handläggaren.

Jag vill i sammanhanget även anmärka att det finns anledning för Försäkringskassan att också i andra hänseenden överväga sitt agerande vid telefon-

2010/11:JO1

samtal. Redan att den försäkrade uppger att han befinner sig t.ex. i en bil eller på allmän plats borde medföra att Försäkringskassan föreslår att samtalet i stället förs vid ett senare mer passande tillfälle om det inte rör en banal fråga. Som jag ser det kan situationer som de nämnda vara olämpliga för allvarigare samtal oavsett den försäkrades inställning. När denne inledningsvis tillfrågas om sin inställning vet han eller hon ju inte vad som kommer att behandlas i samtalet.

Som Försäkringskassan har anfört borde någon plan för återgång i arbete inte ha gjorts i det aktuella fallet på grund av J.A:s allvarliga sjukdomstillstånd.

Jag är kritisk till det inträffade.

Plan- och byggnadsväsendet

Publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen

(Dnr 6697-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO förde Åke Kolm fram klagomål mot Lantmäteriet. Han anförde i huvudsak följande. Den 2 december 2008 avslutade Lantmäteriet ett förrättningsärende utan sammanträde. Någon underrättelse om beslutet och hur det kan överklagas skickades inte till sakägarna. Han fick kännedom om beslutet först i april 2009 i samband med att slutfakturan skickades ut. Fristen för att överklaga beslutet hade då gått ut. Genom lantmäterimyndighetens underlåtelse att skicka en underrättelse till honom har han betagits möjligheten att överklaga beslutet.

Utredning

Handlingar hämtades in från Nacka tingsrätt, fastighetsdomstolen, Svea hovrätt och Högsta domstolen.

Härefter anmodades Lantmäteriet att göra en utredning och yttra sig över innehållet i Åke Kolms anmälan.

I remissvaret anförde Lantmäteriet följande.

Lantmäteriets hantering av den aktuella anläggningsförrättningen

Ansökan (AB 07239) om anläggningsförrättning beträffande enskilda vägar inom aktuellt område och bildande av samfällighetsförening inkom till Lantmäteriet den 15 januari 2007 från tre fastighetsägare. Ytterligare fastighetsägare anslöt sig därefter till ansökan.

Under förrättningens gång hade Lantmäteriet enligt dagboksbladet flera muntliga och skriftliga kontakter med anmälaren Åke Kolm, som var en av sakägarna i förrättningen. Följande är antecknat:

Den 15 maj 2007 får Lantmäteriet samtal från Kolm där han är tveksam till förrättningen och vill bli kontaktad av förrättningslantmätaren.

Den 23 november 2007 vill Kolm att sammanträde hålls snarast. Han vill ha alla handlingar i akten. Han vill att all samfällig mark i området utreds angående eventuellt övertagande eller avveckling. Begärda handlingar skickas till Kolm.

Den 21 januari 2008 och den 7 februari 2008 kommer brev med frågor från Kolm. Båda besvaras av förrättningslantmätaren.

Den 20 februari 2008 kommer två telefonsamtal från Kolm. Kolm yrkar att förrättningslantmätaren kallar till sammanträde. Diskussion förs om nyttan med förrättningen. Kolm återtar tills vidare sitt yrkande om att samfälliga vägar ägande ska regleras i förrättningen. Samma dag kommer även ett mail från Kolm med önskemål att få del av all dokumentation som visas eller skickas till sakägare m.fl.

Den 30 april 2008 inkommer mail från Kolm med begäran om kopior av vissa handlingar.

Den 28 maj 2008 inkommer yrkanden från Kolm.

Den 18 november 2008 inkommer skrivelse från Kolm med frågor, synpunkter och yrkanden. Kolm önskar få ett särskilt möte och begär kopia av dagboksbladet.

Den 21 november 2008 skickar Lantmäteriet ett svarsbrev till Kolm med begäran om bekräftelse på yrkandet om fastighetsreglering för de samfälliga vägarna. Brevet avslutas med en information om att det i förrättningsbeslut alltid hänvisas till hur man kan överklaga och att sammanträde kommer att hållas den 25 november 2008.

Enligt anteckning i anmärkningskolumnen i sakägarförteckningen, aktbilaga SA2, har Kolm bekräftat delgivningen till sammanträdet i brev som inkom till Lantmäteriet den 18 november 2008. I kallelsen till detta slutsammanträde meddelades att förrättningen skulle avslutas då eller senast en vecka senare.

Den 25 november 2008 hålls förrättningssammanträde i Trappströmsskolans matsal i Trappström, Ekerö. I protokollet från mötet anges att samtliga förslag inklusive istandsättningsförslaget har varit tillgängliga för sakägarna i förrättningen på förrättningsärendets hemsida. Det antecknades även att förrättningen skulle komma att avslutas utan sammanträde den 2 december 2008 på lantmäterimyndighetens kontor. Beslutet skulle överensstämma med de förslag och korrigeringar som överenskommits och redovisats vid sammanträdet. Förrättningslantmätaren informerade om hur man överklagar samt att ett överklagande kan ske inom fyra veckor från avslutningsdagen och därför ska vara lantmäterimyndigheten tillhanda senast den 30 december 2008. Enligt förrättningslantmätaren erbjöds alla sakägare som inte hade tillgång till Internet att få utskick av beslutshandlingarna.

Förrättningen avslutades på Lantmäteriets kontor den 2 december 2008 och resultatet kom att överensstämma med de förslag och korrigeringar som överenskommits och redovisats på sammanträdet. Handlingar hölls i enlighet med beslutet tillgängliga på Lantmäteriets kontor och på ärendets webbplats under den tid som överklagande kunde ske.

Den 4–5 december 2008 publicerades samtliga relevanta beslutshandlingar på webbplatsen. Karta m.m. fanns där sedan tidigare.

Den 5 maj 2008 fanns antecknat på dagboksbladet följande av intresse för klagomålet: Kallelse till sammanträde via e-brevkallelse samt webbinfo.

Regelverket

Underrättelse om beslut ska enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen (FBL) sändas till kända sakägare och andra som får överklaga beslut som meddelats i samband med att en förrättning avslutats eller ställts in eller beslut som får överklagas särskilt (se 15 kap. 2 § första stycket FBL). Underrättelse ska lämnas även om beslutet meddelats och blivit uppläst på ett sammanträde. En sådan underrättelse ska enligt andra meningen även lämnas till andra som har rätt att överklaga beslutet (se 15 kap. 7 och 8 §§ FBL).

Andra stycket nämnda paragraf innehåller bestämmelser om hur underrättelse ska gå till. Enligt detta stycke bestämmer lantmäterimyndigheten om underrättelse skall ske genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Något krav på delgivning av underrättelsen har således inte ställts. Det räcker med att underrättelsen skickas med vanligt brev. Underrättelse kan också ske genom något slag av elektroniskt meddelande, där de tekniska förutsättningarna för detta är för handen (prop. 2003/04:115 s. 22).

En underrättelse ska enligt 24 § första stycket fastighetsbildningskungörelsen lämnas genast och senast inom en vecka efter den dag då beslutet meddelades.

Lantmäteriets bedömning

Före tillkomsten av 4 kap. 33 a § FBL gällde att sakägarna enbart skulle underrättas om tid och sätt för meddelande av beslut. Det innebar att det förelåg en risk att sakägare som inte var närvarande på sammanträdet kunde gå miste om möjlighet att överklaga beslutet. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2005 ändrades detta och bestämmelsen om att sakägarna i förväg skall underrättas om tid och sätt för meddelande av beslut upphävdes. Istället stadgades att underrättelser om sådana beslut som meddelas i samband med att en förrättning avslutas eller ställs in eller som får överklagas särskilt ska lämnas till kända sakägare och andra som får överklaga besluten.

I förarbetena anges att underrättelsen bör vara skriftlig men att regeringen inte utesluter att den sker genom något slags elektroniskt förfarande där de tekniska förutsättningarna är för handen.

Sedan den 5 maj 2008 har i den aktuella förrättningen förslag, protokoll och beslut lagts ut på ärendets webbplats. Sakägarna har således kontinuerligt informerats om förrättningen via elektroniskt media. I protokollet från den 25 november 2008 antecknades att samtliga förslag inklusive iståndsättningsförslaget har varit tillgängliga för sakägarna i förrättningen på förrättningsärendets webbsida. Att därför underrätta om den avslutade förrättningen via webbinfo måste därför ha känts naturligt för förrättningslantmätaren särskilt med hänsyn till det stora antal sakägare i förrättningen.

Enligt 4 kap. 33 a § andra stycket FBL är det lantmäterimyndigheten som bestämmer hur underrättelse ska ske. En elektronisk underrättelse kan enligt förarbetena godkännas. Genom att det i kallelsen till förrättningssammanträdet den 25 november 2008 framgick att nästa sammanträde var slutsammanträde kunde de sakägare som ville överklaga beslutet titta på webbsidan för att se protokollet med överklagandehänvisning. För att åstadkomma ännu större tydlighet kunde förrättningslantmätaren även aktivt ha skickat ut ett meddelande till alla sakägare att de nu kan se protokollet på webbplatsen eller alternativt begära att få ett utskick. Att det är upp till sakägarna att aktivt söka efter information var sannolikt inte intentionen med lagändringen. Lantmäteriet överväger därför att ge ytterligare instruktioner i den interna handboken över fastighetsbildningslagen beträffande detta. Lagens formella krav på underrättelse torde dock ha blivit uppfyllt i ärendet.

Sammanfattning

Lantmäteriets huvudkontor anser att lantmäterimyndigheten hanterat föreskriven underrättelse på ett nytt, kanske väl kortfattat, men dock formellt lagligt sätt. Förfarandet kan utvecklas och göras tydligare, vilket också är Lantmäteriets intention.

Klaganden har haft täta kontakter med Lantmäteriet under förrättningens gång och han har även mottagit kallelse till slutsammanträdet. Eftersom han således haft god kännedom och kunskaper om den information och övrigt material som tillhandahållits även elektroniskt har det enligt Lantmäteriets uppfattning inte förelegat någon risk för att klaganden skulle åsamkas någon rättsförlust till följd av det valda sättet att underrätta sakägarna.

Åke Kolm kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Enligt 30 § första stycket anläggningslagen (1973:1149) äger i fråga om fullföljd av talan mot lantmäterimyndighetens beslut 15 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, motsvarande tillämpning. Av 6 § första stycket i sistnämnda kapitel följer att en skrivelse med överklagande av ett förrätt-

ningsbeslut av nu aktuellt slag ska ges in till lantmäterimyndigheten inom fyra veckor från det att förrättningen förklarades avslutad.

Fastighetsbildningslagens regler om underrättelser om beslut tillämpas även i fråga om förrättningar enligt anläggningslagen. Enligt den huvudregel som anges i 4 kap. 33 a § första stycket FBL ska kända sakägare underrättas skriftligen om t.ex. beslut som har meddelats i samband med att en förrättning har avslutats. En sådan underrättelse ska också lämnas till andra som har rätt att överklaga beslutet. Underrättelsen ska innehålla uppgifter om innehållet i beslutet och om hur det kan överklagas. Vad gäller sättet att förmedla underrättelsen – huvudfrågan i JO-ärendet – bemyndigas lantmäterimyndigheten i stadgandets andra stycke att bestämma om det ska ske ”genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt”.

I motiven till 4 kap. 33 a § FBL (prop. 2003/04:115 s. 22–23) anges bl.a. följande.

Underrättelsen bör, enligt vår mening, vara skriftlig. Därmed vill vi inte utesluta att den sker genom något slag av elektroniskt meddelande, där de tekniska förutsättningarna för detta är för handen.

Underrättelsen bör givetvis redovisa hur myndigheten har beslutat i ärendet och hur beslutet kan överklagas. I fråga om underrättelsens uppgifter om innehållet i beslutet bör i regel själva beslutet och de viktigaste bilagorna bifogas. I en del fall kan det emellertid, som flera remissinstanser har påpekat, ifrågasättas om inte en sådan ordning skulle föra för långt. Om beslutshandlingarna är omfattande eller sakägarna många, skulle en generell skyldighet att skicka ut det fullständiga beslutet kunna medföra ett mycket tidsödande och kostsamt arbete. Det kan synas tala för att det görs undantag från underrättelseskyldigheten i vissa fall, t.ex. när antalet sakägare är stort. Enligt vår mening talar emellertid rättssäkerhetsskäl starkt för att en underrättelse om ett meddelat beslut normalt bör skickas ut även om det finns många sakägare.

I ett beslut den 18 juni 2010 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Genom beslut den 2 december 2008 avslutades på Lantmäteriets kontor utan sammanträde en förrättning enligt anläggningslagen för vägar i Hallsta byområde. Av utredningen framgår att lantmäterimyndigheten inte underrättade sakägarna om att förrättningen avslutats på något annat sätt än att beslutet och relevanta handlingar i ärendet hölls tillgängliga på lantmäterimyndighetens kontor samt lades ut på ”ärendets webbplats” under överklagandefristen.

Som framgår av remissvaret synes Lantmäteriet anse att underrättelseskyldigheten enligt 4 kap. 33 a § FBL i detta fall har uppfyllts. Jag delar inte den uppfattningen och vill i sammanhanget något utveckla vad som allmänt gäller i fråga om användande av elektroniska kommunikationsformer i förvaltningsförfarandet.

I 21 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) anges att myndigheten bestämmer om underrättelse om beslut ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Bestämmelsen – liksom den nu aktuella 4 kap. 33 a § FBL – lägger alltså i beslutsmyndighetens hand att välja på vilket sätt underrättelse om beslut lämnas, dock att part alltid har rätt att kräva skriftlig form. En skriftlig underrättelse förutsätter inte nödvändigt-

vis översändande av ett konventionellt pappersdokument. Det kan också godtas att underrättelse sker per telefax eller genom ett e-postmeddelande. När underrättelsen avser ett beslut som går part emot och det finns någon klagobeklagad part har JO dock starkt rekommenderat att myndigheterna väljer den vanliga skriftliga underrättelseformen (se JO 1990/91 s. 412, JO 1999/2000 s. 155).

Förvaltningslagsutredningen har nyligen lagt fram sitt betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29). Ett genomgående tema i betänkandet är att användning av ny och effektivare teknik inte ska onödigtvis hindras utan i stället främjas. Bestämmelserna i den föreslagna lagen har därför utformats på ett teknikoberoende sätt för att inte bara möjliggöra en ökad användning av existerande, väl etablerade kommunikationsformer av typ e-post utan också lämna en öppning för tillämpning av nya varianter, som den tekniska utvecklingen kan tänkas frambringa (se t.ex. s. 531 f.)

Vad gäller tillkännagivanden på en myndighets webbplats kan nämnas att en sådan publicering i ett rättsfall (RÅ 2004 ref. 8) ansetts kunna innefatta (en del av) ett beslut. Det förekommer numera också att vissa ärendetyper nästan helt hanteras elektroniskt genom anlitande av olika typer av webbformulär. De rationaliseringsvinster som kan uppnås med ökad teknikanvändning får emellertid inte åstadkommas på bekostnad av den rättssäkerhet som utgör det grundläggande syftet med de processregler som bär upp förvaltningsförfarandet.

Som framgår av det anförda kan en lantmäterimyndighet således under vissa förutsättningar använda elektroniska kommunikationsformer för underrättelse om beslut. För att det krav på skriftlig underrättelse som ställs upp i 4 kap. 33 a § FBL ska anses ha uppfyllts genom användande av e-post måste dock förutsättas att avsändare och mottagare är införstådda med att denna underrättelseform kan komma att anlitas. Denna förutsättning är naturligtvis långt ifrån alltid uppfylld. I detta fall har Lantmäteriet avlägsnat sig än mer från vad som får förstås med en skriftlig underrättelse, då något individuellt meddelande över huvud inte sändes till berörda sakägare m.fl., utan dessa i stället var hänvisade till att själva söka information på en webbplats. Det synes mig uppenbart att det valda tillvägagångssättet inte uppfyller lagens krav.

Med den kritik som ligger i det sagda är ärendet avslutat.

Utbildnings- och forskningsektorn

Kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

(Dnr 2823-2008)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 maj 2008, framförde B.S. klagomål mot Örebro universitet, institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap. I anmälan anförde B.S. i huvudsak följande.

Under senare delen av 2006 och vid flera tillfällen under 2007 hade han begärt skadestånd av universitetet för den kränkande särbehandling och mobbning som han utsatts för under sin studietid. Han hade begärt att få ett beslut i frågan jämte överklagandehänvisning, men han hade inte fått något beslut eller skriftligt svar. Universitetet hade inte heller fattat beslut rörande de ansökningar om tillgodoräknande som han gett in till universitetet i augusti 2007.

Utredning

Från Överklagandenämnden för högskolan inhämtades nämndens beslut den 21 september 2007 i ärendena dnr 41-1152-07 och 33-1126-07. Ärendena rörde ansökningar från B.S. om tillgodoräknande av en kursuppgift respektive om undantag från behörighetsvillkor.

Föredraganden hos JO inhämtade också per telefon vissa upplysningar från f.d. prefekten Roland Haglund, universitetsdirektören Johan Lundborg och studievägledaren Gun Englund, samtliga vid Örebro universitet.

Ärendet remitterades därefter till rektor för Örebro universitet som anmodades att inkomma med utredning och yttrande angående den formella handläggningen av B.S:s skadeståndsanspråk. I remissvaret anförde rektor Jens Schollin följande.

Örebro universitet har under cirka två års tid haft omfattande kontakter med B.S. i olika spörsmål. Kommunikationen har varit såväl skriftlig som muntlig. I de fall ärendena har varit av sådan karaktär att universitetet har haft att fatta formella beslut har detta skett. I de fall dessa beslut har varit överklagbara enligt 12 kapitlet högskoleförordningen, har till besluten bifogats överklagandehänvisning.

Eftersom det aktuella yrkandet inte grundar sig på något påstående om ett felaktigt fattat eller uteblivet beslut i den mening som avses i 3 § förordning (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten har ärendet inte överlämnats till Justitiekanslern för handläggning. Yrkandet har inte heller bedömts vara av sådan karaktär att det skall överlämnas till Kammarkollegiet för handläggning enligt 4 § samma förordning. Örebro universitet gör inte bedömningen att någon samrådsskyldighet enligt 7 § nämnda förordning föreligger. Anspråket bedöms sammanfattningsvis vara av sådan karak-

tär att det ska handläggas av Örebro universitet i enlighet med 5 § förordning (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. B.S. efterfrågar ett överklagbart beslut beträffande sitt skadeståndsanspråk. Något beslut som går att överklaga fattas dock inte med anledning av en sådan framställan. Ett skadeståndsanspråk, som enligt gällande rätt ska handläggas av universitetet, ska givetvis handläggas så att den som framställer begäran får ett besked om universitetets inställning till yrkandet. Av den kommunikation som förevarit mellan universitetet och B.S. måste det anses framgå att universitetets inställning är att någon skadeståndsskyldighet inte åligger universitetet. Det är beklagligt om Örebro universitet inte varit tillräckligt tydligt i kommunikationen med B.S. beträffande karaktären av det anspråk anmälan avser.

B.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissyttrandet.

Föredraganden hos JO hade därefter ett flertal kontakter per telefon med juristen Therese Palm, Örebro universitet, för att inhämta kompletterande upplysningar angående frågan vad universitetet närmare avsåg med följande formulering i remissyttrandet: **"Av den kommunikation som förevarit mellan universitetet och B.S. måste det anses framgå att universitetets inställning är att någon skadeståndsskyldighet inte åligger universitetet."** Vid samtalen framkom sammanfattningsvis att Therese Palm, efter genomgång av materialet i ärendet och efter vissa kontakter med andra tjänstemän vid universitetet, inte hade kunnat återfinna några uppgifter avseende kommunikation med B.S. i skadeståndsfrågan.

I ett beslut den 15 januari 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar. 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. Vidare är JO ett extraordinärt tillsynsorgan som inte har till uppgift att ersätta den prövning som har skett eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Ett universitets beslut angående tillgodoräkande och dispens kan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan, vilket B.S. också har gjort.

Vad som har framkommit angående handläggningen av B.S:s ansökningar om tillgodoräkande och dispens ger mig inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd eller att göra något uttalande i saken.

När det gäller den formella handläggningen av B.S:s skadeståndsanspråk vill jag anföra följande.

B.S. har uppgett att han har begärt skadestånd för kränkande särbehandling och mobbning som han utsatts för under sin studietid vid Örebro universitet. Det har dock inte framkommit vilken grund han har åberopat till stöd för sitt anspråk.

Örebro universitet har i sitt remissvar anförts att B.S:s skadeståndsanspråk har bedömts vara av sådan karaktär att det ska handläggas av universitetet i

enlighet med 5 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

I den nämnda förordningen regleras vilka myndigheter som har behörighet att handlägga skadeståndsanspråk som riktas mot staten. Förordningens bestämmelser innebär något förenklat att Justitiekanslern handlägger skadeståndsanspråk till följd av s.k. beslutsskador, medan anspråk på grund av s.k. faktiska skador handläggs av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars område skadan inträffat. Den centrala förvaltningsmyndigheten ska dock, med vissa undantag, överlämna ärenden om anspråk på ersättning för personskador till Kammarkollegiet. Finns det ingen central förvaltningsmyndighet för ett verksamhetsområde handläggs anspråket på ersättning av Justitiekanslern (se särskilt 3–5 §§ samt 9 § i nämnda förordning). Ett beslut i ett ärende som handläggs enligt förordningen får inte överklagas (se 15 §).

Utredningen ger mig inte underlag för att ifrågasätta universitetets bedömning att anspråket var att hänföra till 5 § i förordningen. Jag utgår därför i det följande från den bedömningen. En förutsättning för att en myndighet ska vara behörig att handlägga ett anspråk med stöd av nyss nämnda bestämmelse är emellertid att myndigheten är central förvaltningsmyndighet inom det verksamhetsområde där skada påstås ha inträffat. Örebro universitet kan inte betraktas som en central förvaltningsmyndighet (se SOU 2004:23 s. 64). Inte heller Högskoleverket kan anses utgöra en central förvaltningsmyndighet i förordningens mening (jfr prop. 2001/02:27 s. 73). Mot bakgrund av att det inte finns någon central förvaltningsmyndighet för den aktuella verksamheten, och då universitetet bedömt att B.S:s skadeståndsanspråk var att hänföra till 5 § i förordningen, borde anspråket ha överlämnats till Justitiekanslern för handläggning.

Även med den utgångspunkt som Örebro universitet haft, dvs. att universitetet varit behörigt att handlägga B.S:s anspråk, har hanteringen brustit. En enskild som begär att skadestånd ska utges måste givetvis få besked om myndighetens inställning till anspråket. Örebro universitet har i remissyttrandet anfört att det av den kommunikation som förevarit mellan universitetet och B.S. ”måste anses framgå” att universitetets inställning är att någon skadeståndsskyldighet inte åligger universitetet. Universitetet har beklagat om myndigheten inte varit tillräckligt tydlig. Vid JO:s kontakt med universitetet i tiden efter remissvaret har myndigheten inte kunnat återfinna några uppgifter avseende kommunikation med B.S. i skadeståndsfrågan. B.S. synes således över huvud taget inte ha erhållit något besked om universitetets inställning till anspråket. Handläggningen är självfallet inte acceptabel.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats.

Fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp

(Dnr 479-2010)

BAKGRUND

I ett beslut den 7 oktober 2009 riktade Skolinspektionen kritik mot Nässjö kommun för barn- och utbildningsnämndens beslut om att införa slumpvisa drogtester av elever på Brinellgymnasiet i kommunen (dnr 41-2009:2070). Skolinspektionen förutsatte att kommunen inte skulle genomföra sitt beslut och anmodade kommunen att senast den 8 januari 2010 lämna en redovisning över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av inspektionens beslut.

Vid ett sammanträde den 12 november 2009 beslutade barn- och utbildningsnämnden att vidhålla sitt beslut och uppdrog åt Brinellgymnasiet att genomföra drogtesterna.

ANMÄLAN

I en anmälan till JO klagade Christian Säflund på Brinellgymnasiet för att drogtesterna skulle genomföras trots Skolinspektionens beslut. Han ansåg bl.a. att drogtesterna stred mot ”grundlagen som skyddar medborgare mot kroppsliga ingrepp”.

UTREDNING

Utredningsåtgärder

JO inhämtade från Skolinspektionen tillsynsbeslutet av den 7 oktober 2009 och barn- och utbildningsnämndens beslut den 12 november 2009.

Barn- och utbildningsnämnden bereddes tillfälle att yttra sig i saken. För det fall att nämnden inte hade något att tillägga utöver det som nämnden anfört i Skolinspektionens ärende behövde nämnden inte yttra sig.

Nämnden kom in med ett yttrande till JO.

Skolinspektionen bereddes tillfälle att yttra sig med anledning av nämndens remissvar. Inspektionen kom in med ett yttrande.

Skolinspektionens yttrande skickades till barn- och utbildningsnämnden för kännedom.

Nämndens och Skolinspektionens yttranden översändes för kännedom till Christian Säflund.

Skolinspektionens beslut den 7 oktober 2009

Skolinspektionen kritiserar Nässjö kommun för kommunens beslut om att införa slumpvisa drogtester av elever på Brinellgymnasiet. Skolinspektionen förutsätter att kommunen inte kommer att genomföra beslutet.

Skolinspektionen kommer att följa upp beslutet. Nässjö kommun ska därför senast den 8 januari 2010 lämna en redovisning över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Skolinspektionens beslut.

Ärendet

Skolinspektionen har initierat ett ärende efter att det framkommit uppgifter om att Nässjö kommun har beslutat att införa slumpvisa drogtester vid Brinellgymnasiet.

Skolinspektionens utredning i detta fall syftar till att kontrollera om de drogtester som Nässjö kommun beslutat om att införa hösten 2009 är förenliga med lagstiftningen.

Nässjö kommuns beslut

Barn- och utbildningsnämnden i Nässjö kommun beslutade den 16 april 2009 att införa frivilliga, slumpvisa drogtester vid Brinellgymnasiet. Drogtesterna är en del av skolans drogförebyggande arbete och ska medverka till en säker arbetsmiljö. Information om drogtesterna finns i Brinellgymnasiets "Handlingsplan gällande droger" som finns tillgänglig på skolans webbplats. Information lämnas muntligen i samband med olika presentationer av skolan och vid antagningen till Brinellgymnasiet.

En skriftlig överenskommelse träffas mellan skolan och eleven samt, för omyndiga elever, elevens vårdnadshavare. Av överenskommelsen framgår det att eleven har rätt att avstå drogtestning vid provtillfället. I de fall vårdnadshavaren samtycker till att eleven kan drogtestas, kommer vårdnadshavaren att informeras om att eleven avstår från att lämna drogtest om överenskommelsen är undertecknad av denne.

Skolhälsovården gör varje månad ett slumpvis urval om fem elever som erbjuds att lämna drogtest. Vid provtagningstillfället hämtas eleven av skol-sköterskan som informerar om att det är frivilligt att delta i provtagningen. Skolsköterskan har överinseende när eleven lämnar urinprov.

Både positiva och negativa testsvar skickas till skolläkaren. Vid positiva testsvar görs en anmälan enligt socialtjänstlagen till individ- och familjeomsorgsnämnden. När anmälan utreds kan det ske i samverkan med skolhälsovård och Individ- och familjeomsorgen under förutsättning att nödvändigt medgivande lämnas enligt sekretesslagen. Om sådant medgivande inte lämnas kan skolsköterskan hålla samtal med eleven men det är frivilligt för eleven att delta i sådana samtal. Provresultaten kommer inte att delges annan personal på skolan.

Några drogtester har såvitt känt ännu inte genomförts.

Skolinspektionens bedömning

Skolan har en viktig roll i arbetet mot drogmissbruk bland ungdomar. Att en skola agerar aktivt på detta område måste, rent allmänt sett, ses som angeläget. Enligt läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94), avsnitt 2.6, har rektor bland annat ett särskilt ansvar för att eleverna får kunskaper om riskerna med bland annat narkotika och andra droger. Skolans arbete med att förebygga droganvändning måste bedrivas i enlighet med gällande författningar och på ett sätt som inte resulterar i en integritetskränkning.

Det framgår av 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp men att detta skydd kan begränsas genom lag. Urinprovstagnning utgör ett kroppsligt ingrepp. Åtgärder som innebär att gymnasieelever tvingas genomgå drogtest genom urinprovstagnning kräver alltså lagstöd. Det finns inga sådana bestämmelser i skollagen. Det är därför olagligt att tvinga en elev att lämna ett sådant drogtest.

En elev kan frivilligt gå med på att drogtestas genom urinprovstagnning. För att kunna genomföra ett frivilligt drogtest krävs ett tydligt samtycke från eleven. Medverkan i ett drogtest är känsligt från integritetssynpunkt, inte minst när det är frågan om slumpvisa tester. Frivilligheten från elevens sida får inte bara vara formell utan måste även upplevas som reell. Detta innebär att eleven inte av någon anledning får känna sig tvingad att delta i drogtestet. En elev som inte vill låta sig drogtestas får inte utsättas för direkta eller indirekta påtryckningar eller repressalier från skolans sida.

Det är en grannlaga uppgift för skolan att förvissa sig om att eleven verkligen upplever drogtestet som frivilligt. En gymnasieelev står i en beroendeställning till skolans personal. Det kan även förekomma gruppsytryck som gör att en elev ger sitt samtycke till något som den egentligen upplever som integritetskränkande. Detta gäller även för myndiga elever. Skolinspektionen vill framhålla att tyngdpunkten istället bör vara att arbeta förebyggande genom att exempelvis informera elever och deras vårdnadshavare om drogproblematiken. Rektor har ett uttalat informationsansvar för att elever får kunskap om risker med droger enligt läroplanen.

Om personal vid skolan får en signal om eller misstänker att en elev är påverkad av narkotika är det av stor vikt att vårdnadshavaren informeras och att en sådan elev får det stöd och den hjälp som samhället kan erbjuda. I en sådan situation ska skolan skyndsamt utreda elevens behov av stöd. Skolan bör vid misstanke om drogmissbruk både samarbeta med expertis inom till exempel hälso- och sjukvården och göra en anmälan till socialnämnden. De har ett ansvar för utredning och behandling samt utvecklade rutiner för detta.

Skolinspektionen vill i sammanhanget påtala vikten av att elevens integritet respekteras vid en eventuell urinprovstagnning. Det är därför inte lämpligt att övervaka en elev när ett urinprov lämnas.

Skolinspektionen anser att det är av stor vikt att skolorna arbetar förebyggande mot droger. Skolinspektionen kan dock konstatera att det saknas stöd i skollagen för att påtvinga elever ett drogtest genom urinprovstagnning i gymnasieskolan. Det ingår heller inte i skolans uppdrag att genom slumpvisa drogtestar arbeta förebyggande mot drogproblematik. Utifrån svårigheten med att säkerställa elevens reella samtycke och risk för integritetskränkning får skolan inte genomföra slumpvisa drogtestar på ovan angivna sätt. Skolan bör ha rutiner för ett samarbete med andra myndigheter i syfte att hjälpa elever med drogproblem på det mest effektiva sättet.

Barn- och utbildningsnämndens beslut den 12 november 2009

Nämnden vidhöll sitt tidigare beslut att genomföra slumpvisa frivilliga drogtestar. Till grund för beslutet låg bl.a. en skrivelse som hade upprättats av barn- och utbildningschefen Nils Carlsson. I skivelsen anfördes följande.

Sammanfattning

Barn- och utbildningsnämnden har tidigare beslutat att införa frivilliga drogtestar vid Brinellgymnasiet. [...]

Skolinspektionen kritiserar kommunen för detta beslut.

Barn- och utbildningsförvaltningen kommenterar nedan Skolinspektionens beslut och föreslår mot denna bakgrund att nämnden vidhåller sitt beslut om frivilliga drogtestar.

Beskrivning av ärendet

1. Syfte

Syftet med de frivilliga slumpmässiga drogtesterna är att vara en del av skolans preventiva arbete. Genom risken att bli upptäckt vid en drogtest är förhoppningen att de elever som av "nyfikenhet" vill prova ska avhålla sig från detta.

Ett annat syfte med drogtesterna är att medverka till en säker arbetsmiljö vid skolan för både elever och personal.

2. Legalt utrymme

Både utbildningsministern och företrädare för Skolinspektionen har uttalat att det finns ett legalt utrymme att genomföra frivilliga drogtestar. Testerna måste emellertid utformas och genomföras på ett sådant sätt att frivilligheten upplevs reell av eleverna. Även den personliga integriteten måste säkerställas.

3. Skolinspektionens beslut

Skolinspektionen refererar först det beslut som barn- och utbildningsnämnden fattat. Därefter gör inspektionen en bedömning av rättsläge m.m.

Skolinspektionen påpekar att skolan har en viktig roll i det förebyggande arbetet mot droganvändning. Man pekar också på innehållet i den läroplan som gäller för gymnasiet.

Det är viktigt att framhålla att drogtestar inte är avsett att vara den enda åtgärd som gymnasiet ska arbeta med för att förebygga droganvändning. Gymnasiet är väl medvetet om innehållet i läroplanen. Utöver detta finns samarbete med t.ex. socialtjänst och polis. Särskilda utbildningstillfällen har också genomförts för olika personalgrupper.

Skolinspektionen säger sedan i sin skrivelse: "En elev kan gå med på att drogtestas genom urinprovstagning. För att kunna genomföra ett frivilligt drogtest krävs ett tydligt samtycke från eleven."

Den rutin för drogtestning som beskrivs i underlaget till nämndens beslut innebär

- information till vårdnadshavare och elev
- frivillig skriftlig överenskommelse (med elev och förälder alt. bara elev om denne är myndig) att man kommer att delta i en ev. provtagning om man blir slumpmässigt utvald
- information vid provtagningstillfället om att provtagningen är frivillig.

Skolinspektionen anför i sin skrivelse inga direkta synpunkter på dessa rutiner utan talar i mer allmänna termer om att en elev står i en beroendeställning till skolans personal. Skolinspektionen befarar också att det kan förekomma gruppträck som gör att en elev ger sitt samtycke till något som den egentligen upplever som integritetskränkande.

Det är barn- och utbildningsförvaltningens uppfattning att de rutiner för provtagningen som beskrivs i bif. material uppfyller de krav som Skolinspektionen själv kräver dvs. "ett tydligt samtycke från eleven".

Många ungdomar som provar droger gör detta i samband med t.ex. fester tillsammans med andra jämnåriga. Här kan man nog tala om gruppträck att t.ex. prova att röka hasch. Syftet med de frivilliga drogtesterna är då att vara ett stöd till en ung människa att våga avstå inför risken att ev. bli utvald till ett test.

Skolinspektionen säger i slutet av sitt beslut att "det saknas stöd i skollagen för att påtvinga eleverna ett drogtest genom urinprovstagning i gymnasieskolan". Barn- och utbildningsförvaltningen delar denna uppfattning. Det är därför som de föreslagna drogtesterna är *frivilliga*.

Skolinspektionen påtalar också ”vikten av att elevens integritet respekteras vid en eventuell urinprovstagning. Det är därför inte lämpligt att övervaka en elev när ett urinprov lämnas.”

Provtagningen är tänkt att genomföras av skolsköterska som i grunden är utbildad sjuksköterska. Provtagningen kommer därför att genomföras med samma mått av integritet som när en patient lämnar ett urinprov vid ett vanligt läkarbesök.

Skolinspektionens beslut i denna del visar på den juridiska osäkerhet som inspektionen uppenbarligen upplever i denna typ av frågor. Den kritik som Skolinspektionen riktar mot kommunens beslut ska grunda sig på gällande lagstiftning. Om det nu är så att lagstiftningen enligt inspektionens uppfattning inte medger den här typen av provtagningar är det lite ”märkligt” att man trots detta talar om hur ev. provtagningar ska gå till.

Skolinspektionen skriver också om ”personal vid skolan får en signal om eller misstänker att en elev är påverkad av narkotika”. Detta är en helt annan situation än den som de frivilliga slumpmässiga drogtesterna är avsedda att användas vid. Finns misstanke om att en elev använder eller är påverkad av droger arbetar skolan redan i dag på det sätt som Skolinspektionen anger. Utöver de myndigheter som Skolinspektionen anger samarbetar skolan även med polisen i sådana här fall.

Barn- och utbildningsnämndens yttrande till JO

1. Anmälan mot gymnasiechef

Christian Säflund har 2010-01-27 till JO anmält gymnasiechef Jan Andersson med anledning av de planerade drogtesterna vid Nässjö kommun gymnasieskola, Brinellgymnasiet.

Beslutet om drogtesterna är fattat av kommunens barn- och utbildningsnämnd. Gymnasiechefen är organisatoriskt underställd både nämnd och förvaltningschef. Gymnasiechefen har i denna fråga ingen självständig ställning utan har att verkställa de beslut som nämnden beslutat om.

Anmälan mot gymnasiechefen bör därför lämnas utan åtgärd från JO:s sida.

2. Kan en kommun genomföra frivilliga drogtest av gymnasieelever?

Det principiellt viktiga i detta ärende torde vara om det är förenligt med gällande lagstiftning att genomföra frivilliga drogtest på det sätt Nässjö kommun avser göra. I sitt beslut 2009-10-07 skriver Skolinspektionen bl.a.

En elev kan gå med på att drogtestas genom urinprovstagning. För att kunna genomföra ett frivilligt drogtest krävs ett tydligt samtycke från eleven.

.... det saknas stöd i skollagen för att påtvinga elever ett drogtest...

Både kommunen och Skolinspektionen gör alltså samma bedömning; det finns ett lagligt utrymme att genomföra frivilliga drogtest, att påtvinga elever tester har aldrig varit aktuellt.

Det är sedan som Skolinspektionen skriver ”en grannlaga uppgift för skolan att förvissa sig om att eleven verkligen upplever drogtestet som frivilligt”. Av det material som JO redan har tillgång till framgår att det – för elever som inte är myndiga – finns tre steg som ska uppfyllas

- eleven ska underteckna en överenskommelse att han/hon får finnas med i den grupp av elever från vilket ett slumpmässigt urval av elever som ska testas görs
- elevens föräldrar undertecknar samma överenskommelse
- den elev som blivit utvald att testas får information vid teststillfället att testet är frivilligt och att man kan avstå från att delta.

För myndiga elever krävs inte föräldrarnas godkännande.

Trots dessa steg anser Skolinspektionen att ”det är svårigheter att säkerställa elevernas reella samtycke”. Möjligtvis kan denna slutsats grunda sig i Skolinspektionens farhåga att det ska förekomma ”gruppträck” som gör att eleverna ger sitt samtycke. Det är naturligtvis så att denna fråga, framför allt när den blivit så uppmärksam i massmedia, diskuteras bland eleverna vid Brinellgymnasiet, men de enda som vet vilka elever som sagt ja att vara med i urvalet och vilka som blir testade är personalen inom elevhälsan (skolläkare och skolsköterska). Det är också bara denna personal som får del av testresultaten.

Övrig personal vid skolan t ex rektor, lärare, kurator m m har ingen information om vilka som omfattas av testverksamheten eller vilka resultaten blir vid genomförda tester.

Skolinspektionen påpekar att rektor har ett ”uttalat informationsansvar för att elever får kunskap om risker med droger”. Inspektionen säger också att ”det inte ingår i skolans uppdrag att genom slumpvisa drogtester arbeta förebyggande mot drogproblematik”.

Nässjö kommun är medvetna om det uppdrag som kommunens skolor har att t ex informera om riskerna med droganvändningen. Ett sådant arbete sker också t ex vid Brinellgymnasiet, men man kan inte t ex i läroplaner eller andra statliga styrdokument – vilka anses beskriva det som kallas skolans uppdrag – exakt se hur det drogförebyggande arbetet ska genomföras. Det är därför tveksamt när Skolinspektionen utifrån vad som är skolans uppdrag konstaterar att just frivilliga slumpvisa drogtester inte kan ingå i detta uppdrag.

Skolinspektionen har också tveksamheter gentemot drogtesterna utifrån integritetssynpunkt. Man skriver bl.a. att det därför inte är ”lämpligt att övervaka en elev när ett urinprov lämnas”. Någon övervakning, dvs. att t ex en skolsköterska ska finna i samma rum som en elev när ett urinprov lämnas, har aldrig varit aktuell.

Skolinspektionen skriver också på olika ställen om vad som bör göras när ”personal vid skolan får en signal om eller misstänker att en elev är påverkad av narkotika”. ”Skolan bör också ha rutiner för att samarbete med andra myndigheter i syfte att hjälpa elever med drogproblematik på det mest effektiva sättet.”

Det som Skolinspektionen skriver om här är helt andra situationer än de som de frivilliga drogtesterna handlar om. Här finns redan i dag kunskap och rutiner för hur man ska hantera elever som har drogproblem och hur samarbete med t.ex. polis och sociala myndigheter ska ske.

3. Slutsats

Utifrån vad som anförts ovan, är det kommunens uppfattning, att genomförandet av frivilliga slumpmässiga drogtester på det sätt som Nässjö kommun planerat inte står i strid med gällande lagstiftning. Anmälan till JO bör därför inte föranleda någon kritik.

Skolinspektionens yttrande till JO

Skolinspektionen vill inledningsvis uppmärksamma JO på att Skolinspektionens ärende avseende slumpvisa drogtester av elever vid Brinellgymnasiet i Nässjö inte är avslutat. Skolinspektionen har i beslut den 7 oktober 2009 kritiserat kommunen för att införa ett system med återkommande slumpvisa drogtester vid Brinellgymnasiet. I beslutet förutsatte Skolinspektionen att kommunen inte skulle genomföra drogtester av elever. Vid uppföljningsmöte med kommunen den 22 mars bekräftades dock att kommunen genomför drogtester av elever vid skolan. Skolinspektionen har därför inte avslutat ärendet utan avser att återkomma till kommunen.

Frågan om att genomföra system med slumpvisa drogtester i skolan har, såvitt Skolinspektionen känner till, inte prövats tidigare. Skolinspektionens yttrande rör Skolinspektionens tolkning av tillämpligheten av grundlagsstadgandet i RF 2 kap. 6 § och om det lämnade samtycket anses vara fullt och reellt frivilligt, samt frågan om det på ett principiellt plan kan vara tillåtet att utan lagstöd införa system med slumpvisa drogtester i skolan.

Frågan om urinprovstagning utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp

Det bör, enligt Skolinspektionens bedömning, efter JO:s uttalande i beslut den 27 mars 2009 (dnr 5978-2006), inte längre råda någon tvekan om att urinprovstagning anses utgöra ett kroppsligt ingrepp.

Frågan är då om förfarandet med att införa ett system med slumpvisa drogtester anses utgöra ett *påtvingat* kroppsligt ingrepp. Anses en åtgärd vara påtvingad, krävs enligt regeringsformens 2 kap. 6 § lagstöd för att den ska få genomföras. Frågan om ett förfarande anses påtvingat är nära sammanvävd med frågan om ett samtyckes betydelse.

Samtyckets betydelse för tillämpningen av 2 kap. 6 § regeringsformen

Frågan kan ställas, om det alls går att samtycka till en åtgärd som har ett grundlagsenligt skydd. Det har i olika sammanhang framhållits att det rättighetsskydd grundlagen ger kan urholkas allvarligt om man godtar att enskilda ska kunna efterge skyddet (se exempelvis JO 1991/92 sid. 114, Polisrättsutredningens betänkande, SOU 1995:47, sid. 144 och JO:s beslut den 27 mars 2009, dnr 5978-2006). JO framhåller i beslutet från 2009 dock att det sätt skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen utformats på tillmåter samtycke betydelse, på så sätt att ingrepp utan tvång undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Av de fall JO prövat om drogtester på skolområdet framgår att skolan har möjlighet att genomföra drogtester när det varit fråga om enskilda fall och på förekommen anledning, dvs. det har funnits en misstanke om påverkan hos eleven. JO har i dessa sammanhang ställt krav på att samtycke ska lämnas. Det framkommer därvid att inte varje samtyckesyttning kan accepteras som ett godtagbart samtycke. Ett giltigt samtycke förutsätter att det lämnas *fullt frivilligt*. Det får således inte vara frågan om att den enskilde – direkt eller indirekt – uppfattar att det förekommer påtryckningar för att få eleven att gå med på att låta sig drogtestas. Det får inte heller förekomma – direkta eller indirekta – repressalier vid ett uteblivet samtycke.

Skolinspektionen framhöll i ett beslut den 24 oktober 2008 – som rörde slumpvisa drogtester – att det är mycket svårt att säkerställa en elevs samtycke, bland annat mot bakgrund av att det är frågan om unga och skolpliktiga elever, som befann sig i en beroendeställning till skolans personal. Det anfördes i beslutet att det även kan förekomma grupptrick och en press att gå med på att lämna urinprov. Den som inte samtycker till att låta sig testas riskerar också att misstänkliggöras. Skolinspektionen bedömde därför att det, då det var frågan om slumpvisa drogtester, inte var frågan om ett fullt frivilligt samtycke. Eftersom det då krävs lagstöd var det inte tillåtet att genomföra de slumpvisa drogtesterna.

JO har i JO 2006/07 sid. 97 angående utandningstest på vårdpersonal förklarat att även om en anställd som vägrar att bli testad inte riskerar att drabbas av några sanktioner, finns alltid en risk att den anställde inte uppfattar möjligheten att avstå från provtagningen ”som ett verkligt alternativ”. I sådana fall får provtagningen inte genomföras.

Införandet av ett system med slumpvisa drogtester av skolelever innebär en uppenbar risk för integritetskränkning av elever (se nedan). Även om det i Nässjö kommun är frågan om slumpvisa drogtester av elever i en frivillig skolform, och någon skolplikt således inte råder, är det enligt Skolinspektio-

nen ytterst tveksamt om eleven i det enskilda fallet kan uppleva att ett avstående från att lämna drogtest utgör "ett verkligt alternativ", helt fritt från påtryckningar. Eleverna befinner sig i en beroendeställning till skolans personal, det kan förekomma gruppträck eller press att gå med på testerna och den enskilde kan misstänkliggöras om man inte vill medverka. Det kan inte heller uteslutas situationer där föräldrar eller kamrater övertalar elever att gå med på testerna. Det är således enligt Skolinspektionens bedömning i praktiken inte möjligt för elever i skolan att lämna giltiga – dvs. fullt och reellt frivilliga – samtycken till att medverka i ett system där slumpvisa drogtest genomförs. Dessutom har elever vid Brinellgymnasiet uppgett att förekomsten av drogtest är integritetskränkande och upplevs inte som frivilliga. Elevernas samtycke till att medverka till slumpvisa drogtest vid Brinellgymnasiet kan därför enligt Skolinspektionen inte anses vara avlämnade fullt och reellt frivilligt. Det är således frågan om påtvingade kroppsliga ingrepp som kräver stöd i lag för att få genomföras.

Får en skola införa ett system med slumpvisa drogtest av elever?

En viktig fråga i sammanhanget är om det på ett principiellt plan är tillåtet att utan lagstöd införa system med slumpvisa drogtest i skolan. Frågan belyses utifrån skolans allmänna uppdrag att arbeta mot alkohol och droger och utifrån enskildas integritet. En parallell dras också till hur frågan har reglerats inom andra angelägna rättsområden.

Skolornas uppdrag att arbeta mot alkohol och droger

En viktig fråga vid bedömningen av om en skola får föra in ett system med slumpvisa drogtest av elever är hur långt skolans möjligheter att arbeta mot droger sträcker sig. Skolinspektionen vill i detta avseende framhålla följande.

Skolor har ett uppdrag att arbeta aktivt för att motverka att elever prövar och nyttjar alkohol och droger. Forskning visar att det utgör en riskfaktor för att hamna i drogmissbruk och kriminalitet om elever tidigt kommer i kontakt med alkohol och droger. Det ligger självklart inom skolans uppdrag att arbeta aktivt mot droger. Bland annat har rektor enligt den s.k. rektorskatalogen i avsnitt 2.8 i Läroplan för det obligatoriska skolväsendet m.m. (Lpo94) ett särskilt ansvar för att ämnesövergripande kunskapsområden, såsom alkohol och andra droger, integreras i undervisningen i olika ämnen. Rektor har också bestämmanderätten över hur man på skolan ska arbeta med dessa frågor.

En skolas uppdrag är i första hand att på ett brett plan arbeta med information och kunskapsspridning om alkohol och droger. Skolans allmänna uppdrag kan inte anses omfatta att genomföra slumpvisa drogtest på elever. På individplanet kan en skola lägga fokus på att tidigt identifiera de elever som misstänks ha problem med alkohol eller droger och ge adekvat stöd. Skolan kan då, på förekommen anledning, genomföra drogtestning av eleven om denne och vårdnadshavare samtycker till åtgärden. En skola har i det sammanhanget en viktig roll i samverkan med socialtjänsten i kommunen.

JO har också i bland annat JO 1992/93 s. 495 och beslut den 28 maj 2004, dnr 3273-2002 uttalat att det är olämpligt att en skola utför uppgifter som ligger inom andra myndigheters uppdrag. Innehav och bruk av narkotika är kriminaliserat och det är därför primärt en polisiär fråga att utreda förhållandena om det är frågan om en elev som är över 15 år. I andra fall har socialtjänsten ett ansvar för barn som far eller riskerar att fara illa.

Integritetsaspekten

Skolinspektionen vill framhålla att frågan om att genomföra drogtestar är känslig ur integritetssynpunkt.² JO har påtalat detta i ett antal beslut. Frågan om en åtgärd är integritetskänslig utgår inte från en bedömning av hur åtgärden upplevs av den enskilde individen vid ett givet tillfälle. Frågan rör istället i vilken utsträckning det är tillåtet att genomföra kroppsliga ingrepp i syfte att på ett mer allmänt plan kontrollera en viss grupp, utan att det finns några konkreta misstankar riktade mot enskilda individer.

Införandet av ett system med slumpvisa drogtestar av elever tar sikte på en hel elevgrupp där enskilda, även elever utan drogproblem, ska testas i syfte att påverka dem som har eller som kan tänkas få problem. Att genomföra drogtestar *på skolor*, där ungdomar vistas och utvecklas, är känsligt. Att vid drogtestning införa *ett system med slumpvisa drogtestar* gör enligt Skolinspektionens mening frågan särskilt känslig.

Skolinspektionen vill också framhålla att integritetsskyddet för den enskilde eleven i grundlagsstadgandet gäller lika starkt även om drogtesterna genomförs inom skolhälsovården. Den mycket stora risken för att eleven inte upplever testet fullt och reellt frivilligt finns oavsett var inom skolans organisation drogtesterna genomförs.

När det är frågan om integritetskänsliga åtgärder bör en skola alltid göra en bedömning av om en åtgärd är skäligen mot bakgrund av den förväntade effekten av åtgärden, eller om ändamålen kan uppnås genom att använda mindre integritetskänsliga medel. En utvärdering har gjorts av en försöksverksamhet med slumpvisa drogtestar i Landskrona kommun.³ Även om underlaget elever var så begränsat att det inte går att dra några statistiskt säkerställda slutsatser, visade resultaten att benägenheten att i framtiden pröva narkotika *ökade* bland de elever som *inte* deltagit i försöket och att de elever som deltog i programmet med tiden visade en ökad skepsis till metoden med slumpvisa drogtestar.

Ett system med slumpvisa drogtestar riskerar att inte få de effekter som eftersträvas, nämligen att de som har problem kommer att medverka vid de slumpvisa drogtesterna – och därigenom identifieras – eller att elever som finns i riskzonen för att pröva droger ska avskräckas av vetskapen om att slumpvisa drogtestar förekommer på skolan. Systemet riskerar att i hög utsträckning träffa elever som inte har några problem med droger och som inte heller befinner sig i någon riskzon. I utvärderingen av försöket i Landskrona kommun framkom att endast en av drygt 50 elever som medverkade i de slumpvisa drogtesterna gjorde det mot bakgrund av att det fanns ett pågående missbruk som personen ville bryta. Vad gäller Nässjö är det okänt för rektor och lärare vilka elever som deltar i testerna och resultatet av dessa.

Vid bedömningen av om slumpvisa drogtestar ska få införas på skolans område kan det vara värdefullt att göra en jämförelse med om och hur frågan är reglerad inom andra rättsområden. Skolinspektionen kan därvid konstatera att frågan om tillåtlighet att genomföra drogtestar inom vissa angelägna rättsområden är *reglerad i lag*.

Närliggande reglering av drogtestar inom straffrätten

Inom *straff- och processrätten* är det tydligt lagreglerat i vilka fall olika tvångsåtgärder får vidtas. I rättegångsbalken regleras i 28 kap. olika former av tvångsmedel och i 12 § kroppsbesiktning. Därutöver finns särskild reglering exempelvis i 17 a § lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av

² Se även Warnling-Nerep, JO som ett värn för den enskildes rätt till personlig integritet, Sveriges Riksdag, 2009.

³ Jens Sjölander, Malmö högskola. Utvärdering av försöket med frivilliga drogtestar i Landskrona kommun.

unga, lag (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken och lag (1976:1090) om alkoholutandningsprov.

Den straffrättsliga regleringen anger vilket eller vilka beviskrav som gäller för att tvångsåtgärder ska få vidtas. Utgångspunkten är att tvångsåtgärden får vidtas vid misstanke om brott eller alkohol- eller narkotikapåverkan, dvs. *på förekommen anledning*. Därtill kommer att lagstiftningen omgärdas av en *proportionalitetsprincip*, dvs. mer ingripande åtgärder får inte vidtas än vad det aktuella fallet motiverar. Rättegångsbalken innehåller ytterligare regler till skydd för den enskilde, bland annat om vem som får fatta beslut, under hur lång tid den enskilde kan kvarhållas för kroppsbesiktning och formerna för undersökningen.

Det finns också exempel på reglering som medger att åtgärder vidtas slumpvis. Exempelvis förekommer slumpvisa tester när polisen genomför trafiknykterhets- eller hastighetskontroller. Polisens allmänna uppdrag att upprätthålla ordning och att vaka över trafiksäkerheten ger emellertid inte polisen befogenhet att genomföra slumpvisa drogtestar, utan sådana åtgärder kräver – och har – stöd i lag.

Frågan om slumpvisa drogtestar har även behandlats i *arbetsrättsliga sammanhang*. JO har bland annat med anledning av en anmälan mot Luftfartsverket rörande att verket genomförde slumpvisa drogtestar, beslut den 7 mars 2006, dnr 2461-2003, hänvisat till Lufträttsutredningen som angett att det samhälleliga skyddsbehovet av flygsäkerhet får anses väga tyngre än den enskildes anspråk på skydd för den personliga integriteten. Drogtesterna fick därför genomföras. JO anförde dock att regleringen i 30 § LOA inte gav stöd för att det skulle vara tillåtet att genomföra slumpvisa drogtestar och efterlyste klargörande lagstiftning – om slumpvisa drogtestar var avsedda att få genomföras.

Närliggande reglering rörande omhändertagande av föremål i skolan

En för *skolområdet* närliggande parallell kan dras till frågan om disciplinära åtgärder i form av omhändertagande av föremål i skolan (1 kap. 19–22 §§ skollagen). Ett omhändertagande får genomföras om ett föremål används på ett sätt som är störande för skolverksamheten, eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna. Regler finns för att minimera intrånget för eleven (exempelvis om återlämnande och tider för omhändertagandet) och för att öka rättssäkerheten (genom dokumentation av vidtagna åtgärder).

Disciplinära åtgärder får således företas i de fall som regleras i lag. Innan regleringen om omhändertagande av föremål infördes 2007 kunde ett omhändertagande enbart motiveras utifrån de allmänna nöd- och nödvärnsreglerna i brottbalken.⁴ När området var oreglerat kunde en skola således inte inom ramen för sitt allmänna uppdrag att upprätthålla ordning eller trygghet och studiero omhänderta föremål. För detta krävdes lagstöd.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis menar Skolinspektionen att det samtycke som lämnats inte kan anses vara lämnat fullt frivilligt. De slumpvisa drogtestar som genomförs vid Brinellgymnasiet i Nässjö utgör därför påtvingade kroppsliga ingrepp. För att sådana ska få vidtas krävs enligt 2 kap. 6 § regeringsformen lagstöd. Sådant lagstöd saknas.

Med undantag för den ovan beskrivna polisverksamheten saknas i princip reglering som tar sikte på att tillåta införande av system med slumpvisa drogtestar. Skolinspektionen menar att det på ett principiellt plan vore synnerligen anmärkningsvärt om samhället skulle acceptera att man inför system med

⁴ Prop. 2006/07:69, Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan.

slumpvisa drogtestar av elever på skolor när detta inte tillåts som huvudregel utan lagstöd av vuxna inom andra rättsområden.

Att det skulle vara fritt fram att slumpvis drogtesta elever när det helt saknas reglering rimmar illa med övrig reglering i skollagen när det krävs stöd i lag för att få omhändertaga föremål som mobiler och annat som kan störa verksamheten. Det kan också framhållas att det i förslaget till skollag tydligt regleras vilka åtgärder en skola får vidta i syfte att upprätthålla ordning och studiero i skolan. En proportionalitetsprincip kommer att införas i skollagen, vilket medför att beslutande lärare, rektorer eller nämnd måste göra en avvägning om en åtgärd är motiverad i varje enskilt fall.

I de fall lagstöd finns för drogtestar inom andra rättsområden rör det sig ofta om genomförande av drogtestar på förekommen anledning, då det finns en misstanke om drogpåverkan som når upp till viss grad. Skolinspektionens och JO:s praxis anger att drogtestar får genomföras på förekommen anledning dvs. om det finns en misstanke om påverkan hos en enskild elev. Skolinspektionen har också prövat tillåtligheten av drogtestar när det är frågan om farliga moment i en verksamhet. Det finns enligt Skolinspektionens bedömning inte något utrymme för att införa system med slumpvisa drogtestar i skolan. För detta krävs stöd i lag.

I ett beslut den 26 april 2010 anförde JO André följande.

BEDÖMNING

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta skydd får, enligt 12 § första stycket samma kapitel, under vissa förutsättningar begränsas genom lag.

ChefsJO Mats Melin har i ett beslut den 27 mars 2009, dnr 5978-2006, uttalat att tagande av urinprov är att betrakta som ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § RF. Jag ansluter mig till den ståndpunkten.

Skyddet mot kroppsligt ingrepp gäller endast ingrepp som är påtvingade. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna använder våld för att genomdriva åtgärden. Ingreppet kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12:e upplagan, s. 54 f.). Ett ingrepp torde också vara påtvingat om en företrädare för det allmänna uppträder på ett sådant sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att underkasta sig ingreppet. Som exempel på sådant uppträdande kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 72).

Skolinspektionens uppfattning är sammanfattningsvis att de slumpvisa drogtestar som genomförs vid Brinellgymnasiet i Nässjö kommun innebär en otillåten inskränkning av skyddet enligt 2 kap. 6 § RF. Denna uppfattning grundas på att testerna är att anse som påtvingade kroppsliga ingrepp eftersom eleven befinner sig i en beroendeställning till skolans personal, att det kan förekomma gruppträck eller press på eleven att lämna prov och att den enskilde eleven kan misstänkliggöras om han eller hon inte vill lämna urinprov. Barn- och utbildningsnämnden i Nässjö kommun, som delar åsikten att tagande av urinprov omfattas av skyddet enligt 2 kap. 6 § RF, har emellertid

anfört att det är frivilligt för eleverna att lämna drogtest och att drogtesterna således inte är påtvingade.

Nämnden har beslutat om en rutin för drogtesterna som innebär att tre ”steg” ska vara uppfyllda för att urinprov ska få tas av en elev. Enligt rutinen ska eleven underteckna en överenskommelse om att han/hon får finnas med i den grupp av elever från vilka skolan slumpmässigt väljer elever som ska testas, elevens föräldrar ska – om eleven inte är myndig – underteckna samma överenskommelse och en elev som blivit utvald att testas ska få information vid provtillfället om att drogtestet är frivilligt och att eleven kan avstå från att delta. De enda som känner till vilka elever som sagt ja till att vara med i den grupp bland vilka elever väljs ut för provtagning är personalen inom elevhälsan, skolläkare och skolsköterska. Det är också bara de som får del av testresultaten. Den övriga personalen vid skolan, t.ex. rektor, lärare och kurator, har ingen information om vilka som omfattas av testverksamheten eller vilka resultaten blir av genomförda tester.

Mot bakgrund av vad nämnden har anfört om rutinerna för de slumpvisa drogtesterna vid Brinellgymnasiet har jag inte anledning att dra någon annan slutsats än att en elev på ett tillfredsställande sätt ges möjlighet att i förhållande till det allmänna, dvs. skolan – och då närmast skolhälsovården – fatta ett eget beslut om att vara med i ”testgruppen” och att eleven själv och fritt kan bestämma om att lämna ett urinprov om han eller hon blir tillfrågad. Enligt min mening kan de slumpvisa drogtesterna därför inte generellt anses stå i strid med 2 kap. 6 § RF.

För det fall att de rutiner som barn- och utbildningsnämnden har beslutat om inte skulle följas vid ett visst provtagningstillfälle kan det däremot uppstå situationer när den enskilde elevens samtycke till att lämna ett prov inte framstår som reellt. Det är därför viktigt att skolhälsovården vid provtillfället förvissar sig om att en elev inte har någon invändning mot att lämna urinprov (jfr JO:s ämbetsberättelse 2006/07 s. 97). Det ställs därmed stora krav på berörd personal att säkerställa att elevens medverkan är i egentlig mening frivillig och att eleven inte känner sig pressad att lämna ett prov. I det senare fallet kan provtagningen vara ett brott mot grundlagen.

Som framgått ovan har jag en annan uppfattning än Skolinspektionen i fråga om de slumpmässiga drogtesterna, som Brinellgymnasiet utför, generellt kan anses stå i strid med 2 kap. 6 § RF. Jag delar följaktligen inte heller anmäla-rens uppfattning.

Skolinspektionen har i sitt remissvar ifrågasatt om det över huvud taget är en uppgift för gymnasieskolan att anordna slumpvisa drogtesterna. Jag finner inte skäl att för egen del gå in på frågan om det från mera allmänna utgångspunkter är lämpligt att en skola genomför sådana tester och om det är en metod som fungerar när det gäller att ge stöd till elever att avhålla sig från drogmissbruk. Mot bakgrund av vad Skolinspektionen har anfört i denna del finner jag dock skäl att tillstålla Utbildningsdepartementet en kopia av detta beslut för kännedom.

Rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 5566-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Lars-Olov Kullberg klagomål angående att John Bauergymnasiet i Ystad nekats att få komma till Färsinga lärcenter i Sjöbo kommun för att informera om sin gymnasieutbildning. Han anförde bl.a. följande.

Under sex år har John Bauergymnasiet informerat elever i årskurs 9 vid grundskolor i bl.a. Sjöbo kommun om sin utbildning. Med anledning av en förfrågan under 2008 om att få lämna sådan information fick John Bauergymnasiet, den 20 oktober 2008, följande svar från rektor Bo Stenqvist, Färsinga lärcenter.

Hej

Ledsen att svaret har dröjt, men frågan behandlades i strategiska ledningsgruppen först i fredags. Dessvärre är det så att vi upplåter lokaler och tid endast till de gymnasieskolor som vi har samverkansavtal med.

Senare samma dag skickade Bo Stenqvist ett kompletterande svar med följande lydelse.

Hej- ett förtydligande gällande gymnasieinformation till år 9: I Sjöbo kommun har rektorerna tagit ställning för att endast det egna gymnasieförbundet ska bjudas in för att ge information till år 9 eleverna. Skulle eleverna ej finna den utbildning de söker inom gymnasieförbundet är det SYV:arna som på ett objektivt sätt ska informera om utbildningsalternativen.

Lars-Olov Kullberg gjorde gällande att rektors beslut stred mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Utredning

Anmälan remitterades till Familjenämnden i Sjöbo kommun för utredning och yttrande.

I ett remissvar anförde familjenämnden följande.

Nämndens inställning till anmälan

Familjenämnden bestrider den i anmälan angivna uppgiften om att nämndens verksamhetsutövande skulle strida mot beaktandet av allas likhet inför lagen samt iakttagandet av saklighet och opartiskhet, vilket är innebörden av 1 kap. 9 § regeringsformen.

Korrespondens mellan rektor Bo Stenqvist och klaganden

Korrespondensen inleddes av en frågeställning från klaganden varvid Stenqvist informerade denne om de regler för gymnasierepresentation som är rådande i dennes rektorsområde. Då Stenqvist nyligen tillträtt sin befattning rådgjorde han med de övriga rektorer som ansvarar för skolår 6–9 om huruvida någon policy för frågans område förelåg i Sjöbo kommun före det att svaret avgavs till klaganden.

Då Stenqvist omgående noterade att hans svar kunde missuppfattas i den del som avser Sjöbo kommuns relation till Sydsåkanska gymnasieförbundet kontaktade han klaganden ånyo med ett förtydligande redan samma dag. Sydsåkanska gymnasieförbundet är således inte någon samverkanspart utan utgör ett av kommuner samägt förbund där Sjöbo kommun är en ägarpart.

Sjöbo kommuns inställning i frågan om gymnasierepresentation i grundskola bygger således på en policy som samtliga rektorer för skolår 6–9 valt att ansluta sig till; som framgår av Stenqvists skrivning och som vare sig utgör ett delegationsbeslut eller ett beslut fattat av strategiska ledningsgruppen.

Övrigt/bedömning

Sjöbo kommun har sedan en längre tid flera inrättade tjänster i form av studie- och yrkesvägledare för respektive grundskola. Under 2008 har familjenämnden antagit en ny organisation för dessa tjänster, vilken innebär att ett vägledningsteam bildats. Detta har tilldelats ett gemensamt ansvar för all studie- och yrkesvägledning inom kommunen.

En central uppgift för denna funktion är att ge saklig, korrekt och opartisk vägledning till elever och föräldrar. I den mån ett önskemål om gymnasiealternativ inte skulle kunna inrymmas inom det av kommunen delägda gymnasieförbundet har studie- och yrkesvägledningen ett särskilt ansvar för att presentera andra alternativ från andra utbildningsanordnare.

Av intresse är därvidlag att inga fristående skolor på grundskolenivå synes tillhandahålla denna studie- och yrkesvägledarefunktion. Vidare finner nämnden det anmärkningsvärt att de fristående gymnasieskolorna synes utgå ifrån att obligatorisk skoltid skall tas i anspråk för information om frivillig utbildning som tillhandahålls av vinstdrivande och konkurrensutsatta företag.

I Sjöbo kommuns närområde driver uppskattningsvis minst 35 olika entreprenörer fristående gymnasieverksamhet. Någon rimlighet i att upplåta grundskoletid för samtliga dessa och på så vis efterkomma klagandens definition av opartiskhet och saklighet föreligger av förklarliga skäl ej.

Familjenämnden bedömer att principen om likabehandling är av yttersta vikt och att den policy som etablerats och efterlevs av nämndens rektorsområden svarar väl upp mot denna. Analogt uppmannas samtliga skolhuvudmän utan undantag att förlägga sin marknadsföring av sina tjänster till platser utanför nämndens lokaler och till tider som ej konkurrerar med grundskolans skoldagar.

Lars-Olov Kullberg kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Av remissvaret framgår att John Bauergymnasiets ”gymnasieutbildning inte presenteras sakligt och opartiskt utan som ett andrahandsalternativ”. Trots att familjenämnden har anført att samtliga skolhuvudmän uppmannas att förlägga sin marknadsföring till platser utanför nämndens lokaler och på tider som inte konkurrerar med grundskolans skoldagar har ”Sydsåkanska Gymnasieförbundet haft möjlighet att informera under 2008”.

Mot bakgrund av vad Lars-Olov Kullberg anförde i sitt yttrande över remissvaret begärde JO att familjenämnden skulle komma in med ett förnyat yttrande. Yttrandet skulle särskilt belysa huruvida företrädare för Sydsåkanska

gymnasieförbundet getts möjlighet att informera i grundskolan om sina utbildningar och om fristående skolor, i första hand John Bauergymnasiet i Ystad, nekats att lämna motsvarande information.

I ett förnyat remissvar anförde familjenämnden bl.a. följande.

Avseende den första frågan angående gymnasieförbundet har grundskolan i Sjöbo ett uppdrag direkt från kommunfullmäktige genom ägardirektiv och reglemente att sedan gymnasieförbundets bildande samverka vid övergången mellan de olika skolformerna. Under en period har också diskuterats att använda gemensamma vägledarresurser. Vägledarna på gymnasieförbundet förbereder och arbetar tillsammans med grundskolans vägledare vid överlämnandet. Samtliga vägledare redovisar och informerar om alla program, alltså även de program som inte kommunen själv bedriver inom gymnasieförbundet. De flesta friskolor inom regionen har valt att ingå i en regional skolportal.

John Bauergymnasiet har inte erbjudits att besöka grundskolan i Sjöbo kommun under skoltid. Vad vi känner till har inte John Bauergymnasiet några vägledartjänster som kan samverka med kommunens eller gymnasieförbundets vägledning eller som kan ge information om alla deras program.

Till remissvaret hade vissa handlingar fogats.

En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade därefter upplysningar per telefon från förvaltningschefen Eva Liljekvist-Borg, Sjöbo kommun. Hon anförde följande. John Bauergymnasiet i Ystad vände sig till kommunen och bad om att få informera om sin verksamhet i grundskolorna. John Bauergymnasiet nekades detta och hänvisades till att lämna informationen utanför skoltid. Sydskånska gymnasieförbundet tilläts att lämna information i grundskolorna eftersom det är kommunens egen verksamhet, dvs. kommunen är ”delägare” i verksamheten.

Lars-Olov Kullberg kommenterade det förnyade remissvaret och den tjänsteanteckning som upprättats i anledning av telefonsamtalet med Eva Liljekvist-Borg.

I ett beslut den 23 mars 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

En skola är inte en allmän plats, och yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida information. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att komma till skolan för ett sådant ändamål. Vid ställningstagande till om någon eller några i detta syfte ska få tillträde till en skola måste skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

I ärendet uppkommer fråga om det förhållandet att Bo Stenqvist, rektor för Färsinga lärcenter, har nekat John Bauergymnasiet i Ystad att få komma till lärcentret för att informera om sin gymnasieutbildning, kan anses stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Av 1 kap. 23 § skollagen (1985:1100) framgår att huvudmannen ansvarar för att elever i bl.a. grundskolan har tillgång till sådan kompetens att elever-

nas behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses.

Enligt 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) ska elever få underlag för att välja fortsatt utbildning. Detta förutsätter att den obligatoriska skolan nära samverkar med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till. Läraren ska bidra med underlag för varje elevs val av fortsatt utbildning och medverka till att utveckla kontakter med bl.a. mottagande skolor. Vidare ska studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen.

I Skolverkets allmänna råd om studie- och yrkesorientering (SKOLFS 2009:20) anges bl.a. att det är viktigt att studie- och yrkesorienteringen i den obligatoriska skolan är utformad på ett sådant sätt att varje elev får information om de kurser och utbildningar som finns inom gymnasieskolan.

En skola har i princip rätt att själv bestämma på vilket sätt den ska ge elever information om utbildningar och studievägar samt vägleda elever inför val av utbildning. Informationen och vägledningen måste emellertid ges på ett objektivt sätt. I Skolverkets allmänna råd och kommentarer om studie- och yrkesorientering (2009) anges bl.a. följande.

Studie- och yrkesorienteringen ska vara opartisk. Eleven ska kunna lita på att studie- och yrkesorienteringen inte styrs av olika särintressen t.ex. när en viss föreslagen utbildning har en organisatorisk koppling till den skola som eleven går i eller till företag och organisationer som skolan samarbetar med.

Det kan varken av anmälan eller nämndens remissvar dras någon säker slutsats om vilken typ av information som Sydsjånska gymnasieförbundet har lämnat. Det kan ha förhållit sig på det sättet att Färsinga lärcenter låtit anställda inom gymnasieförbundet ge eleverna i årskurs 9 vägledning inför deras kommande gymnasieval, dvs. sådan information som brukar beskrivas som studie- och yrkesorientering. Om det endast har varit fråga om sådan allmän information kan detta inte anses ha medfört att rektors beslut har missgynnats John Bauergymnasiet på ett sådant sätt att beslutet skulle strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen. Informationen har emellertid möjligen inte begränsats till att vara endast generell, utan det kan även – direkt eller indirekt – ha förekommit en form av ”marknadsföring” av gymnasieförbundets egna skolor i syfte att få elever att i första hand välja en utbildning som förbundet erbjuder.

Jag har inte bedömt att det finns skäl för mig att närmare utreda vad som förevarit vid informationstillfället. Rent allmänt vill jag dock anföra följande. För det fall en grundskola tillåter en viss gymnasieskola att komma till skolan för att informera särskilt om sin skola och de utbildningar som just den gymnasieskolan erbjuder, kan inte andra gymnasieskolor förvägras möjlighet att på samma villkor få lämna motsvarande information om sin verksamhet. Ett sådant agerande skulle nämligen stå i strid med det krav på saklighet och opartiskhet som gäller i verksamheten.

Jag utgår från att familjenämnden i sin framtida verksamhet beaktar vad jag nu har uttalat.

Kommunikationsväsendet

En myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m.

(Beslut av JO Axberger den 18 december 2009, dnr 5811-2008)

Beslutet i korthet: Ett företag har ansökt om undantag från en lokal trafikföreskrift. Sedan länsstyrelsen avslagit ansökan har Vägverket efter överklagande förklarat att något undantag inte behöver göras eftersom bestämmelsen redan tillåter de transporter ansökan avsåg. Länsstyrelsen har inte delat Vägverkets tolkning av trafikföreskriften och har fortsatt hävda sin uppfattning. Länsstyrelsen kritiserar för att inte lojalt ha tillämpat beslut från en överinstans och för att ha lämnat enskilda vilseledande besked om gällande rätt.

Bakgrund och utredning

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 24 juni 2004 lokala trafikföreskrifter om transport av visst farligt gods i Södra länken, i Hammarby Sjästad och i Sicklaområdet. Enligt 2 § är det förbjudet att på vissa sträckor under högttrafiktid föra fordon med sådan last. I 3 § sägs att på vissa angivna gator och vägar är det förbjudet att vid transport av visst farligt gods koppla släpfordon eller släpkärra till dragfordon.

Den 17 maj 2005 beslutade länsstyrelsen nya föreskrifter. Den tidigare 3 § angående släpfordon, överfördes i huvudsak oförändrad till 4 § i de nya föreskrifterna. I samma ärende prövade och avslog länsstyrelsen ansökningar om undantag från bl.a. Preem Gas AB avseende 2004 års föreskrifter.

Beslutet överklagades till Vägverket av två bolag. Preem Gas AB hade invändningar mot 4 § eftersom den bestämmelsen enligt bolaget diskriminerade bil med släpvagn. AB Gustavsberg ansåg bl.a. att länsstyrelsens riskbedömningar i ärendet var ofullständiga.

I ett beslut den 14 oktober 2005 undanröjde Vägverket länsstyrelsens beslut om ändring av de lokala trafikföreskrifterna och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Motiveringen var att verket ansåg dels att konsekvensutredningen inte uppfyllde kraven i den då gällande 27 § verksförordningen (1995:1322; jfr numera 4 § i förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning), dels att utformningen av den nya 4 § – förbud att vid transport koppla släpfordon eller släpkärra till dragfordon – var otydlig. Preems överklagande avseende undantag togs inte upp till prövning. Skälet var att Vägverket ansåg att trafikföreskrifterna inte innehöll något förbud mot trafik med tillkopplat fordon och att det därmed inte krävdes något undantag för sådana fordon.

Efter att Vägverket återförvisat ärendet beslutade länsstyrelsen den 19 maj 2006 att avskriva detta från vidare handläggning. Skälet var att länsstyrelsen ansåg sig sakna möjlighet att uppfylla de krav Vägverket ställt i fråga om

konsekvensutredning. Beslutet överklagades inte. 2004 års föreskrifter fortsatte därmed att gälla.

Preem Gas AB begärde efter detta att nya lokala trafikföreskrifter skulle meddelas. Bolaget önskade bl.a. att gasoltransporter med bil och släp skulle tillåtas. Länsstyrelsen avslog denna begäran den 21 november 2006. Preem Gas AB överklagade detta beslut till Vägverket, som den 11 oktober 2007 avskrev ärendet. Som motivering angavs att de lokala trafikföreskrifterna inte hindrar transport av farligt gods i motordrivet fordon med tillkopplad släpvagn.

Några veckor senare – den 29 oktober 2007 – meddelade länsstyrelsen Preem Gas AB och AB Gustavsberg att styrelsen inte delade Vägverkets tolkning av 3 § i 2004 års föreskrift. Länsstyrelsen påpekade även att den aktuella bestämmelsen inte var upphävd.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Transportstyrelsen, som sedan den 1 januari 2009 har övertagit Vägverkets här aktuella uppgifter, anmodades att utreda och yttra sig över hanteringen av ärendet och ge sin syn på den uppkomna situationen.

Transportstyrelsen anförde bl.a.:

Syftet med att meddela lokala trafikföreskrifter med särskilda trafikregler om transport av farligt gods är att, med beaktande av det farliga godsets typ och mängd, förbjuda färd med fordon lastat med sådant gods på gator eller vägar där en olycka skulle kunna få särskilt allvarliga konsekvenser. För att uppnå en acceptabel efterlevnad av föreskrifterna är de straffsanktionerade. Trafikföreskrifter som det nu är fråga om ska enligt Transportstyrelsens uppfattning tolkas utifrån dess ordalydelse. Skälet för detta är i första hand den straffrättsliga legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § brottsbalken. Den innebär i grunden att det krävs ett stadgande i lag eller annan författning för att en handling ska kunna utgöra brott och leda till en straffrättslig påföljd.

En regel om förbud att vid transport av visst farligt gods koppla släpfordon till dragfordon har enligt Transportstyrelsens mening inte samma innebörd som en regel om förbud att i en fordonskombination, som består av dragfordon och släpfordon, transportera visst farligt gods. Det torde i vart fall krävas att "kopplingsregeln" genomgår en tolkning för att förstås som ett förbud att transportera godset. Mot bakgrund av de krav som således rimligen måste ställas utifrån legalitetsprincipen, är det Transportstyrelsens bedömning att Vägverket haft fog för slutsatserna i de beslut verket fattat.

När det gäller underkännandet av länsstyrelsens konsekvensutredning har Vägverket i beslutet den 14 oktober 2005 klart pekat på brister i förhållande till kraven i den då gällande verksförordningen. Det kan visserligen sägas – som länsstyrelsen uttryckt det i sitt beslut den 19 maj 2006 – att verksförordningens krav på en konsekvensutredning är "oprecisa". Å andra sidan kan detta inte hindra en överprövande instans att ta ställning till om konsekvensutredningen, som en del i beredningen av ärendet, är tillräcklig i de avseenden som verksförordningen kräver. Transportstyrelsen anser därvid att verket haft fog för sin bedömning och att det också förelegat grund för att återförvisa ärendet till länsstyrelsen.

Beträffande den uppkomna situationen anförde Transportstyrelsen:

Transportstyrelsen har full förståelse för Preems klagomål och kan inte annat än beklaga den utveckling som frågan fått. En förenklad beskrivning skulle vara att inblandade myndigheter låst fast sig i oförenliga ståndpunkter med följd att enskilda hamnar i kläm. Från den utgångspunkten är slutsatsen att endera, eller båda, myndigheterna har hanterat sina åligganden felaktigt. I den

bedömningen anser Transportstyrelsen således att Vägverket haft stöd för sina beslut och ser inga rimliga motiv för länsstyrelsens ställningstagande att vägra vidta nödvändiga åtgärder utifrån Vägverkets bedömning av bristerna i utformningen av 3 §.

Länsstyrelsen konstaterade i sitt yttrande att Vägverket funnit att den lokala trafikföreskriften till sin ordalydelse inte förbjuder transport av gasol med släp men att styrelsen ansett sig sakna möjlighet att omformulera föreskriften på grund av de krav som Vägverket ställt i sitt beslut den 14 oktober 2005. Länsstyrelsen fortsatte:

De specificerade krav Vägverket i sitt beslut ... ställer på den konsekvensutredning som enligt verket skall föregå ett förbud av här aktuellt slag, kunde länsstyrelsen inte tillmötesgå. Det konstaterades inom länsstyrelsen att den kompetens detta skulle kräva inte fanns inom myndigheten och att detta följaktligen skulle kräva anlitan av extern expertis. Kostnaden härför bedömdes så stor att det helt enkelt inte fanns utrymme för detta. ... Därmed fanns inga andra alternativ än att avskriva ärendet från fortsatt handläggning. [— —]

Läget var nu att länsstyrelsen satt *med* ett förbud som överinstansen påstod inte var något förbud och *utan* någon reell möjlighet att omformulera förbudet. Samtidigt kvarstod uppfattningen hos räddnings- och brandskyddssakkunniga inom länet att ett förbud mot transport av gasol med släp i Södra länken *avsevärt* minskade risken för ett katastrofscenario av typen BLEVE [Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion].

Enligt 10 kap. 3 § första stycket 2 c) och 1 § tredje stycket trafikförordningen (1998:1276) är länsstyrelsen den myndighet som får meddela lokala trafikföreskrifter om transport av farligt gods på vägar inom ett län. Detta mandat var nu de facto undanröjt av Vägverket. Länsstyrelsen vill ifrågasätta om det är rimligt att en överinstans, och som i det här fallet en myndighet under regeringen, genom att ställa så långtgående krav på en underinstans utredning att denna inte kan utföras, i praktiken skall kunna frånta denna underinstans mandat givna i en förordning? Frågeställningen gäller i synnerhet när kraven, som i detta fall, *inte* framgår av någon författning utan helt och hållet, såvitt länsstyrelsen känner till, utgör överinstansens egen uppfattning.

Länsstyrelsen kommenterade det meddelande som sändes till bolaget den 29 oktober 2007:

Meddelandet från länsstyrelsen till Preem kom till av två skäl. Dels ansåg sig länsstyrelsen, i enlighet med 4 § första stycket FL, skyldig att informera Preem om att det inte är Vägverket som har att pröva eventuella överträdelser av här aktuellt förbud och att Vägverkets uppfattning inte är bindande för andra myndigheter, som självständigt har att tolka föreskriftens innebörd och beivra överträdelser.

Dels ansåg sig länsstyrelsen, av hänsyn till (trafik)säkerheten i Södra länken och till Stockholms läns invånare i stort, skyldig att i möjligaste mån hävda förbudet då ju detta fortfarande ansågs avsevärt minska risken för katastrofscenario av typen BLEVE.

Länsstyrelsen redogjorde vidare för sin syn på kravet på konsekvensutredning. Efter en redovisning av bestämmelsen om detta sammanfattade styrelsen:

I praktiken har denna reglering i VF [verksförordningen], vad avser de allra flesta typer av lokala trafikföreskrifter, endast inneburit ett kostsamt och meningslöst upprättande och försändande av innehållslösa skrivelser.

Länsstyrelsen diskuterade vissa ytterligare problem med tillämpningen av kravet på konsekvensutredningar. Beträffande den uppkomna situationen anförde man:

Enligt länsstyrelsens uppfattning är det Vägverkets hantering av överklagandena i besluten 2005 och 2007 som ligger bakom den låsta situation som uppstått. Länsstyrelsen har – till skillnad från Vägverket – tagit ställning i sakfrågan i detta ärende och förbjudit transport av gasol med släp i Södra länken och också försökt tillvarata Preems berättigade intressen av prövning hos verket. Länsstyrelsen kan inte se vad länsstyrelsen skulle kunna göra ytterligare i denna sak.

(En utförligare redovisning av vad som anfördes från de respektive myndigheterna finns i beslutet, se www.jo.se, dnr 5811-2008.)

Rättslig reglering

Enligt 10 kap. 1 § tredje stycket och 3 § första stycket 2 trafikförordningen (1998:1276) meddelar länsstyrelsen lokala trafikföreskrifter avseende särskilda trafikregler för transport av farligt gods för vägar inom tätbebyggt område för vilka staten är väghållare och för andra vägar utom tätbebyggt område för vilka kommunen är väghållare. Enligt 13 kap. 3 § trafikförordningen får länsstyrelsen medge undantag från lokala trafikföreskrifter med särskilda trafikregler om transport av farligt gods.

Enligt 15 kap. 1 §, i dess lydelse före den 1 januari 2009, får länsstyrelsens beslut enligt trafikförordningen överklagas hos Vägverket. Verkets beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas.

Bedömning

— — —

Vägverket var i de frågor saken gäller överinstans i förhållande till länsstyrelsen. En underinstans ska följa beslut från en överinstans och lojalt tillämpa dessa. Detta är självklart; de rättsliga instanserna är inte sidoställda enheter utan ingår i en hierarki som är avsedd att säkerställa rättsordningens stabilitet.

Länsstyrelsen har som skäl för sitt förhållningssätt angivit dels att den enligt dess mening önskvärda förändringen av föreskrifterna skulle ha blivit för dyr att genomföra, dels att Vägverkets tolkning av den gällande föreskriften är felaktig.

Av Vägverkets beslut framgår att verksförordningens beredningskrav enligt Vägverkets mening inte hade uppfyllts av länsstyrelsen. Av en hos länsstyrelsen upprättad tjänsteanteckning framgår att styrelsen bedömt att en beredning i enlighet med överinstansens beslut skulle kosta cirka 70 000 kronor och – som det får förstås – att styrelsen inte bedömde denna kostnad stå i proportion till det som stod att vinna genom ändrade föreskrifter. I ljuset av att länsstyrelsens åtgärder i sammanhanget, enligt vad som uppgetts, genomgående föranletts av farhågor för ett omfattande katastrofscenario ("BLEVE") ter sig den kostnaden inte orimlig. Men det står i och för sig länsstyrelsen fritt att göra en egen bedömning, och ta ansvar för denna. Saken kan dock inte beskrivas så att Vägverkets beslut omöjliggjort en ändring av

föreskrifterna. Det synes inte heller närmare utrett om det beredningskrav som kan utläsas ur Vägverkets beslut var så omfattande som länsstyrelsen angett. I alla händelser kan inte Vägverket lastas för att ha tillämpat den lagstiftning som gällde för dess överprövning. Det har inte framkommit annat än att den prövningen gjordes på ett sakligt och opartiskt sätt.

Vägverket bedömde att föreskriften om förbud ”att vid transport ... koppla släpfordon eller släpkärra till dragfordon” var otydlig; den omfattade enligt verkets mening inte med önskvärd tydlighet den som framför ett fordon med släp. Alternativet – att förbudet bara gäller den som under körning kopplar på ett släp – är visserligen svårvisualiserat, men som Transportstyrelsen anför i sitt yttrande till JO rör det sig om en författning som ligger till grund för avgränsningen av en straffbar gärning. Legalitetsprincipen ställer då mycket höga krav på tydlighet. En myndighet, särskilt inte en överprövningsinstans, kan enligt min mening inte lastas för att den i sin granskande verksamhet ställer långtgående krav på att bestämmelser som ska kunna läggas till grund för utdömande av straff utformas på ett entydigt sätt.

Det mest anmärkningsvärda i länsstyrelsens här granskade handläggning är det ”meddelande” som tillställdes bolaget och en annan part, där styrelsen gick i polemik med Vägverket och förklarade sig inte dela verkets tolkning av de gällande föreskrifterna. Länsstyrelsen avslutade meddelandet på följande sätt:

Länsstyrelsen vill ... påpeka att den här aktuella bestämmelsen inte har upphävts och i händelse av rättslig prövning kommer att tolkas och tillämpas självständigt av allmän domstol.

Meddelandets syfte var uppenbarligen att genomdriva länsstyrelsens av Vägverket underkända tolkning av bestämmelsen i fråga. Därmed bröt länsstyrelsen mot sin skyldighet att vara lojal med ett beslut från en överinstans. Meddelandet kan av mottagarna inte ha uppfattats annat än som en varning om att den som följde Vägverkets beslut skulle kunna straffas. Sannolikheten för detta måste dock betraktas som mycket liten. Oavsett vilken instans som skulle ha gjort den straffrättsliga bedömningen i det enskilda fallet hade Vägverkets tolkning vägt tungt. Och även om en domstol skulle ha delat länsstyrelsens syn på föreskriftens innebörd hade den på grund av reglerna om straffrättsvillfarelse varit förhindrad att fälla någon av det aktuella bolagets företrädare till ansvar. Den som frågat efter och erhållit besked av ansvarig myndighet – i detta fall Vägverket i dess egenskap av överinstans – på det sätt bolaget gjort kan inte drabbas av straff om han handlar i enlighet med beskedet, se 24 kap. 9 § brottsbalken. Den situation som förelåg framstår närmast som ett typfall av ursäktlig rättsvillfarelse (jfr Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, s. 24:81).

Länsstyrelsen ska mot denna bakgrund kritiseras för att inte ha följt och lojalt tillämpat beslut från en överinstans samt för att ha lämnat enskilda vilseledande besked. Av handlingarna i ärendet framgår att länsstyrelsen inte delat de bedömningar som gjorts av överinstansen, men även att styrelsen ogillar de krav lagstiftningen ställer på konsekvensutredningar inför beslut om föreskrifter. Länsstyrelsen är oförhindrad att verka för att reglerna ändras men det är

2010/11:JO1

givetvis helt oacceptabelt att en myndighet sätter sin egen uppfattning om vilket innehåll lagstiftningen borde ha framför gällande rätt. Den kritik som måste riktas mot länsstyrelsen är därför av allvarligt slag.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m.

(Dnr 3843-2009)

Anmälan m.m.

W.H., vars dotter Kristina H. har god man, inkom den 9 juli 2009 till JO med en anmälan i vilken bl.a. följande klagomål framfördes mot Överförmyndaren i Lindesbergs kommun.

1. Överförmyndaren har inte besvarat hans en gång per telefon och tre gånger skriftligen framställda begäran om att få kopior av handlingarna i Kristina H:s akt hos överförmyndaren. Överförmyndaren har genom beslut endast tagit ställning till en av honom framställd begäran om att ta del av en årsräkning men i övrigt inte lämnat honom något besked. Överförmyndaren har även underlåtit att besvara Kristina H:s begäran om att få ta del av handlingar ur sin akt.
2. Överförmyndaren har i beslutet att avslå hans begäran om handlingsutlämnande meddelat en felaktig överklagandehänvisning och, sedan beslutet överklagats, skickat akt och överklagande till fel domstol samt underlåtit att bifoga en fullmakt som hade getts in i ärendet.
3. Överförmyndaren förordnade en annan person än den som Kristina H. hade begärt att få som ny god man och meddelade inget överklagbart beslut i saken.

W.H. klagade även på att överförmyndaren underlåtit att agera i frågor som uppkommit kring hanteringen av en gåva bestående i guldmynt från honom till dottern. Av till anmälan bifogade handlingar framgick att Länsstyrelsen i Örebro län den 29 april 2009 meddelat ett beslut med anledning av att W.H. vänt sig dit och klagat bl.a. på att gåvan inte tagits upp som tillgång i årsräkningarna.

W.H. framförde även klagomål mot Länsstyrelsen i Örebro län.

Utredning

Överförmyndarens akt i ärendet inhämtades och granskades. Vid granskningen av akten framkom bl.a. följande.

Den 10 juli 2008 inkom Kristina H. med en begäran om att byta ut sin dåvarande gode man, systemn Lena Jerlström, genom att ersätta henne med G.S. Överförmyndaren förordnade i beslut den 10 september 2008 Bengt Göran Karlsson som ny god man för Kristina H. Beslutet saknade överklagandehänvisning.

I beslut den 23 mars 2009 avslog överförmyndaren en begäran om att få ut en kopia av årsräkning avseende år 2008. Beslutet motiverades med att A-L. M.H. inte tillhör den krets av personer som enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken har rätt att ta del av handlingen och att handlingen var belagd med sekretess enligt 9 kap. 14 § föräldrabalken (*rätteligen 9 kap. 14 § sekretesslagen [1980:100]; JO:s anm.*). Vidare framgick att ett överklagande skulle vara ställt till Örebro tingsrätt. Beslutet överklagades av W.H.

Av en handling som inkom till överförmyndaren den 25 mars 2009 framgår att W.H., med hänvisning till ett telefonsamtal den 9 mars 2009, utöver årsräkning även begärde kopior av handlingarna i akten m.m. Den 29 april 2009 begärde även Kristina H. att få ta del av sin akt. Den 4 maj 2009 begärde W.H. skriftligen att få ett beslut med anledning av sin begäran om kopior av handlingarna i Kristina H:s akt m.m. Överförmyndaren besvarade begäran skriftligen samma dag och anförde bl.a. att länsstyrelsen gjort en genomgång av akten och att ärendet (om handlingsutlämnande) översänts till Örebro tingsrätt.

Den 25 juni 2009 förordnade Kammarrätten i Jönköping, med ändring av överförmyndarens beslut, att den efterfrågade årsräkningen skulle lämnas ut till W.H. Beslutet motiverades med att W.H. ingår i den krets av anhöriga som enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken har rätt att ta del av överförmyndarens handlingar. Överförmyndaren skickade dagen därpå kopior av årsräkningen till W.H. Den 30 juni 2009 inkom W.H. till överförmyndaren på nytt med en begäran om att få del av bl.a. kopior på handlingarna i Kristina H:s akt.

Efter remiss av anmälan anförde överförmyndaren Curt Arenvang bl.a. följande.

I akten som rör ärendet [– –] finns kopior på den korrespondens mellan överförmyndaren och huvudmannens far.

Följande beskriver bakgrunden till ärendet.

W.H. har två döttrar, N.N. (*Lena Jerlström; JO:s anm.*) och Kristina H. Godmansförordnande finns för Kristina H. [– –].

För en tid sedan överlämnade W.H. en gåva till sina bägge döttrar. Gåvorna lämnades till N.N. för egen del, och på faderns uppmaning mottog N.N. även Kristina H:s gåva. N.N. uppmanades av fadern att förvalta Kristina H:s gåva till hennes framtida behov. Enligt uppgift består gåvorna av guld. Kristina H:s gåva finns inte antecknad i förteckning eller årsredogörelse som upprättats av godemannen, då han inte har gåvan under sin kontroll.

W.H. gifter sig så småningom med A-L. M.H., som blir medveten om att gåvor har överlämnats till W.H:s barn. Detta väcker hennes intresse och hon kommer med anklagelser mot N.N. Anklagelserna utmynnar bl.a. i polisanmälan, vilken blir avskriven. Likaså en anmälan till Länsstyrelsen i Örebro Län, vilken även den resulterar utan anmärkning.

A-L. M.H. kontaktar överförmyndaren medelst brev och telefonsamtal om denna gåva. W.H. har aldrig kontaktat mig, utan all kontakt och korrespondens sker genom A-L. M.H:s försorg.

Vid ett tillfälle under ett telefonsamtal överlämnade hon telefonen till W.H.

Då jag anser att hon inte tillhör den krets av anhöriga som har rätt att ta del av handlingar hos överförmyndaren fattar jag beslut att avslå hennes begäran. Hennes agerande gynnar på intet vis huvudmannen Kristina H., utan tvärt om.

Överförmyndarens beslut överklagas och kammarrätten beslutar att W.H. har rätt att ta del av årsräkningen. En kopia av denna översändes då till W.H. omgående.

Därmed kan jag inte finna annat än att ärendet nu torde vara avklarat.

W.H. yttrade sig över remissvaret.

Upplysningar från Kronofogdemyndigheten och Örebro tingsrätt inhämtades varvid bl.a. följande framkom. Kristina H. inkom den 29 april 2009 till Kronofogdemyndigheten med en begäran om handräckning. Ansökan avsåg att Lena Jerlström skulle överlämna ovan omtalade guldmynt till Kristina H. Sedan Lena Jerlström bestritt ansökan överlämnades målet till Örebro tingsrätt.

I beslut den 31 mars 2010 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Begäran om utlämnande av handlingar

Av 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen framgår bl.a. att en framställan om att få ta del av allmänna handlingar ska behandlas genast eller, om framställningen avser att få kopia av en allmän handling, skyndsamt. JO har vid flertalet tillfällen uttalat att besked i en fråga som rör utlämnande av allmänna handlingar 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.

Av 32 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som trädde i kraft den 30 juni 2009, följer att sekretess gäller hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Av 5 § följer dock att sekretessen enligt 4 § inte hindrar att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken. (Tidigare fanns bestämmelserna i 9 kap. 14 § sekretesslagen [1980:100].) Av föräldrabalken framgår, såvitt nu är aktuellt, 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 (16 kap. 7 § föräldrabalken). Denna rätt är inte begränsad i något särskilt avseende (se JO 2002/03 s. 403).

Beslut varigenom en överförmyndare avslagit en enskilds begäran att få ta del av handling överklagas enligt 6 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen hos kammarrätten. (Tidigare fanns motsvarande bestämmelse i 15 kap. 7 § sekretesslagen [1980:100].)

Överförmyndaren har i remissvaret till JO gjort gällande att ärendet om handlingsutlämnande är avslutat i och med kammarrättens prövning av saken. Den prövningen avsåg emellertid inte samtliga handlingar som W.H. begärt kopior av, utan endast en årsräkning. Av inhämtad akt framgår att W.H., i en skrift som inkom till överförmyndaren den 25 mars 2009, med hänvisning till ett telefonsamtal den 9 mars 2009, även begärt att få ta del av samtliga handlingar i akten m.m. Överförmyndaren har inte lämnat någon form av godtagbart besked med anledning av W.H:s begäran i denna del, trots att W.H. vid

upprepade tillfällen framställt nyss nämnda begäran. Överförmyndaren har inte heller, såvitt framkommit, vidtagit några åtgärder med anledning av Kristina H:s egen begäran om kopior av handlingar ur sin akt. Jag noterar dessutom att beslutet om att avslå W.H:s begäran om att få ta del av årsräkningen meddelades först två veckor efter den tidpunkt då begäran, enligt uppgift från W.H., framställdes. En sådan tidsutdräkt är inte förenlig med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Jag är mycket kritisk till överförmyndarens närmast ignoranta hantering av frågan. Det är anmärkningsvärt att överförmyndaren trots W.H:s påminnelser och utgången i kammarrätten underlåtit att vidta åtgärder med anledning av W.H:s övriga framställningar. Jag förutsätter att överförmyndaren, i enlighet med ovan nämnda bestämmelser, omgående lämnar både W.H. och Kristina H. ett besked med anledning av deras begäran om handlingsutlämnande.

Jag noterar därutöver att överförmyndarens beslut den 23 mars 2009 innehåller en felaktig lagrumshänvisning liksom en felaktig fullföljdshänvisning. Överförmyndaren förtjänar kritik även för dessa brister.

Begäran om byte av god man

En ansökan om att byta ut en god man får göras av bl.a. den som ansökningen avser, hans eller hennes make eller sambo och närmaste släktingar (11 kap. 15 och 21 §§ föräldrabalken). Överförmyndaren, som själv kan ta upp frågan om byte av en god man, är ensam behörig att fatta beslut i saken (11 kap. 19 och 21 §§ föräldrabalken).

Överförmyndaren beslutade den 10 september 2008 att med entledigande av Kristina H:s tidigare gode man förordna Bengt Göran Karlsson som ny god man åt henne. Kristina H. hade dock ansökt om att G.S. skulle förordnas som ny god man åt henne. Utredningen har inte klarlagt varför så inte kom att ske eller på vems initiativ Bengt Göran Karlsson förordnades som god man. Oavsett orsaken härtill vill jag framhålla att om överförmyndaren får in en begäran från huvudmannen om byte av den gode mannen och finner att det inte föreligger skäl till byte i enlighet med framställd begäran ska ett beslut om avslag sättas upp särskilt och beslutet ska innehålla de skäl som har bestämt utgången (20 § förvaltningslagen [1986:223]). Ett sådant beslut ska dessutom föras med fullföljdshänvisning (21 § förvaltningslagen). Så har inte skett i detta fall. Kristina H. synes emellertid så småningom ha accepterat att Bengt Göran Karlsson förordnades som god man, varför jag nöjer mig med detta konstaterande.

Övrigt

Avslutningsvis vill jag erinra om att JO:s uppgift är att granska att domstolar och myndigheter följer lagar och andra författningar. JO kan inte ändra eller upphäva domstolars domar eller myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO:s verksamhet är således inte avsedd att ersätta den tillsyn eller prövning som ankommer på andra. Det finns därför inte anledning

för mig att uttala mig om de klagomål som har prövats av länsstyrelsen eller den fråga som nu är föremål för prövning i domstol.

Jag vill även klargöra att gode män inte står under JO:s tillsyn. Jag är därför förhindrad att uttala mig om den gode mannens åtgärder.

De klagomål som riktats mot länsstyrelsen utgör inte tillräcklig anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m.

(Dnr 2195-2008)

I ett beslut den 14 december 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bakgrund

Inger R:s mor S.P. ägde en fastighet i Kalmar kommun. Inger R. och hennes syster ansökte om god man för att sköta försäljningen av fastigheten. Kalmar tingsrätt förordnade Larz B. som god man för modern för att bevaka hennes rätt vid försäljningen av fastigheten. Den gode mannen anlätade en fastighetsmäklare för uppdraget.

Anmälan

Inger R. och Nils-Eric R. klagade till JO på Överförmyndarnämndens i Kalmar kommun handläggning av godmansärendet samt på den gode mannens och mäklarens agerande. Anmälarna anförde därvid bl.a. följande. Tillsammans med ansökan om god man lämnade Inger R. in bl.a. en handling i vilken en mäklare värderade fastigheten till ca 1 700 000 kr och statistikuppgifter som angav att medelpriset på fastigheter i området var ca 2 184 000 kr. Den gode mannen konsulterade inte henne i fråga om valet av fastighetsmäklare. Den anlätade fastighetsmäklaren utförde ett på många sätt undermåligt arbete, bl.a. beträffande marknadsföring, vid försäljningen av fastigheten. Utgångspriset för fastigheten angavs till 1 650 000 kr, vilket var lägre än enligt den ovannämnda värderingen. Inger R. påtalade bristerna för överförmyndarnämnden och framställde ett önskemål om annan mäklare, men nämnden vidtog inte några åtgärder med anledning av klagomålen.

Den 14 maj 2007 såldes fastigheten för en köpeskilling om 1 400 000 kr. Den 27 juni 2007 fick Inger R. via sin syster kännedom om att köpeskillingen nedsatts med 100 000 kr efter det att köparen genomfört en besiktning av fastigheten. Denna besiktning ägde rum den 23 maj 2007, vilket var en dag efter den dag som i köpekontraktet angetts som senaste dag för besiktning. Besiktningen borde därför ha lämnats utan avseende.

Överförmyndarnämnden inhämtade inte något värderingsintyg innan fastighetsförsäljningen godkändes. Såvitt framgår av det upprättade tilläggskontraktet som reglerade nedsättningen av köpeskillingen har detta kontrakt inte godkänts av överförmyndarnämnden. Inger R. fick inte någon kopia av köpekontraktet förrän i slutet av augusti 2007.

Den gode mannen uppgav att likviden från fastighetsförsäljningen skulle sättas in på S.P:s bankkonto. Pengarna sattes dock in på ett konto i en annan bank. Detta förfarande är oetiskt eftersom modern var i behov av pengar.

Överförmyndarnämnden brast i sin tillsyn över den gode mannen. På grund av det inträffade drabbades hennes mor av en ekonomisk förlust på mellan 400 000 och 900 000 kr.

Inger R. och Nils-Eric R. bifogade vissa handlingar till sin anmälan.

Utredning

Överförmyndarnämnden i Kalmar kommun anmodades yttra sig över det som Inger R. och Nils-Eric R. anfört i sin anmälan. Nämndens ordförande Karl-Gustav Kyrk inkom med ett remissvar.

Av remissvaret framgår sammanfattningsvis bl.a. följande.

Beträffande valet av god man beklagade överförmyndarnämnden att de anhöriga var missnöjda med den gode mannens agerande. Nämnden uppgav att valet av god man gjordes mot bakgrund av gode mannens kunskaper och hans yrke som fastighetsmäklare.

Såvitt avser värdering av fastigheten presenterade Inger R. och Nils-Eric R. ett värdeutlåtande. Nämnden ansåg att värdeutlåtandet var utfärdat av en sakkunnig och opartisk fastighetsmäklare och att ytterligare krav på värdering inte kunde ställas.

I fråga om fastighetsförsäljningen och hanteringen av försäljningslikviden anfördes följande.

Det är av vikt att gode mannen rådgör med anhöriga vad gäller fastighetsförsäljningen vilket nämnden anser skett. Då det inte finns några krav i lagstiftningen huruvida fastigheten skall bjudas ut på den öppna marknaden och hur annonseringen skall ske anser nämnden inte att gode mannen har handlat felaktigt vid valet av fastighetsmäklare. Då det funnits fler förslag på fastighetsmäklare har gode mannen valt en opartisk, kunnig och auktoriserad mäklare. Fastigheten har bjudits ut i annons i lokalpress och via Hemnet. Att huset annonserades ut med utgångspris på 1 650 000 kronor ligger i nivå med värderingen på 1 700 000 kronor. Nämnden anser inte att fastighetsvärderingen är lika med ett löfte om att försäljningspriset måste bli detsamma utan det är marknaden som styr.

Att försäljningen av fastigheten skulle ha orsakat S.P. en förlust på mellan 400 000–900 000 kronor kan inte nämnden medge utan menar på att det varit få spekulanter och betydande fel i fastigheten. Det är också marknaden som styr fastighetspriserna.

Att gode mannen skulle ha handlat oetiskt genom att sätta in likviden på annan bank menar nämnden att detta mycket väl kan ifrågasättas av de anhöriga. Gode mannen har i det här sammanhanget velat skydda huvudmannens tillgångar. Märk väl att gode mannen eftersträvat att få så bra villkor som möjligt för huvudmannen och att det kan vara till fördel för huvudmannen att jämföra bankernas erbjudande för att få bäst avkastning på insatt belopp. Pengarna är överförda till huvudmannens tidigare bank.

Nämnden uppgav att besiktningen av fastigheten ägde rum den 23 maj 2007 beroende på att besiktningsmannen meddelat förhinder och inte kunde komma på utsatt datum, vilket ingen kan lastas för. Enligt uppgift från nämnden ansåg den gode mannen och fastighetsmäklaren att de anhöriga getts tillfälle till och också fått kontinuerlig information i ärendet. Nämnden framhöll härvid också att det varit betydande svårigheter för den gode mannen och fastighetsmäklaren att lämna information till anhöriga på grund av de konflikter som rådde mellan dem.

Avslutningsvis anförde nämnden att godmansärendet varit svårt att handlägga och att handläggningstiden varit ousäktligt lång.

I ett yttrande över nämndens remissvar anförde Inger R. bl.a. att hon i maj 2008 hos överförmyndarnämnden begärde att få ta del av samtliga handlingar i ärendet, inklusive de handlingar som avser den kontroll som gjordes av Larz B. inför förordnandet som god man. Hon fick dock inte del av alla handlingar hon begärt.

Ann Wribe, handläggare vid överförmyndarnämnden, anförde i ett kompletterande remissyttrande att påståendet om att Inger R. fått del av köpekontraktet först den 27 augusti 2007 är korrekt. Hon anförde vidare att nämnden översände samtliga handlingar utom utdrag från belastningsregistret och Kronofogden till Inger R. Nämnden uppgav att anledningen till att sistnämnda handlingar inte skickats var att nämnden inför anordnandet av godmanskap inte begärt utdrag från dessa register. Larz B. har anlitats som god man sedan 1998.

Inger R. och Nils-Eric R. yttrade sig över remissvaren. I samband härmed uppgav de bl.a. att de nu fått del av begärda handlingar som avsåg kontrollen av Larz B. men att utdraget från belastningsregistret och registerutdraget från Kronofogden är daterade efter det att Larz B. förordnats som god man. Mot den bakgrunden ifrågasatte Inger R. och Nils-Eric R. om nämnden hade gjort någon kontroll av den gode mannen inför förordnandet. De begärde att samtliga ärenden där Larz B. varit inblandad skulle granskas.

Bedömning

Inledning

Jag vill inledningsvis 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. Detta innefattar även åtgärder som vidtagits av den av den gode mannen anlitade mäklaren. Jag vill också framhålla att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd.

Av 12 kap. 9 § föräldrabalken (FB) framgår bl.a. att gode mäns verksamhet står under överförmyndarens tillsyn.

Enligt 19 kap. 2 § första stycket FB ska vad som är föreskrivet om överförmyndare även gälla överförmyndarnämnd.

Kontroll av tilltänkta gode män

Till god man 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 vidta vissa utredningsåtgärder. Hur omfattande dessa ska vara får avgöras från fall till fall. Hänsyn måste naturligtvis tas till uppdragets omfattning. Om det rör sig om en person som inte tidigare haft uppdrag som ställföreträdare krävs en mer omfattande utredning än om den tilltänkte ställföreträdaren sedan tidigare är känd för att sköta sina uppdrag väl. Om den blivande ställföreträdaren inte är känd bör överförmyndaren t.ex. alltid kontrollera om han eller hon förekommer i belastningsregistret eller Kronofogdens register. Även beträffande ställföreträdare som tidigare haft välfungerande uppdrag bör överförmyndaren enligt min mening återkommande genomföra en sådan registerkontroll. Hur ofta en sådan kontroll bör ske får bedömas från fall till fall.

Av utredningen framgår att Larz B. haft uppdrag som ställföreträdare sedan 1998. Vidare framgår att nämnden mot den bakgrunden inte fann skäl att inhämta ytterligare uppgifter om hans person. Jag finner inte anledning att rikta någon kritik mot överförmyndarnämnden beträffande kontrollen inför förordnandet av den gode mannen.

Fastighetsförsäljningen

Av 14 kap. 11 § FB följer bl.a. att en förordnad god man får sälja fast egendom för den enskildes räkning endast med överförmyndarens samtycke. Överförmyndaren får lämna samtycke till sådan försäljning endast om åtgärden är lämplig med hänsyn till egendomens natur samt den enskildes behov och samlade tillgångar.

Innan överförmyndaren tar ställning till om samtycke ska lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt ska, enligt 16 kap. 9 FB, huvudmannen samt dennes make/sambo och närmaste släktingar beredas tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Till förvaltningsåtgärd av större vikt hör bl.a. överlåtelse av fast egendom (jfr prop. 1993/94:251 s. 283).

Innan samtycke till fastighetsförsäljningen lämnas måste överförmyndaren se till att det finns ett beslutsunderlag som utvisar att köpeskillingen inte understiger egendomens värde och att de överenskomna villkoren beträffande betalning och övriga frågor är till huvudmannens fördel. Köpekontraktet, undertecknat av både säljare och köpare, måste därför ges in. För att kunna ta ställning till om den överenskomna köpeskillingen är rimlig bör överförmyndaren normalt inhämta ett värderingsutlåtande från en sakkunnig och opartisk värderingsman.

Av utredningen framgår att Inger R. och Nils-Eric R. gav in ett ”värderingsintyg” från en lokal mäklare i samband med ansökan om god man. På grund av detta fann överförmyndarnämnden inte skäl att inhämta ytterligare utredning om fastighetens värde. – Enligt min mening är det nämnda värderingsintyget så knapphändigt att det inte borde ha godtagits av överförmyndarnämnden. Av nämndens remissvar framgår inte heller vilken övrig information nämnden hade vid godkännandet av köpekontraktet. Det framgår dock

av handlingar i akten att försäljningen föregicks av budgivning och att köparen var utomstående, varför jag nöjer mig med detta konstaterande.

Vidare framgår av utredningen att överförmyndarnämnden inte berett de anhöriga tillfälle att yttra sig innan beslut om tillstånd meddelades. Någon förklaring till varför detta inte gjordes har inte lämnats av nämnden. Enligt min mening finns det inget som tyder på att det förelåg en sådan situation där yttrande från anhöriga kunde undvaras. Jag är kritisk till nämndens underlåtenhet i detta avseende.

Överförmyndarnämnden har inte heller kommenterat det anmälarna anför om att nämnden inte godkände det upprättade tillägget till köpekontraktet. Tillägget innebar att köpeskillingen nedsattes med 100 000 kr. Ett sådant tilläggskontrakt ska godkännas av nämnden efter det att de anhöriga beretts tillfälle att yttra sig. Nämnden kan inte undgå kritik i detta avseende.

Utlämnandet av handlingar

Vid den i ärendet aktuella tidpunkten gällde enligt 9 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) sekretess hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte stod klart att uppgiften kunde röjas utan att den enskilde led skada eller men. Vidare följde av bestämmelsen att uppgift utan hinder av sekretessen fick lämnas till enskild i enlighet med regler i föräldrabalken. Sedan den 1 juli 2009 regleras motsvarande frågor i 32 kap. 4–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt 16 kap. 7 § FB har den som har god man, den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren.

Av utredningen framgår att Inger R. fick del av köpekontraktet den 27 augusti 2007, vilket är cirka tre månader efter att det upprättades. Det har emellertid, varken av anmälan eller av remissvaret, framgått om och i så fall när hon framställde en begäran om att få ta del av kontraktet. Jag finner inte anledning att vidta några ytterligare utredningsåtgärder i denna del. Jag konstaterar dock att en överförmyndare eller överförmyndarnämnd inte har någon skyldighet att på eget initiativ skicka en kopia av ett godkänt köpekontrakt till huvudmannens anhöriga. Däremot borde nämnden som redan framgått ha gett bl.a. Inger R. tillfälle att yttra sig över såväl kontraktet som tilläggskontraktet innan detta godkändes av överförmyndarnämnden.

Överförmyndarnämnden hävdar att Inger R. har fått del av alla handlingar som rörde ställföreträdarskapet. Mot bakgrund av att det vid tidpunkten för begäran inte fanns något utdrag från belastningsregistret och Kronofogden saknade nämnden förutsättningar att lämna ut dessa handlingar. När en person hos en myndighet begär att få ta del av en viss handling som inte förvaras hos myndigheten, bör den enskilde snarast underrättas om detta. Utredningen har inte kunnat klarlägga huruvida Inger R. fått besked om att hennes begäran om att få del av registerutdrag som rörde den gode mannens lämplighet inte kunde tillgodoses. Jag nöjer mig därför med att erinra om denna skyldighet. Jag konstaterar också att Inger R. numera har fått del av begärda handlingar.

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om entledigande av god man m.m.

(Dnr 1432-2009)

Anmälningar m.m.

Överförmyndarnämnden i Bodens kommun beslutade den 27 januari 2009 att entlediga E.F. från hennes uppdrag som god man för sin dotter J.M.

I anmälningar, som inkom till JO den 12 mars 2009, den 27 mars 2009 och den 16 april 2009, framförde J.M:s syster A.M. klagomål mot nämnden och anförde bl.a. följande.

Varken J.M. eller E.F. fick tillfälle att yttra sig inför nämndens beslut om entledigande. E.F. fick inte heller vissa handlingar som nämnden hade tagit del av inför beslutet. Av beslutet framgick inte orsaken till entledigandet, och nämnden underlät dessutom att återkomma till E.F. efter det att hon vänt sig till nämnden med förfrågningar om orsaken till entledigandet. När E.F. begärde att få ta del av de handlingar som legat till grund för nämndens beslut ville nämnden till en början inte lämna ut dessa utan uppgav att E.F. skulle vända sig till det företag som hade skickat handlingarna till nämnden. När A.M. framställde en begäran om att få ta del av dessa handlingar blev även hon hänvisad till det aktuella företaget. Den 31 mars 2009 förordnades en ny god man för J.M. I beslutet anges felaktigt att det var J.M. som hade ansökt om att få en ny god man förordnad för sig.

Av till anmälningarna bifogade handlingar framgick bl.a. följande. Enligt protokoll den 27 januari 2009 beslutade nämnden att entlediga E.F. som god man för J.M. Som skäl för beslutet angavs att "Nämnden har fått information i ärendet som styrker ett entledigande". I beslut den 31 mars 2009 förordnade nämnden en ny god man för J.M. och fattade samtidigt åter beslut om att entlediga E.F. från uppdraget. I beslutsprotokollet angavs att J.M. var sökande.

Utredning

Anmälningarna remitterades till överförmyndarnämnden för yttrande. I sitt remissvar anförde nämndens ordförande Bo Elmgren i huvudsak följande.

E.F. förordnades den 9 januari 2007 som god man för J.M. med uppdraget att bevaka J.M:s rätt och sörja för hennes person. Överförmyndarnämnden beslutade den 27 januari 2009 att entlediga E.F. från hennes uppdrag som god man för J.M. Nämndens beslut om entledigande är överklagat till tingsrätten. E.F. har bland annat anfört i sitt överklagande att hon inte har fått del av beslutsunderlaget i förväg och att beslutet har en bristfällig motivering.

E.F. tog enligt egen uppgift del av överförmyndarnämndens beslut den 20 februari 2009. Hon ringde då till nämndens handläggare Ewa Matti för att boka ett möte. Eftersom Ewa Matti var sjuk lämnade E.F. ett meddelande till nämndens handläggare Susanne Andersson om att E.F. önskade bli uppringd av Ewa Matti när hon kom tillbaka från sjukdomen. E.F. sände samma dag ett e-postmeddelande till både Ewa Matti och Susanne Andersson med ett förslag till mötesdag den 27 februari 2009, samt en anhållan om förlängd överkla-

gandetid. Susanne Andersson sände senare samma dag ett svar med dels en uppmaning att återkomma till Ewa Matti om en mötestid i nästa vecka, dels med ett besked om vad som gäller om tid för överklagande av nämndens beslut. E.F. har såvitt överförmyndarnämnden vet inte lämnat några ytterligare meddelanden per e-post eller telefon under den tid som Ewa Matti var sjuk.

När Ewa Matti kommit tillbaka efter sin sjukdomsperiod sände hon den 2 mars 2009 ett svar till E.F. via e-post. I meddelandet stod att Ewa Matti fått information om att E.F. vill ha ett samtal med anledning av nämndens beslut att entlediga henne. Vidare skrevs att om E.F. inte är nöjd med det som står i nämndens beslut så måste hon be att E.F. tar kontakt med nämndens ordförande Bo Elmgren, eftersom det är han som representerar nämnden, som har fattat beslutet. I meddelandet lämnades också Bo Elmgrens telefonnummer.

Nämndens ordförande Bo Elmgren uppger att han inte har haft någon kontakt med E.F. Han har inte fått något meddelande per e-post eller telefon att han ska kontakta E.F.

I handlingarna till JO finns ett e-postmeddelande sänt den 20 mars 2009 från E.F. till Bo Elmgren, med en begäran om att hon vill boka en tid med Bo Elmgren så fort som möjligt. Av vad som framgår av den insända utskriften förefaller meddelandet ha sänts till en felaktig e-postadress.

Handlingar i ärendet har därefter lämnats till såväl E.F. som J.M:s syster A.M. E.F. har även haft telefonkontakt med handläggaren Ewa Matti.

Överförmyndarnämndens bedömning

Frågan om underrättelse av uppgifter som tillförts ärendet och motiveringen av beslutet

Beslutet att entlediga E.F. som god man är som tidigare nämnts överklagat till Luleå tingsrätt. E.F. har i sitt överklagande yrkat att beslutet ska omprövas på grund av brister i handläggningen av ärendet vad gäller kommunikering och beslutsmotivering. Med hänsyn till att frågorna om kommunikering och beslutsmotivering är aktuella i tingsrättens överprövning av nämndens beslut, väljer överförmyndarnämnden att inte närmare gå in på dessa frågor i det här yttrandet.

Överförmyndarnämnden vill dock framhålla att den är väl medveten om att ärende av det här slaget inte får avgöras innan den gode mannen fått tillfälle att yttra sig över de uppgifter som tillförts ärendet och att beslutet ska innehålla de skäl som bestämt utgången.

Om handläggarnas tillgänglighet vid frånvaro

Överförmyndarnämnden i Boden har två handläggare. Handläggarna har en fördelning av ärenden mellan sig, men de har ändå en beredskap och kunskap att vidta åtgärder i varandras ärenden om det behövs.

Om ena handläggaren är frånvarande tar den andra hand om alla inkommande samtal. Handläggarna hänvisar huvudmän, ställföreträdare och andra som har kontakt med överförmyndarnämnden till den gemensamma e-postadressen ofn@boden.se. Bägge handläggarna har behörighet till den adressen och e-postlådan kontrolleras dagligen.

Det är möjligt att E.F. kan ha ringt på Ewa Mattis direktnummer under hennes frånvaro. E.F. har då haft möjlighet att antingen lämna ett telefonsvararmeddelande eller i stället bli kopplad till den andra handläggaren Susanne Andersson. Något telefonsvararmeddelande till Ewa Matti har inte lämnats. Samtliga telefonsamtal och e-postmeddelanden som kommit in till överförmyndarnämnden från E.F. under Ewa Mattis frånvaro har besvarats.

Om myndighetens skyldighet att lämna svar till enskilda och att ta emot besök

Såväl överförmyndarnämnden som nämndens handläggare är angelägna om att frågor från enskilda ska besvaras så fort som möjligt och att nämnden på ett bra sätt ska lämna upplysningar, vägledning, råd inom nämndens verksamhetsområde. Handläggarna tar varje dag emot telefonsamtal och besök under två timmar. De personer som vill träffa någon av handläggarna eller ordföranden har möjlighet att boka en tid under den del av dagen som inte är besöks- och telefontid.

E.F. hade önskemål om att boka ett möte för att prata om beslutet att entlediga henne som god man. Ewa Matti hänvisade E.F. till att ta kontakt med nämndens ordförande, enligt nämndens rutin att ordföranden svarar på frågor om nämndens beslut i efterhand. Ordföranden Bo Elmgren och E.F. har dock inte träffats.

Överförmyndarnämnden beklagar att det möte som E.F. begärde aldrig har ägt rum. Nämnden kommer att framöver se över sina rutiner för att säkerställa att enskildas berättigade önskemål till möten tillgodoses.

A.M. yttrade sig över remissvaret och framförde i det sammanhanget ytterligare klagomål. Hon anförde bl.a. följande. E.F. överklagade nämndens beslut den 9 april 2009 men nämnden överlämnade handlingarna i ärendet till tingsrätten först den 15 maj 2009.

I förnyat remissvar, som inkom till JO den 3 september 2009, anförde Bo Elmgren följande.

Om kommunikering med E.F. och motiveringen av beslutet om entledigande

Överförmyndarnämnden lämnar här med anledning av JO:s förnyade remiss den 3 juli 2009 en närmare redogörelse av handläggningen inför överförmyndarnämndens beslut den 27 januari 2009 att entlediga E.F. som god man för J.M.

Överförmyndarnämnden fick vid ett besök den 17 december 2008 från J.M:s assistansanordnare uppgift om att den gode mannen E.F. arbetar som assistent åt J.M. samtidigt som hon är förordnad som god man. Assistansanordnaren kom den 18 december 2008 in med en skrivelse till överförmyndarnämnden. Enligt skrivelsen hade assistansbolaget haft diskussioner med E.F. om assistansersättning, timrapportering m.m. Vidare framgick att E.F. utgav sig som god man ha rätt att styra över hur den medicinska behandlingen av J.M. ska utföras, vilket har gjort att läkare inom sjukvården har av sagt sig det medicinska ansvaret gällande J.M. vid flera tillfällen. E.F. ansåg att J.M. skulle behandlas enligt en viss metod. Enligt assistansanordnaren hade J.M. sagt att hon inte ville behandlas med denna metod.

Överförmyndarnämnden sände den 19 december 2008 en skrivelse till E.F. [– – –]. Enligt skrivelsen hade det kommit till nämndens kännedom att E.F. förutom att vara mamma och god man till J.M. också arbetade som personlig assistent hos henne. Nämnden ansåg inte att detta var lämpligt, eftersom en av E.F:s viktigaste uppgifter som god man var att företräda J.M. i sina kontakter mot Försäkringskassan och J.M:s assistansbolag. Av skrivelsen framgick att överförmyndarnämnden kunde komma att fatta ett beslut om att entlediga henne. Vidare sades att nämnden hade till uppgift att utreda om J.M. var i behov av en god man även för ekonomin. E.F. ombads att skicka in kopior på de fullmakter som J.M. lämnat till henne. Nämnden önskade ett skriftligt svar senast 2009-01-09. Överförmyndarnämnden skickade en kopia på denna skrivelse till J.M.

E.F. lämnade ett skriftligt svar på nämndens skrivelse. Svaret kom in till nämnden den 8 januari 2009. Av svaret framgick att E.F. godtog nämndens uppfattning att hon inte skulle fortsätta att arbeta som personlig assistent. Hon sände också in de fullmakter som överförmyndarnämnden hade efterfrågat.

Assistansanordnaren kom den 14 januari 2009 med ytterligare handlingar till överförmyndarnämnden. Av handlingarna framgick att assistansanordnaren sagt upp avtalet om personlig assistans för J.M.

Överförmyndarnämnden beslutade den 27 januari 2009 att entlediga E.F. som god man. I beslutet finns en redogörelse för vissa omständigheter. Under skäl för beslut anges att nämnden har fått information i ärendet som styrker ett entledigande.

E.F:s överklagande till tingsrätten sändes över efter två dagar

E.F:s överklagande av överförmyndarnämndens beslut kom in till kommunen den 4 mars 2009. Två dagar senare, den 6 mars 2009, sändes överklagande och aktuella handlingar över till tingsrätten för prövning.

J.M. lämnade den 21 april 2009 in ett handskrivet brev till överförmyndarnämnden, där det stod att hon ville ha sin mamma som god man. Brevet sändes samma dag över till tingsrätten.

Överförmyndarnämnden har medgett att tingsrätten bifaller överklagandet

Överförmyndarnämnden skrev i sitt yttrande till tingsrätten den 27 maj 2009 att den konstaterar att det överklagade beslutet brister vad gäller kommunikering inför beslutet och beslutsmotivering. Överförmyndarnämnden medgav att tingsrätten bifaller E.F:s överklagan. Ärendet är ännu inte avgjort av tingsrätten.

Överförmyndarnämndens bedömning

Överförmyndarnämnden gjorde vid sammanträde 27 januari 2009 bedömningen att det fanns skäl att entlediga E.F. från sitt uppdrag. Bedömningen grundades på de uppgifter som kommit från J.M:s assistansanordnare.

Överförmyndarnämnden måste konstatera att den har brustit vad gäller skyldigheten att kommunicera de handlingar som kommit in från assistansanordnaren innan beslutet fattades. Beslutet om entledigandet innehåller en motivering, som dock inte uppfyller de krav på tydlighet som kan ställas.

För att eliminera risken att liknande fel uppstår i fortsättningen kommer överförmyndarnämndens ledamöter och handläggare att genomgå utbildning i förvaltningsrätt.

A.M. yttrade sig även över det förnyade remissvaret. Överförmyndarnämnden inkom därefter skriftligen med följande komplettering.

Det är en felskrivning att J.M. står som sökande i beslutet den 31 mars 2009 att förordna en ny god man. J.M. har inte ansökt om något byte. Beslutet den 31 mars 2009 är en följd av att överförmyndarnämnden beslutat att entlediga den tidigare gode mannen.

Om framställningar om att få ut allmänna handlingar

Överförmyndarnämndens handläggare Susanne Andersson tog emot en framställan från A.M. om att ta del av allmänna handlingar. Susanne Andersson bad den 27 mars 2009 att A.M. skulle precisera vilka handlingar hon ville ha. A.M. skickade den 31 mars 2009 ett svar där hon skrev att hon ville ha ett brev som Medarbetare i Norr skickat till nämnden. Detta brev skickades till A.M. samma dag, den 31 mars 2009. Det finns inte dokumenterat när A.M:s framställan om att få del av handlingar kom, men handläggaren uppger att hon begärde förtydligandet från A.M. samma dag eller dagen innan frågan kom.

E.F. begärde i ett telefonsamtal med handläggaren Ewa Matti i början av april månad 2009 att få ta del av samtliga handlingar i ärendet. Ewa Matti

visste inte omedelbart om handlingarna kunde lämnas ut, utan bad om att få kontrollera den saken. Hon hänvisade i samtalet till möjligheten att få handlingarna från assistansbolaget. Efter att ha kontrollerat om handlingarna kunde lämnas ut skickades samtliga handlingar till E.F. Handlingarna skickades dagen efter begäran kom in, eller möjligen två dagar senare.

Luleå tingsrätt beslutade den 4 september 2009 att upphäva nämndens beslut från den 27 januari 2009 och E.F. blev därigenom åter god man för J.M.

I beslut den 4 juni 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Handläggningen av ärendet om entledigande av den gode mannen m.m.

Av 11 kap. 19 § första stycket föräldrabalken (FB) framgår att frågor som rör anordnande och upphävande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB prövas av rätten. Av 11 kap. 4 § andra stycket FB framgår att rätten, när den meddelar ett beslut om att anordna godmanskap, samtidigt ska förordna en god man att utföra uppdraget. I annat fall ska förordnandet av en god man meddelas av överförmyndaren. – Överförmyndaren har enligt bl.a. 11 kap. 20 § FB rätt att under vissa förutsättningar entlediga en god man. Innan överförmyndaren entledigar en god man ska överförmyndaren ge den gode mannen tillfälle att yttra sig (11 kap. 24 § FB). Undantag från denna regel får göras endast om det föreligger fara i dröjsmål. – Enligt 19 kap. 2 § första stycket FB ska vad som är föreskrivet om överförmyndare även gälla överförmyndarnämnd.

Av utredningen framgår bl.a. följande. Den 19 december 2008 skickade överförmyndarnämnden en skrivelse till E.F. I skrivelsen redovisades nämndens bedömning att det kunde vara olämpligt att inneha uppdrag både som god man och som personlig assistent åt samma person, och det upplystes att frågan om ett entledigande av E. F. skulle tas upp och diskuteras i nämnden. E.F. inkom med ett yttrande i saken. Den 29 januari 2009 beslutade nämnden att entlediga E.F. från uppdraget som god man. I beslutet anfördes att nämnden fått information i ärendet som styrkte ett entledigande. – E.F. överklagade nämndens beslut till tingsrätten och anförde bl.a. att nämndens beslut saknade motivering och att varken hon eller J.M. beretts tillfälle att yttra sig inför nämndens beslut. Luleå tingsrätt upphävde nämndens beslut med hänvisning till det som hade anförts av E.F.

Det har framkommit att E.F. fick yttra sig inför nämndens beslut, dock utan att i samband därmed få ta del av det aktuella utredningsmaterialet. E.F. borde ha fått ta del av och yttra sig över även det material som hade tillförts av assistansbolaget och som låg till grund för nämndens avgörande (jfr Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a uppl., s. 191). Jag delar nämndens – och tingsrättens – uppfattning att kommunikeringsskyldigheten enligt 11 kap. 24 § FB har åsidosatts.

Klagomålet om att nämnden inför beslutet underlåtit att kommunicera med J.M. har inte bemötts av nämnden i remissvaret. Jag vill dock framhålla att enligt 11 kap. 21 § FB ska även den enskilde (huvudmannen) ges tillfälle att yttra sig inför ett beslut om entledigande, om det kan ske.

När det därefter gäller utformningen av beslutet konstaterar jag att det i beslutet inte framgår vilken information som legat till grund för entledigandet och inte heller på vilket sätt informationen utgjort skäl för ett entledigande. Ett beslut ska normalt innehålla de skäl som bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (20 § förvaltningslagen [1986:223]). Detta innebär bl.a. att ett beslut – klart och tydligt – ska motiveras på ett sådant sätt att det av beslutet går att läsa ut vad som i det enskilda fallet varit avgörande för utgången. Den eller de bestämmelser som nämnden grundar ett avgörande på, liksom bestämmelsens eller bestämmelsernas innehåll, bör också redovisas (se Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a uppl., s. 227 f.). Dessa krav är i förevarande fall inte uppfyllda utan beslutet präglas av en oacceptabel otidlighet.

I sammanhanget noterar jag att nämnden i beslutet den 27 januari 2009 entledigade E.F. utan att samtidigt förordna en ny god man för J.M. Handläggningen medförde att J.M. för en period stod utan god man – en situation som överförmyndaren bör sträva efter att undvika, jfr 11 kap. 4 § andra stycket, 18 § andra stycket och 19 § andra stycket FB. Därtill kommer att, när nämnden den 31 mars 2009 förordnade en ny god man, E.F. åter entledigades från uppdraget, trots att hon då inte var god man för J.M. I beslutet anges vidare att J.M. hade ansökt om ny god man, trots att så inte var fallet.

Det ovan sagda visar att nämnden i flera avseenden underlåtit att handlägga ärendet i enlighet med vad som följer av FB och förvaltningslagen och nämnden förtjänar kritik.

Begäran om handlingsutlämnande

En framställan 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.

Av 16 kap. 7 § FB 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. Överförmyndarens prövning av en begäran om att få ta del av sådana handlingar, från någon som påstår sig omfattas av den nämnda personkretsen, inskränker sig därför till frågan om personen faktiskt hör till den enskildes närmaste släktingar.

Enligt överförmyndarnämnden fick A.M. ta del av begärda handlingar samma dag som hon preciserade vilka handlingar som hon var intresserad av. I fråga om E.F:s begäran föreligger viss oklarhet beträffande hur länge det dröjde innan denna åtgärdades av nämnden. I och med att E.F. i egenskap av närstående enligt 16 kap. 7 § FB har en ovillkorlig rätt att ta del av sådana handlingar som rör ställföreträdarskapet och förvaras hos överförmyndarnämnden förelåg dock inte något legitimt skäl att avvakta med ett utlämnande

2010/11:JO1

av handlingarna till henne. Ett utlämnande borde därför ha ägt rum samma dag eller senast dagen därpå som nämnden mottog E.F:s begäran. Åtgärden att i stället hänvisa E.F. – och enligt oemotsagd uppgift från A.M. även henne – till det företag som hade skickat handlingarna till nämnden var givetvis felaktig. Denna inställning vidhölls dock endast tillfälligt och jag ser inte anledning att uppehålla mig vid detta ytterligare.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Mycket allvarlig kritik mot två kommuner för domstolstrots i upphandlingsärenden

(Dnr 3026-2009)

JO Nordenfelt meddelade den 6 maj 2010 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde chefsjuristen Pär Cronhult klagomål mot Simrishamns kommun och Tomelilla kommun. Han anförde följande.

Simrishamns kommun och Tomelilla kommun (Kommunerna) avropar för närvarande löpande och utan föregående offentligt upphandlingsförfarande tjänster för omhändertagande av avfall från Sydsåskånes Avfallsaktiebolag (SYSAV). – Regeringsrätten har i domar av den 17 mars 2008 i målen 172–175-06 samt 176–179-06 (RÅ 2008 ref. 26) fastställt tidigare utslag av Länsrätten i Skåne län med innebörden att Kommunerna ska göra om de aktuella upphandlingarna av ifrågavarande tjänster som avser avfallshantering med tillämpning av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling, LOU. – Trots att det numera har gått över ett år (drygt ett år och två månader) sedan Regeringsrättens lagakraftvunna avgöranden har Kommunerna ännu inte ens påbörjat några upphandlingar enligt LOU. [– – –]

Utredning

Simrishamns kommun och Tomelilla kommun anmodades att yttra sig över anmälan.

Som sitt remissvar ingav respektive kommun ett yttrande av förbundsjuristen vid Sveriges Kommuner och Landsting Mathias Sylwan. I yttrandet anförde Mathias Sylwan sammanfattningsvis att kommunerna enligt hans bedömning hade rätt att utan upphandling köpa tjänster från SYSAV för omhändertagande av hushållsavfall under förutsättning att kommunerna försäkrade sig om att SYSAV inte genom ”oskäligen prissättning, konkurrensnedvridande korssubventionering etc. missbrukar den dominerande ställning som detta ger bolaget”.

Mathias Sylwan grundade sin bedömning på ståndpunkten att Regeringsrättens domar i de s.k. SYSAV-målen inte var förenliga med EG-rätten på området. Han utvecklade skälen för sin ståndpunkt på ett utförligt sätt.

Pär Cronhult yttrade sig över remissvaren. Han begärde därvid att JO skulle inleda ett straffrättsligt förfarande mot berörda tjänstemän och ledamöter i kommunerna.

Simrishamns kommun och Tomelilla kommun inkom därefter med ytterligare handlingar (ett remissyttrande av Återvinningsindustrierna och ett rättsutlåtande upprättat av advokaten Andrea Sundstrand).

Pär Cronhult gav in en skrivelse, i vilken han uppgav att Europeiska kommissionen hade beslutat att i den aktuella frågan inleda ett s.k. överträdelse-

förfarande mot Sverige. Han bifogade en kopia av kommissionens underrättelse om ärendet till regeringen.

Kommunerna ingav därefter ytterligare handlingar, bl.a. kopior av kommunernas yttranden till Konkurrensverket med anledning av det ovan nämnda överträdelseförfarandet (Konkurrensverkets dnr 128/2010).

Bedömning

Av Regeringsrättens domar i de s.k. SYSAV-målen (RÅ 2008 ref. 26) framgår i huvudsak följande.

Mellan ett antal kommuner i Skåne län, däribland Simrishamns kommun och Tomelilla kommun, gäller ett konsortialavtal enligt vilket kommunerna förbundit sig att samverka inom avfallsområdet genom SYSAV. SYSAV ska bl.a. svara för den regionala återvinningen och avfallshanteringen för delägarkommunerna och driva regionala behandlingsanläggningar. Verksamheten ska drivas enligt affärsmässiga principer. Till grund för debiteringen ska ligga en taxa framtagna på närmare angivet sätt. Varje delägarkommun förbinder sig att till bolagets anläggningar avlämna allt avfall som kan tas emot i anläggningarna och som kommunen har ansvar för enligt lagstiftningen.

Under år 2004 begärde olika bolag i en ansökan hos Länsrätten i Skåne län överprövning och interimistiskt beslut av ett förfarande varigenom de i ärendet anmälda kommunerna under året lämnat i uppdrag åt SYSAV att löpande omhändertaga respektive kommuns avfall. Bolagen yrkade att kommunernas förfaranden skulle göras om. Länsrätten, som fann att kommunernas förfarande var att bedöma som köp av tjänster genom direktupphandling, förordnade i domar som meddelades den 4 februari 2005 att kommunerna skulle ”göra om upphandlingen av ifrågavarande tjänster som avser avfallshantering med tillämpning av bestämmelserna i LOU”.

Kommunerna överklagade länsrättens domar hos Kammarrätten i Göteborg. Efter att kammarrätten avslagit överklagandena i domar den 22 december 2005 fullföljde kommunerna sin respektive talan hos Regeringsrätten, som i domar den 17 mars 2008 avslog överklagandena.

Regeringen har i en lagrådsremiss föreslagit att nya bestämmelser införs i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) som innebär att statliga och kommunala myndigheter inte behöver tillämpa LOU när de anskaffar varor eller tjänster m.m. från en juridisk person (exempelvis ett aktiebolag, ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd) som de innehar eller är medlemmar i. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Simrishamns kommun och Tomelilla kommun blev i och med Regeringsrättens domar den 17 mars 2008 skyldiga att följa länsrättens beslut om att upphandlingen av tjänster avseende avfallshantering ska göras om. Kommunerna har emellertid ännu inte genomfört nya upphandlingar utan låter, såvitt framkommit, alltjämt SYSAV svara för avfallshanteringen.

Att myndigheter inte respekterar domstolsavgöranden är allvarligt och strider mot grundläggande krav på offentliga organs uppträdande. Jag är mycket kritisk till det inträffade. Jag finner det anmärkningsvärt att kommunerna inte ens med anledning av JO-anmälan synes ha insett det olämpliga i

sitt agerande utan i stället öppet hävdar att Regeringsrätten, landets högsta förvaltningsdomstol, har meddelat felaktiga domar. Det förhållandet att regeringen föreslagit ny lagstiftning på området påverkar inte min bedömning.

En förutsättning för att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken ska anses föreligga är att någon vid myndighetsutövning har åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Enligt vad som får anses vara en vedertagen uppfattning innefattar emellertid upphandling inte myndighetsutövning (se bl.a. JO 2007/08 s. 521, särskilt s. 529 f.). Ett straffrättsligt förfarande mot berörda tjänstemän och ledamöter i kommunen är därmed inte aktuellt. Jag får med hänsyn till detta stanna vid den mycket allvarliga kritik som ligger i det anförda.

En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning

(Beslut av JO Axberger den 29 mars 2010, dnr 1032-2009)

Beslutet i korthet: Enligt kommunallagen ska en nämnds sammanträden i ärenden som rör myndighetsutövning alltid hållas inom stängda dörrar. Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun har trots detta behandlat ärenden av det slaget offentligt. Förfarandet – som beslutats mot bättre vetande – har föranlett allvarlig kritik.

Bakgrund och utredning

Den 22 januari 2009 beslutade Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun bl.a. att ett ärende om detaljplan för ett vindkraftverk skulle behandlas vid den offentliga delen av nämndens sammanträde. Beslutet hade föregåtts av att miljö- och stadsbyggnadschefen hade redogjort för förvaltningens uppfattning. Han hade därvid bl.a. uppgett att förvaltningen hade varit i kontakt med jurister vid Sveriges Kommuner och Landsting som varit av uppfattningen att det juridiskt sett var ”solklart” vad som gällde, nämligen att detaljplanearbete var myndighetsutövning. Han rekommenderade därför de ledamöter som inte ansåg att mötet skulle vara öppet under de delar som kunde anses som myndighetsutövning, att reservera sig mot beslutet. Nämndens majoritet, som ansåg att kommunallagen inte gav klara direktiv om vad som var myndighetsutövning i frågor om bl.a. detaljplaneärenden, beslutade dock att mötet skulle vara öppet vid behandlingen av det aktuella ärendet. Mot beslutet reserverade sig fyra ledamöter, som ansåg att det stred mot 6 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900), KL, att behandla myndighetsärende på den offentliga delen av sammanträdet. När nämnden därefter beslutade i ärendet reserverade sig de fyra ovan angivna ledamöterna.

Den 3 mars 2009 aktualiserades frågan återigen om huruvida detaljplaneärenden skulle behandlas vid den offentliga delen av miljö- och byggnadsnämndens sammanträde. Efter omröstning beslutade nämnden att så skulle ske. De som tidigare reserverat sig reserverade sig ånyo.

Vid nämndens sammanträde den 3 mars hade man även bjudit in Carl-Otto Lindberg, f.d. chefsjurist vid Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län, som

informerade om offentliga sammanträden och myndighetsutövning. En promemoria upprättad av Carl-Otto Lindberg bifogades nämndens sammanträdesprotokoll. Av denna framgick bl.a. följande.

En detaljplan liksom andra rättsverkande planer reglerar markanvändningen inom planens område och innebär att rättigheter och skyldigheter bestäms för markägare och andra som berörs av planen. Ett detaljplaneärende innebär helt klart myndighetsutövning och skall alltså handläggas på sammanträde inom stängda dörrar. Det gäller inte endast själva antagandebeslutet utan även beredningsåtgärder som nämnden kan ha att ta ställning till. Vad som kan förefalla motsägelsefullt är att när kommunfullmäktige beslutar om antagande av en detaljplan skall däremot dess sammanträde inte ske inom stängda dörrar. Som framgått ovan är nämligen fullmäktiges sammanträden enligt huvudregeln offentliga. Olikheten är ologisk men ofrånkomlig på grund av den strikta regeln i 6 kap. 19 a § kommunallagen som för kommunens nämnder, utan undantag, föreskriver ”stängda dörrar” då det gäller myndighetsutövningsärenden.

I två anmälningar till JO den 20 februari och den 13 mars 2009 begärde Gerd Persson, Hans Nordlund, Christer Hammarqvist och John Berntsson att JO skulle granska Miljö- och byggnadsnämndens handläggning av ärendena.

Hans Nordlund har därefter, den 7 april 2009, underrättat JO om att nämnden fortsatt att tillämpa det anmälda förfarandet.

Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun anmodades att yttra sig. Nämnden beslutade den 7 maj 2009 att ställa sig bakom ett förslag till yttrande som upprättats av nämndens ordförande Yngve Larsson och miljö- och stadsbyggnadschefen Johan Bengtsson vilket sändes som svar till JO. I remissvaret anfördes huvudsakligen följande (bilagor här utelämnade).

Nämnden anser det viktigt att den kommunala verksamheten präglas av öppenhet mot kommunmedlemmar och allmänhet. Detta är enligt nämndens mening särskilt angeläget när kommunens organ fattar beslut i viktiga miljö- och markanvändningsfrågor såsom t.ex. beslut om detaljplaner.

Innan nämnden vid sammanträdena den 22 januari och den 3 mars 2009 beslöt att handlägga ärenden om antagande av förslag till detaljplaner under den för allmänheten öppna delen av sammanträdena övervägde nämnden frågan noga. Förvaltningen hade inför nämndens ställningstagande lagt fram ett beslutsunderlag. Av detta framgick visserligen att detaljplaneärenden var att betrakta som myndighetsutövning, något som alltså utesluter handläggning vid offentligt sammanträde. Nämnden anser emellertid att tillämpliga regler inte är entydiga. Vägledande rättsfall från senare tid tycks inte heller finnas. Det är också svårbegripligt varför kommunfullmäktiges sammanträden skall vara offentliga när detaljplaner beslutas, medan däremot det motsatta skulle gälla när byggnadsnämnden beslutar i samma slags frågor. Nämnden har också noterat att man i ett par andra kommuner i Västsverige valt att handlägga detaljplaneärenden vid offentliga sammanträden med byggnadsnämnden.

Såsom framgår av bilagda protokoll är nämnden dock inte enig i sin uppfattning. Vid de båda sammanträdestillfällena reserverade sig fyra ledamöter mot att handläggningen skedde offentligt. Enligt reservanterna stred förfarandet mot regeln i 6 kap. 19 a § kommunallagen. Med hänsyn härtill och till vad som anförts ovan, ser nämnden fram mot ett klarläggande av JO.

Av utredningen framgår att nämndens beslut den 3 mars 2009 att behandla planärendena under den öppna delen av sammanträdet överklagades till Länsrätten i Göteborg genom begäran om laglighetsprövning. I en dom den 2 september 2009 fann länsrätten att planärenden hade sådana rättsverkningar

att de fick anses innefatta myndighetsutövning. Domstolen konstaterade därför att nämndens beslut att behandla planärendena under den öppna delen av sammanträdet stred mot bestämmelserna i 6 kap. 19 a § KL. Domstolen upphävde därför nämndens beslut i den frågan samt beslutet i ett av de enskilda ärendena. De övriga planärendena kunde inte bli föremål för laglighetsprövning, varför överklagandet avvisades i den delen. Efter att nämnden hade överklagat länsrättens dom fastställdes den av Kammarrätten i Göteborg den 18 november 2009. Kammarrättens dom överklagades till Regeringsrätten som den 25 mars 2010 ännu inte hade avgjort målet.

Rättslig reglering

Enligt 6 kap. 19 a § första stycket KL ska en nämnds sammanträden hållas inom stängda dörrar. Nämnden får i och för sig besluta att dess sammanträden ska vara offentliga om fullmäktige har medgett det. Enligt tredje stycket i samma bestämmelse ska en nämnds sammanträde dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden som rör myndighetsutövning.

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för det allmännas 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 till att bedriva viss verksamhet.

Bedömning

När en nämnd tar ställning till detaljplaner innebär det att den beslutar om rättigheter och skyldigheter för enskilda på ett sådant sätt att det är fråga om myndighetsutövning. Det finns i denna fråga inte utrymme för någon annan uppfattning än den länsrätten och kammarrätten har gett uttryck för i sina ovan refererade domar. Nämnden borde sålunda ha behandlat de nu berörda detaljplaneärendena inom stängda dörrar.

Man kan självfallet ha uppfattningen att tillämpningen av regler i enskilda fall ger otillfredsställande resultat, t.ex. från öppenhetssynpunkt. Allmänna åsikter av det slaget kan emellertid inte anföras som stöd för att bryta mot en entydig rättslig reglering. I detta fall har nämnden, genom miljö- och stadsbyggnadsförvaltningens försorg, vid i vart fall två tillfällen fått information om regelverket. Informationen innefattade bedömningen att rättsläget var klart: detaljplanearbete är myndighetsutövning. Att under sådana förhållanden ändå behandla ärendena vid offentliga sammanträden är anmärkningsvärt.

Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun förtjänar allvarlig kritik för att ha satt sig över den rättsliga reglering som gäller för dess verksamhet.

Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen ("provköp")

(Beslut av JO Axberger den 18 december 2009, dnr 2972-2009)

Beslutet i korthet: I syfte att utöva tillsyn över att de som säljer folköl kontrollerar att köparen fyllt 18 år har en kommunal nämnd arrangerat s.k. provköp. De som utfört provköpen har varit 18 år. Metoden kan därmed inte påvisa otillåten försäljning utan endast ge visst stöd för att försäljning sker utan noggrann ålderskontroll. Provköpen strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma. Metoden bör inte användas, så länge den inte har stöd i lagstiftningen.

Bakgrund och utredning

JO inspekterade den 21–23 april 2009 Socialnämnden i Karlskrona kommun. Granskningen avsåg handläggningen av ärenden enligt alkohollagstiftningen.

Vid granskningen uppmärksammades att nämnden bedrev tillsyn över folkölsförsäljningen genom s.k. provköp. JO Axberger beslutade att utreda detta inom ramen för ett särskilt ärende.

Socialnämnden i Karlskrona anmodades att yttra sig över när provköp förekommit, hur de genomförts, vilka som anlitas för genomförandet, hur provköpen dokumenterats samt vilket syfte provköpen haft och vilka rättsliga överväganden som gjorts inför dessa. Efter en redogörelse för vissa bestämmelser i alkohollagen anförde nämnden följande.

För att kontrollera att försäljaren förvissar sig om att köparen har uppnått 18 år vid försäljning av folköl har socialnämnden använt sig av s.k. "provköp av folköl". Syftet med "provköpen" har varit att uppfylla den av riksdagen beslutade lagstiftningen om detaljhandel med öl, enligt alkohollagens 5:e kapitel 6 §. Allt för att begränsa tillgängligheten för att personer under 18 år ej får tillgång till alkohol i detta fall folköl. Några andra rättsliga överväganden har inte gjorts!

Metoden "provköp av folköl" är en av flertalet kommuner använd metod och enligt socialnämnden och flertalet kommuner, är denna sanktionerad av både Länsstyrelse och Folkhälsoinstitutet. Karlskrona kommuns alkoholhandläggare har i ärendet kontaktat både Länsstyrelsen i Blekinge och Folkhälsoinstitutet i Östersund. Dessa har inte haft någon synpunkt på att metoden används!

Av yttrandet framgick vidare att provköp hade förekommit vid två tillfällen i Karlskrona kommun, den 28 maj och den 28 oktober 2008. Ett tredje tillfälle var planerat till den 11 maj 2009, men detta genomfördes inte utan socialnämnden beslutade att avvakta JO:s beslut i ärendet.

De försäljningsställen som kontrollerats vid de genomförda provköpen hade i första hand valts ut genom tips från polisen, kommunens fältgrupp eller allmänheten. I andra hand hade urvalet skett slumpmässigt bland dem som säljer folköl. En eller upp till tre ungdomar fylla 18 år, hade gått in i av alkoholhandläggaren anvisad butik för att försöka genomföra ett köp av ett sexpack folköl. Pengar tillhandhölls av alkoholhandläggaren.

Själva köpen hade gått till på följande sätt.

Ungdomarna går till kassan med folkölen och försöker genomföra köpet. Om kassörskan/kassören begär att få se legitimation, meddelar ungdomarna att legitimation saknas men att dom har uppnått åldern 18 år. Om kassörskan nekar köpet pga. av avsaknad av legitimation, avbryts köpet och ungdomarna återsamlas hos alkoholhandläggaren, som befinner sig i anslutning till butiken. Om kassörskan inte begär legitimation, genomförs köpet och ungdomarna betalar för folkölen och återsamlas hos alkoholhandläggaren. I detta fall är ungdomarna uppmanade av alkoholhandläggaren att försöka ge akt på kassörskans/kassörens namn eller identitet.

Alkoholhandläggaren återvänder omgående alltid till butiken och ber att få tala med ägare/föreståndare och den aktuella kassörskan. I de fall köpet ej genomförts informeras butiken att ett ”provköp” har gjorts och att butiken har enligt lagen, klarat av sin ålagda egentillsyn. I de fall köpet genomförts informeras butiken att ett ”provköp” har gjorts och att butikens ålagda egentillsyn ej har fungerat. Butiken ombeds också att återköpa folkölen.

Dokumentation skedde i kommunens verksamhetssystem ALK-T, under rubriken Tillsyn. Protokoll upprättades och skickades till butiken, oavsett om köpet genomförts eller ej. I det fall köpet genomförts och egentillsynen inte fungerat, hade alkoholhandläggaren begärt att butiken skulle förklara varför egentillsynen fallerat och ange vilka åtgärder butiken avsåg att vidta för att den enligt lagen ålagda egentillsynen fortsättningsvis skulle fungera.

Några andra åtgärder gentemot handlarna hade inte förekommit.

För provköpen hade nämnden anlitat ungdomar, som genomgick restaurangprogrammets serveringslinje. Dessa ungdomar bedömdes ha intresse av hur försäljning av alkohol sker, eftersom de i de flesta fall skulle komma att arbeta inom restaurangbranschen. Ungdomarna hade fått kunskaper om alkohollagen i sin utbildning. Utöver detta fick de en genomgång av hur provköpet skulle gå till och om vilka frågor som kunde möta dem i butiken. Medverkan var helt frivillig från ungdomarnas sida. Det enda kravet var att de skulle ha fyllt 18 år. De erhöll timersättning enligt kommunalt avtal för sin medverkan.

Socialnämnden anförde avslutningsvis:

Socialnämnden anser att det är av stort värde att metodiken med ”provköp” kan användas för att säkerställa och kontrollera att den som lämnar ut alkohol drycker, i detta fall folköl, har förvissat sig om att mottagaren uppnått föreskriven ålder.

Statens folkhälsoinstitut, som är central tillsynsmyndighet på området, tillhandahåller information om tillsynen över folkölsförsäljningen, se vidare nedan. Folkhälsoinstitutet rekommenderar på sin webbplats att kommunerna genomför provköp för att göra ålderskontroller. Kommunerna bör därvid ”använda sig av ungdomar som ser unga ut men som är över 18 år”, se www.fhi.se.

Statens folkhälsoinstitut har sedan JO inlett denna granskning varit i kontakt med JO, varvid Folkhälsoinstitutet erbjudits att yttra sig, men bestämt sig för att avstå.

Rättslig reglering m.m.

Folkölsförsäljningen i butik är inte tillståndspliktig enligt alkohollagen (1994:1738; hänvisningar i det följande avser denna lag). Däremot måste vissa förutsättningar vara uppfyllda för att försäljning ska få ske, bl.a. måste lokalen vara godkänd som livsmedelslokal.

Det är förbjudet att sälja folköl till den som inte fyllt 18 år. Det åligger säljaren att kontrollera att köparen uppnått denna ålder (3 kap. 8 §). Den som bryter mot förbudet, uppsåtligt eller av oaktsamhet, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i sex månader (10 kap. 7 §). Är gärningen ringa, ska straff inte utdömas (10 kap. 8 §). Straffansvaret omfattar den enskilde expediten.

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker och utöva s.k. egenkontroll över försäljningen (5 kap. 6 §). Med egenkontroll menas exempelvis utbildning av personalen och rutiner vid försäljningen.

Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen. Den omedelbara tillsynen över detaljhandeln med folköl utövas av kommunen och polismyndigheten. (Se 8 kap. 1 §.) Enligt 8 kap. 6 § har en tillsynsmyndighet rätt att av den som bedriver detaljhandel med öl få upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för att kunna utöva sin tillsyn.

I alkohollagens förarbeten noteras att tillsynen över folkölsförsäljningen i detaljhandeln i praktiken inte kan göras annat än stickprovvis samt med tonvikt på information och rådgivning (prop. 2000/01:97 s. 67). Det framgår vidare att den nyss nämnda egenkontrollen ska bedrivas i samarbete mellan den enskilde handlaren och tillsynsmyndigheten. Program för egenkontroll innefattande utbildning m.m. ska fastställas och kontrolleras av kommunerna. Brister i egenkontrollen kan läggas till grund för ett beslut enligt 7 kap. 21 §. Enligt bestämmelsen får kommunen förbjuda den som bedriver detaljhandel med öl att fortsätta verksamheten om den föranleder olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Ett sådant förbud kan enligt bestämmelsens andra stycke inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Om förbud är en alltför ingripande åtgärd kan kommunen i stället meddela en varning.

Okonventionella tillsynsmetoder har bedömts av JO i ett ärende om en undersökning som hade gjorts av Finansinspektionen (JO 2008/09 s. 250). Undersökningen var upplagd så att medarbetare vid myndigheten tog kontakt med en bank och bokade tid för finansiell rådgivning. Medarbetarna genomförde därefter besök hos bankerna under förespegling att de var kunder. De uppgav att de nyligen ärvt ett större belopp som de önskade förslag om hur det skulle placeras. Bortsett från det påhittade påståendet om arvet var de inte instruerade att lämna några oriktiga uppgifter. Sedan besöken genomförts tillskrevs de aktuella bankerna och underrättades om den undersökning de varit föremål för. Finansinspektionen försvarade metoden med att det för att man skulle kunna fullgöra sin tillsynsuppgift var nödvändigt att myndighetens

tjänstemän kunde agera kunder. – JO konstaterade att det inte fanns några av lagstiftaren uppställda hinder mot arbetssättet, men uttalade samtidigt att en myndighets arbetssätt måste präglas av öppenhet och tydlighet. Om myndigheter ska arbeta med metoder som inte är helt öppna borde detta enligt JO regleras.

JO kritiserade 1996 (dnr 3553-1996; beslutet är inte återgivet i JO:s ämbetsberättelse) en kommuntjänsteman som vid tillsynen över folkölsförsäljningen genomfört provköp i samarbete med en underårig. Metoden kunde enligt JO inte försvaras med att kontrollen är svår att utföra på annat sätt. JO uttalade:

Kommunen har i sitt yttrande pekat på svårigheterna att få till stånd en effektiv kontroll av hur olika butiker efterlever förbudet mot försäljning av öl till ungdomar. Det är uppenbart att kommunen i sin tillsynsverksamhet har svårt att få veta vad som i praktiken sker, och svårt att säkra bevis när den får kännedom om överträdelse. Dessa svårigheter får emellertid inte tas till intäkt för att man tillgriper metoder som är otillåtliga.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Det är som framgått straffbart att sälja folköl till den som är under 18 år. Det får av flera skäl anses utesluttat att utföra provköp med hjälp av någon som inte uppnått den åldern (se bl.a. det nyss återopade JO-beslutet från 1996).

De kontroller som här är aktuella har inte heller utförts med personer som är under 18 år. Syftet synes i stället ha varit att kontrollera efterlevnaden av Statens folkhälsoinstituts allmänna råd om att legitimationskontroll ska genomföras om en köparens ålder inte är känd och kan antas understiga 25 år (FHIHS 2002:6).

I Handbok Alkohollagen, som tillhandahålls av Statens folkhälsoinstitut (se www.fhi.se), anges att den som utför kontroll alltid ska kunna styrka att han eller hon företräder tillsynsmyndigheten. Det utesluter enligt handboken dock inte att ”kontrollbesök någon gång kan göras anonymt genom att tjänstemannen uppträder som en vanlig gäst” (Handboken, s. 96). Uttalandet synes syfta på kontroll av serveringsställen men torde ha samma giltighet vid butikskontroller.

Någon förvaltningsrättslig reglering som tar sikte på användningen av okonventionella utredningsmetoder av detta slag – dvs. att myndighetsföreträdare döljer sitt ärende – finns inte. Den för all myndighetsverksamhet gällande grundregeln om att det allmänna bedriver sin verksamhet under lagarna – 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen – bildar dock en självklar utgångspunkt, som innebär att myndigheters åtgärder ska stödjas på fast rättslig grund. Vidare äger det synsätt som utvecklats för polisens användning av okonventionella utredningsmetoder giltighet även för övriga myndigheter. Det innebär bl.a. att myndighetsutövning ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former samt att en myndighet aldrig i syfte att vidta åtgärder mot någon får förmå – ”provocera” – vederbörande att göra något som han

eller hon annars inte skulle ha gjort. De inom förvaltningen generellt gällande principerna om behov och proportionalitet måste också iaktas.

Beträffande behovet av effektiv tillsyn kan följande uttalanden från alkohollagens förarbeten återges:

Det kan ifrågasättas om folkölet åtnjuter den alkoholpolitiska respekt som är motiverad. Många betraktar folkölet som en ganska oskyldig företeelse, som inte bör kringgärdas med onödiga restriktioner. Folköl är en dryck som mycket få vuxna personer har problem med. När mellanölet togs bort från livsmedelsbutikerna och ersattes med folkölet betraktades detta som "ofarligt" i jämförelse med mellanölet. Det är därmed lätt att bagatellisera de problem som faktiskt finns med folkölsförsäljningen. (Prop. 2000/01:97 s. 64.)

— — —

Det största problemet med folkölsförsäljningen är att det på många håll är alltför lätt för ungdomar under 18 år att komma över folköl. Personalomsättningen i butiker som säljer bl.a. folköl är mycket hög. Introduktionen av nyanställd personal och tillfälliga vikarier är mycket olika inom branschen. Arbete som expedit i en livsmedelsbutik är det första tillfälliga arbetet för många ungdomar. Det är mycket man måste lära sig om prismärkning, kassahantering m.m. och det är lätt att glömma bort att det finns lagregler som gäller folkölsförsäljningen. Det kan också uppstå situationer där det kan vara svårt för den unga expediten att neka andra ungdomar att inhandla folköl även om en expedit som säljer folköl till underåriga kan straffas för detta.

De butiker som har rätt att sälja folköl omfattas i regel av en skyldighet att utarbeta egenkontrollprogram enligt livsmedelslagstiftningen. Regeringen anser att butiker och serveringar som har rätt att bedriva detaljhandel med eller servering av folköl bör åläggas skyldighet att utöva särskild tillsyn över denna verksamhet samt att utarbeta särskilda egentillsynsprogram för detta. Dessa program bör beskriva bl.a. hur personalen skall få information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som skall tillämpas vid försäljning av folköl. Ansvar och formerna för ålderskontrollen bör särskilt behandlas. Programmet kan också ange t.ex. en försäljningsansvarig person, som fyllt 18 år och vars uppgift är att finnas till hands vid eventuella problem med försäljningen av folköl. Kontroll av egentillsynsprogrammen kan samordnas med den kommunala livsmedelstillsynen, men även utföras inom annan kommunal verksamhet.

Det bör framhållas att försummelse i fråga om egentillsynen eller i fråga om utarbetande av egentillsynsprogram kan komma att utgöra grund för beslut om förbud mot försäljning av öl enligt 7 kap. 21 § alkohollagen. (Prop. 2000/01:97 s. 67 f.)

Det kan mot denna bakgrund inte sättas i fråga att det finns ett behov av effektiv tillsyn över folkölsförsäljningen. Frågan är om provköp är en metod som inom gällande rättsliga ramar kan tillgodose detta behov.

Provköp som tillsynsmetod

Den kontrollmetod som används vid provköp av folköl riktar sig mot näringsidkare och personer i yrkesutövning. Den kan i och för sig inte anses särskilt ingripande, så länge den begränsas till att en myndighetsföreträdare uppträder som vilken kund som helst och inga oriktiga uppgifter lämnas. Den framstår exempelvis som mindre problematisk än den metod som bedömdes i JO 2008/09 s. 250, och som innebar att företrädare för Finansinspektionen sökte

personlig kontakt med banktjänstemän för konsultationer i syfte att granska vilka slags råd som gavs.

Alldeles oskyldig är provköpsmetoden dock inte. Dold myndighetsutövning kan alltid ifrågasättas från rättssäkerhetssynpunkt genom den avskärmning från insyn och kontroll som uppkommer. Det gäller särskilt när åtgärderna saknar stöd i en rättslig reglering. Vidare kan de butiksbiträden som utsätts känna obehag inför den integritetskränkning som en smygkontroll av en myndighet typiskt sett utgör. Det är otillfredsställande att åtgärden riktas mot butiksbiträden – kanske unga personer som har denna syssla som ett första, tillfälligt arbete – snarare än mot handlaren. Slutligen måste myndighetsutövning bedrivas enligt generella principer, vilket betyder att om dolda tillsynsmetoder utan lagstöd godtas på detta område, torde de få godtas även i andra sammanhang. Den restriktiva syn som på goda grunder utvecklats när det gäller polisens arbetsmetoder skulle enligt min mening kunna undergrävas om ett mer tillåtande synsätt anläggs när andra myndigheter agerar.

Värdet av de resultat metoden frambringar är dessutom begränsat. Den kan inte påvisa att den som utsätts handlar olagligt, eftersom det inte finns något allmänt krav på ålderskontroll. Vad lagen kräver är att försäljning inte sker till underåriga, något som inte kan klarläggas med hjälp av den använda metoden. Detta illustreras av en dom från Kammarrätten i Stockholm den 9 januari 2009 (mål 478-08). Kammarrätten uttalade i sina domskäl:

Kommunens kontroller har skett med personer som är 18 år och lagens bestämmelser innehåller inte något närmare krav vad gäller ålderskontrollen. Parterna har olika uppfattning om de aktuella ungdomarnas utseendemässiga ålder. Utredningen visar inte heller i övrigt att bolaget vid något tillfälle misslyckats med ålderskontrollen och sålt öl till någon under 18 år. Mot denna bakgrund finner kammarrätten inte att utredningen med tillräcklig styrka visar att bolaget i sin försäljning av öl överträtt alkohollagens bestämmelser. Vad nämnden anført om möjligheterna att utöva tillsyn föranleder ingen annan bedömning. Kammarrätten gör således samma bedömning som länsrätten att det saknas grund för ingripande enligt alkohollagen.

Detta synsätt, som jag delar, innebär att det i princip inte går att vidta några rättsliga åtgärder på grundval av provköpsmetoden. Även om den kan betraktas som mindre ingripande fyller den alltså ingen rättslig funktion. Metoden bör därför inte användas för tillsyn enligt den gällande alkohollagstiftningen.

Användande av privatpersoner vid myndighetsutövning

Med den bedömning som därmed gjorts saknas det skäl att närmare gå in på de överväganden som användandet av privatpersoner, som dessutom nått och jämnt fyllt 18 år, vid myndighetsutövning bör föranleda. I anledning av det som förekommit vill jag dock understryka att privatpersoner inte kan anlitas för att utföra självständiga myndighetsutövande uppgifter utan att de ansvarsförhållanden under vilka de medverkar klargörs.

Avslutning

Detaljhandel med öl är i princip en fri näring. Den direkta tillsynen ska enligt alkohollagen ske genom s.k. egenkontroll, för vilken näringsidkaren själv

svarar. Som systemet är uppbyggt är uppgiften för det allmännas organ primärt inriktad på granskning av denna egenkontroll. Beträffande den kommunala tillsynen sägs i förarbetena att huvudinriktningen – utöver säkerställande av att det finns ett sådant program för verksamheten som omtalas i 5 kap. 6 § alkohollagen – bör vara rådgivning och information (prop. 2000/01:97 s. 68). Det kan självfallet vara föremål för diskussion hur effektivt ett sådant kontrollsystem är. Saken har emellertid övervägts av lagstiftaren och tillsynen måste utövas i enlighet med de regler som gäller (se a. prop. s. 63 ff.).

Den här bedömda provköpsmetoden utgör en skarpare tillsyn än de tillsynsformer som beskrivs i förarbetena. Den närmar sig polisär myndighetsutövning på ett sätt som gör den till ett mindre självklart redskap för en kommunal nämnd. Ett med lagstiftningen väl förenligt alternativ till myndighetskontroll genom provköp är att uppmana näringsidkarna att som led i egenkontrollen genomföra egna stickprov och dokumentera dessa (jfr Handbok Alkohollagen, s. 43). En sådan ordning, där nämnden ger anvisningar men själva kontrollen utförs av näringsidkaren, ligger i linje med lagstiftarens syn på hur tillsynen ska bedrivas.

Alkohollagen har nyligen utretts, se SOU 2009:22. I den mån lagstiftaren anser att provköp är en lämplig tillsynsmetod krävs regler till stöd för hur sådana i så fall ska få genomföras och vilken funktion de ska fylla. En kopia av detta beslut översänds därför för kännedom till Regeringskansliet, Socialdepartementet, för eventuellt beaktande i det fortsatta arbetet med översynen av alkohollagstiftningen.

Företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande

(Beslut av JO Axberger den 17 december 2009, dnr 5386-2008)

Beslutet i korthet: En kommunal tjänsteman har på olika sätt verkat för att en part skulle återkalla ett överklagande i ett ärende där kommunen hade intresse av utgången. Agerandet har ansetts stå i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen, och tjänstemannen har kritiserats.

Bakgrund och utredning

I en anmälan mot exploateringschefen Hans de Maré vid Tekniska nämnden i Lunds kommun anförde Elisabet Gustafson och Christer Fritzell följande.

Lunds kommun hade antagit en detaljplan som berörde deras tidigare fastighet Stora Råby 32:27. Under planprocessen hade de uttryckt kritiska synpunkter. I januari 2007 blev de kontaktade av Lunds kommun. I ett brev anfördes bl.a. att kommunen var beredd att diskutera ett förvärv på marknadsmissiga villkor av deras fastighet. Skälet till detta angavs vara att de var kritiska till det pågående planarbetet. De ställde sig positiva till kommunens förslag.

Under förhandlingarna företrädde kommunen av exploateringschefen Hans de Maré med biträde av en extern konsult. Under våren 2007 presenterade kommunen ett förslag till köpekontrakt som innehöll både köpeskilling och kostnadsersättning (ersättning för flyttkostnader). För sin giltighet förutsatte kontraktsförslaget att den aktuella detaljplanen skulle vinna laga kraft. Om den överklagades skulle köpekontraktet vara förfallet i sin helhet utan rätt till ersättning för någondera parten.

Något avtal träffades inte vid detta tillfälle. I stället fördes ytterligare samtal mellan dem och grannarna å ena sidan och kommunen å andra sidan. Vid dessa samtal indikerade kommunen att ytterligare ersättning skulle kunna utgå bl.a. om överlåtelseerna slutfördes snabbt och utan att detaljplanerna överklagades.

Den 25 april 2007 meddelade Hans de Maré helt oväntat att förhandlingarna hade avbrutits och att någon kostnadsersättning inte längre kunde påräknas. Beskedet lämnades strax innan fristen för att överklaga detaljplanebesluten gick ut. De hade dittills i processen ställt in sig på att avstå från att överklaga men blev nu tvingade att under tidspress överklaga besluten för att på så sätt inte helt förlora möjligheten att gå vidare med saken.

I december 2007 genomfördes till slut försäljningen av deras fastighet, dock utan att de fick någon kostnadsersättning. Det köpekontrakt som slutligen undertecknades innehöll inte något villkor innebärande att de skulle avstå från att överklaga. De ingick också ett hyresavtal med kommunen avseende deras fastighet.

Den 25 februari 2008 fick Christer Fritzell ett mail från Hans de Maré. I mailet skrev Hans de Maré bl.a. följande:

Miljödepartementet är nu i färd [med] att behandla besvären över de två Hasslandaplanerna. Enligt departementets anteckningar är du fortfarande klagande. Det skulle förenkla om du vill återta dina besvär och att återtaget är departementet till handa senast den 10 mars.

Några dagar senare återkom Hans de Maré per telefon. Kontentan av samtalet var att om överklagandena inte återkallades så skulle hyreskontraktet omedelbart sägas upp. Omedelbart efter samtalet mailade de Hans de Maré och klargjorde hur de hade uppfattat samtalet: att han bedrev utpressning för att förmå dem att återkalla överklagandena. De återkallade inte överklagandena. Som ett svar på deras besked kom omedelbart en av Hans de Maré undertecknad uppsägning av hyreskontraktet.

Tekniska nämnden i Lunds kommun anmodades att yttra sig, varvid nämnden anförde att den inte ansåg att ärendet hade handlagts felaktigt. Till sitt yttrande hade tekniska nämnden fogat ett yttrande från exploateringschefen Hans de Maré, som uppgav bl.a. följande.

Kontraktsförslaget redovisades [under förhandlingarna] uttryckligen med syfte att de tre hushållen snabbt skulle få en inblick i vilka detaljer som skulle tas upp i ett eventuellt slutligt kontrakt och för att parterna skulle ha ett bra underlag att diskutera vidare utifrån och ta ställning till. Vi var också mycket tydliga i vårt budskap att en ersättning utöver värderingsnivån förutsatte att Regionfastigheter medverkade i finansieringen av förvärven. Jag förstår att vi startade en mental omställningsprocess bland de tre hushållen, och bland annat därför ansträngde vi oss i alla lägen att vara tydliga, dvs. det var ett

erbjudande vi kom med, där erbjudandet/köpekontraktet såg något olik ut beroende på de två parallellt löpande processerna – tiden för detaljplanerna och Regionfastigheters finansiella medverkan. [---]

Förvånade blev vi den dagen då ett kortfattat brev inkom från Elisabet Gustafson med en önskan om att få genomföra den affär som vi tidigare erbjudit. [...] Vi upprättade det slutliga kontraktet och diskuterade formerna för ett kort hyreskontrakt. Vid den tiden hade en kommunal verksamhet visat intresse av att ta fastigheten i anspråk så fort som möjligt för en evakuering på annat håll i staden. Vi anpassade tider och hyresnivå till detta. Affären genomfördes, och Gustafson och Fritzell blev våra hyresgäster för en kort tid.

Vi blev ånyo förvånade, när vi fick veta att Gustafson och Fritzell hade överklagat de två aktuella detaljplanerna i egenskap av kommunens hyresgäster. Vi tyckte att det rimmade illa med deras korttidskontrakt och vår beredvillighet att anpassa deras avflyttning till deras och inte kommunens primära önskan, men vi insåg att de troligen skulle betraktas som sakägare i planärendet. Efter överläggning med Miljödepartementet, beslöt jag att tillskriva Fritzell och fråga om han/de möjligen kunde tänka sig att återta sina besvär (se bifogad kommunikation). [---]

Uppsägningen låg helt i linje med de underhandsbesked kommunen lämnat och motiverades av kommunens evakueringsbehov som nu var akut. Det tål att upprepas att vi ansträngde oss särskilt och lyckades skjuta upp evakueringen ett antal veckor. [---]

Jag har inte vid något tillfälle uttalat något som kunnat uppfattas som hot. Jag har inte vid något tillfälle sagt eller gjort något som kunnat uppfattas som utpressning. Jag har inte vid något tillfälle utställt falska löften. [...]

Till sitt yttrande hade tekniska nämnden även fogat ett meddelande daterat den 29 februari 2008 från tekniska förvaltningen, mark- och exploateringskontoret. Meddelandet – som är undertecknat av Hans de Maré – är ställt till Miljödepartementet och innehåller bl.a. följande.

Vid en uppföljande telefonkontakt den 28/2 2008 med Fritzell avvisades jag utan att få några som helst besked. Fritzell bekräftade dock att han fått del av mitt mail.

Vägverket och Lunds kommun står beredda att genomföra de aktuella detaljplanerna. [...]

Av Miljödepartementets akter i ärendena framgick att Hans de Maré den 22 och den 28 februari 2008 mailat till en tjänsteman vid Miljödepartementet och då uppehållit sig vid överklagandena från Elisabet Gustafson och Christer Fritzell. I mailet den 22 februari 2008 uppgav han följande.

Hej, här är litet dokument. Titta särskilt på avståndet av besittningsskyddet. Kan det räcka för att betrakta Fritzell som ”ickebesvärsfäbig”? Om inte, så ringer jag honom och frågar om han är beredd att återta, annars säger vi upp honom med tre månaders varsel. [...] Hör av dig.

I mailet den 28 februari 2008 uppgav Hans de Maré följande.

Hej, nedan ser du det mail jag skickat till Fritzell häromdan. Varken han eller hans hustru har återkommit. Jag ringde därför deras bostad för en kort stund sedan och fick tag på Fritzell. Han hade läst mailet men vägrade besvara min fråga. Jag har heller inga förhoppningar att han återtar sin klagan.

Därför är jag mycket angelägen att förstå i vilken mån Fritzell försvårar/kan försvåra/försinka din hantering av planärendena. Du nämnde ”garageproblemet”. Vi kan ju som fastighetsägare säga upp hyresavtalet för villkorsändring, innebärande att hyresgästen får tåla en förändrad, framtida infart.

Vänligen återkom. Om vi vill säga upp avtalet, bör det göras före månads-skiftet.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska myndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

I 13 kap. plan- och bygglagen (1987:10) finns bestämmelser om överklagande.

Av 2 § första stycket och 4 § andra stycket följer att beslut av kommunfullmäktige att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan överklagas hos länsstyrelsen och att länsstyrelsens beslut i ett sådant ärende överklagas hos regeringen.

Rätten att överklaga kommunfullmäktiges beslut att t.ex. anta en detaljplan tillkommer – under de förutsättningar som anges i 5 § – bl.a. berörda hyresgäster (jfr RÅ 1994 ref 66).

I 8 § andra stycket anges bl.a. att den myndighet som har att pröva överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan kan, på begäran av kommunen, förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att överklagandet inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet.

Bedömning

Kommunfullmäktige i Lunds kommun beslutade den 29 mars 2007 att anta dels detaljplan för del av Stora Råby 34:1 m.fl., dels detaljplan för Sydöstra vägen och Hasslanda företagsområde. Elisabet Gustafson och Christer Fritzell m.fl. överklagade besluten först hos Länsstyrelsen i Skåne län, som inte gjorde ändring, och sedan hos regeringen. Den 27 mars 2008 avslog regeringen överklagandena.

Ett detaljplanebeslut får som huvudregel inte genomföras förrän det vunnit laga kraft (jfr 13 kap. 8 § andra stycket plan- och bygglagen). I detta fall har detaljplanebesluten vunnit laga kraft först i och med att regeringen slutligt prövade överklagandena. Det är mot den bakgrunden uppenbart att kommunen haft ett starkt intresse av utgången av ärendena hos regeringen.

Under hösten 2007 överlät Elisabet Gustafson och Christer Fritzell sin bostadsfastighet till Lunds kommun. I samband med överlåtelsen tecknade parterna ett hyresavtal som gällde fr.o.m. den 27 november 2007 och tills vidare med en ömsesidig uppsägningstid om tre månader. Parterna träffade också en överenskommelse om avstående från besittningsskydd.

När överklagandena var föremål för behandling i högsta instans har Hans de Maré den 25 februari 2008 mailat till Elisabet Gustafson och Christer Fritzell och tre dagar senare följt upp den kontakten med ett telefonsamtal. Kontakterna har avsett frågan om Elisabet Gustafson och Christer Fritzell ville återkalla överklagandena. Härefter har kommunen sagt upp hyresavtalet.

Elisabet Gustafson och Christer Fritzell har gjort gällande att uppsägningen har varit en repressalieliknande åtgärd på grund av att de inte återkallade

sina överklaganden av detaljplanebesluten. I Hans de Marés yttrande, som tekniska nämnden hänvisar till i remissvaret, anges att uppsägningen motiverades av kommunens evakueringsbehov. Hans de Maré har också angett att han inte vid något tillfälle sagt eller gjort något som kan uppfattas som utpressning.

Det går inte att med säkerhet utreda vad som avhandlades vid det uppföljande telefonsamtalet från Hans de Maré. Så mycket står dock klart att han några dagar tidigare i ett mail till Elisabet Gustafson och Christer Fritzell tagit upp frågan om de inte ville återkalla sina överklaganden. I mailet har han också lämnat detaljerade upplysningar om hur de i så fall skulle gå till väga och när de senast borde höra av sig till departementet.

En företrädare för en kommunal eller statlig myndighet bör allmänt sett vara mycket återhållsam med att ta kontakt med en enskild som är part i ett ärende där det allmänna, t.ex. en kommun, har intresse av utgången. Det får över huvud taget inte förekomma något som kan uppfattas som påtryckningar. Redan att väcka frågan om den enskilde vill överväga att återkalla ett överklagande, utan att den enskilde gett anledning till det, måste anses olämpligt.

I detta fall har Lunds kommun haft ett intresse av att någon prövning av överklagandena inte skulle ske. Hans de Maré har inte stannat vid att endast väcka frågan om Elisabet Gustafson och Christer Fritzell kunde tänka sig att återkalla sina överklaganden utan han har följt upp frågan med ett efterföljande telefonsamtal. Hans engagemang därvidlag återspeglas i korrespondensen med departementet. Situationen har även varit speciell såtillvida att Elisabet Gustafson och Christer Fritzell i egenskap av hyresgäster stod i ett beroendeförhållande till kommunen. Det finns inte något i utredningen som tyder på att Elisabet Gustafson och Christer Fritzell uttryckt en önskan att återkalla överklagandena. Tvärtom har de – trots det sätt på vilket de uppfattat Hans de Marés avsikter – avvisat hans önskemål.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen iaktta saklighet och opartiskhet. Att en tjänsteman agerar på det sätt Hans de Maré gjort står i klar strid med denna grundläggande regel. Han ska därför kritiserats.

Verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft

(Beslut av *JO Axberger* den 30 juni 2010, dnr 3129-2009 och 1170-2009)

Genom anmälningar till JO aktualiserades två fall som gällde kommuner där fullmäktigebeslut verkställts innan de vunnit laga kraft, varefter besluten överklagats av kommunmedlemmar och då upphävts i domstol. Ärendena utreddes parallellt och redovisades i var sitt beslut (se www.jo.se, dnr 3129-2009 och 1170-2009). Redogörelsen för den rättsliga regleringen och de allmänna utgångspunkterna för bedömningen av fallen var densamma i de två besluten. Referatet inleds med dessa för de båda besluten gemensamma avsnitt. Därefter följer utredning och bedömning i fall I respektive fall II.

Rättslig reglering m.m.

Allmänt

Den offentliga makten utövas under lagarna. Kommunernas självbestämmanderätt fritar inte kommunala organ från skyldigheten att lyda lag.

Genom s.k. laglighetsprövning har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad i förvaltningsdomstol, 10 kap. 1 § kommunallagen, KL. Vilka beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning samt de närmare formerna för detta framgår av 10 kap. 2–7 §§.

Enligt 10 kap. 8 § ska domstolen upphäva ett överklagat beslut om

- beslutet inte har tillkommit i laga ordning,
- beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
- det organ som har fattat beslutet överskridit sina befogenheter, eller
- beslutet strider mot lag eller annan författning.

Enligt bestämmelsen får något annat beslut inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Laglighetsprövningen, som alltså kan begäras endast av kommunens medlemmar, utgör enligt lagmotiven en form av medborgartalan (prop. 1990/91:117 s. 132). Den får betraktas som ett utflöde av det kommunala självbestämmandet.

Verkställande av kommunfullmäktiges beslut

Enligt huvudregeln åligger det kommunstyrelsen att verkställa kommunfullmäktiges beslut (se 6 kap. 4 och 5 §§ KL). För verkställande av beslut som överklagas genom laglighetsprövning finns en särskild regel, intagen i 10 kap. 14 a § KL. Innan innehållet i den bestämmelsen redovisas bör något sägas om dess bakgrund.

För att laglighetsprövningen ska vara meningsfull krävs att domarna i sådana mål efterlevs. Sedan mycket lång tid tillbaka gäller därvid att ett kommunalt organ inte bör kunna genomföra beslut på ett oåterkalleligt sätt så länge det finns en möjlighet att överklaga. Frågan behandlades redan i ett betänkande från år 1952, där en kommunallagskommitté skrev (SOU 1952:14 s. 338):

För att [...] icke syftet med besvärreglerna [de dåvarande bestämmelserna om s.k. kommunalbesvär] skall tillspillogivas måste det verkställande organet städse överväga, om verkställighet av ej lagakraftvunnet beslut äventyrar möjligheten för eventuell klagande att vinna rättelse.[– – –] Finner organet risk föreligga för att besvär skulle leda till beslutets undanröjande, bör det låta anstå med verkställigheten, till dess besvärstiden utlöp, respektive till dess beslutet fastställts genom lagakraftätagande utslag, såvida ej effektivitetskrav påkallar annat.

JO påminde i ett beslut år 1961 om dessa uttalanden, som lagstiftaren instämt i (se JO 1961 s. 431). I det ärende som saken gällde uttalade JO:

Kommunalnämnden har i sin förklaring gjort gällande, att man ej känt till eller haft anledning räkna med att besvär skulle komma att anföras över fullmäktiges ifrågakomna beslut. Denna invändning saknar enligt min mening avgörande betydelse för verkställighetsfrågans bedömning. Det avgörande för denna bedömning är huruvida det fanns anledning räkna med att beslutet komme att undanröjas i händelse av besvär.

JO:s slutsats blev att det måste ha stått klart för det verkställande organet att beslutet troligen skulle komma att upphävas om någon besvärade sig. Han noterade också att om det dessförinnan verkställdes, skulle beslutet inte kunna återgå. Av de skälen och ”då några effektivitetssynpunkter icke åberopats och uppenbarligen ej heller kunna göras gällande” fann JO att det verkställande organet gjort fel som verkställt beslutet innan det vunnit laga kraft.

I tre beslut, som redovisas i JO 1966 s. 307, kritiserade JO kommunala nämnder bl.a. för att de hade verkställt beslut som kunde överklagas. JO upprepade att det verkställande organet ska bedöma dels risken för att besvär över fullmäktiges beslut kan leda till beslutets undanröjande, dels om verkställighet i så fall skulle äventyra möjligheten att rätta beslutet. Sedan han funnit att nämnderna inte levt upp till dessa krav tog JO ställning till om de befunnit sig i sådana ”tvångslägen” att deras handlande ändå varit lagligt. I inget av fallen godtogs de skäl de respektive nämnderna anförde. I ett av dem, som gällde ett beslut om att påbörja vissa byggnadsarbeten, uttalade JO:

Det fanns [...] mycket starka skäl som talade för att beslutet skulle komma att undanröjas vid besvär. Enär det ur allmän synpunkt är av stor vikt att kommun icke vidtager verkställighetsåtgärder, som grundas på beslut vilkas laglighet kan ifrågasättas, måste i förevarande situation nämnden kunna åberopa direkt tvingande skäl att då påbörja byggnadsarbetena för att verkställigheten skulle kunna anses vara tillåten enligt i förarbetena till kommunallagen angivna riktlinjer. Sådana tvingande ekonomiska skäl torde icke kunna anses föreligga med mindre verkställigheten måste ske för att skydda kommunen mot avsevärt ekonomiskt avbräck.

Av JO:s beslut framgår även att kommunen inte bara ska ta hänsyn till de olägenheter som en utebliven verkställighet kan medföra utan även till de skador som den kan dra på sig om beslutet upphävs och måste rättas. Konsekvenserna av att inte verkställa ska med andra ord vägas mot de skadeverkningar som kan uppkomma om beslutet verkställs men sedan måste rivas upp.

Frågor kring kommunala besluts verkställbarhet diskuterades i förarbetena till såväl 1977 års kommunallag som nuvarande kommunallag (se SOU 1971:84 s. 133 ff. och prop. 1975/76:187 s. 552 ff. respektive SOU 1990:24 s. 160 f. och prop. 1990/91:117 s. 136 f.).

Sedan ”kommunalt domstolstrots” kommit att bli alltmer omdebatterat föreslog en utredning år 2000 att de förutsättningar som i rättspraxis ansågs gälla för när omedelbar verkställighet av kommunala beslut får ske skulle lagfästas (se Ds 2000:53). Det ledde till den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 14 a § KL. Den lyder:

Ett beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna i detta kapitel får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det.

I författningskommentaren uttalade lagstiftaren (prop. 2001/02:122 s. 28 f.):

Den föreslagna regleringen innebär att omedelbar verkställighet i princip får ske men att beslut om sådan verkställighet bör föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen eller landstinget att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetshänsyn väger tungt vid bedömningen. Å andra sidan kan en för tidig verkställighet få till följd att kommun- eller landstingsmedlemmarnas rätt att få lagligheten i ett beslut prövad blir illusorisk. Verkställigheten kan ju innebära att en rättelse av beslutet blir faktiskt eller juridiskt omöjlig, t.ex. när en byggnad rivs eller egendom säljs. Kommunen eller landstinget har naturligtvis en viss handlingsfrihet också när ett beslut överklagats. Vid s.k. okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det kunna verkställas trots överklagandet.

Om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas bör omedelbar verkställighet i regel inte ske. Särskild försiktighet är påkallad om avgörandet medför allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär.

Verkställighetsförbud (inhibition)

Om ett beslut har överklagats kan förvaltningsdomstol med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) meddela verkställighetsförbud (inhibition). De närmare förutsättningarna för att meddela inhibition har berörts av Regeringsrätten, som i rättsfallet RÅ 1986 ref. 7 uttalat följande.

Syftet med föreskriften är att domstolen skall ha möjlighet att förhindra en verkställighet i fall då det är av stor betydelse för klaganden att ett överklagat beslut inte länder till efterrättelse, innan saken slutligt prövats av domstolen. Detta kan gälla t.ex. när det skulle vara svårt eller omöjligt att låta en verkställighet av det överklagade beslutet återgå om beslutet upphäves.

En bedömning av om inhibition bör meddelas i ett mål om kommunalbesvär måste grundas på ett preliminärt ståndpunktstagande till frågan huruvida det överklagade kommunala beslutet är olagligt eller ej enligt de av klaganden åberopade omständigheterna. Inhibition bör komma ifråga endast om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

Rättelse av verkställda beslut

Enligt 10 kap. 15 § KL gäller att om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, ska det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

En bestämmelse av detta slag infördes först i den tidigare kommunallagen. I förarbetena anförde statsrådet (prop. 1975/76:187 s. 561 f.):

Enligt paragrafen skall verkställigheten av det upphävda beslutet bringas att återgå i den mån det är möjligt. Vid bedömningen av hur långt denna skyldighet sträcker sig kan de uttalanden av kommunalrättskommittén som jag har återgett i det föregående tjäna till ledning.

Kommunalrättskommittén – vars förslag innebar att det var kommunstyrelsen som skulle besluta om återgångsåtgärder – hade, med hänvisning till avgöranden från Regeringsrätten, uttalat följande (SOU 1971:84 s. 147).

Det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. Kommunstyrelsen bör emellertid i syfte att minska eventuella förluster ha en viss frihet att välja metod och tidsplan för återgång. I princip bör dock gälla att återgång skall genomföras utan onödigt dröjsmål. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarande skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång. Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels finns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga. Återgångsförfarande är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis består i en utbetalning kan återkrav vara utesluttet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbärings-skyldig kan återbäring vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste kommunstyrelsen ha rätt att avskriva återgångsärendet.

Den 1 juli 2002 förtydligades bestämmelsen (SFS 2002:438). I propositionen anfördes (prop. 2001/02:122 s. 18 f.):

Vid tillkomsten av bestämmelsen torde [...] ha förutsatts att kommunens eller landstingets ställningstagande till frågan om rättelse skall komma till uttryck i ett formligt beslut. I annat fall berövas medlemmarna i kommunen eller landstinget praktisk möjlighet att överklaga ställningstagandet.

De undersökningar som gjorts angående tillämpningen av bestämmelsen om rättelse visar att kommunerna i en del fall dröjt mycket länge innan de fattat beslut om rättelse. Dessutom har det förekommit i stor utsträckning att något beslut över huvud taget inte fattats. Undersökningarna ger visserligen inte underlag för säkra slutsatser angående förekomsten av domstolstrots i nu berörda fall. De visar emellertid att bestämmelsen om rättelse inte tillämpats i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Enligt regeringens mening finns det mot den nu angivna bakgrunden anledning att förtydliga bestämmelsen i 10 kap. 15 § kommunallagen. Av bestämmelsen bör framgå att ett formellt beslut om rättelse måste meddelas och att detta skall ske utan oskäligt dröjsmål. Detta bör enligt regeringens mening leda till en bättre tillämpning av bestämmelsen och att domstolstrots av det nu diskuterade slaget motverkas. Förslaget ger också kommuner och landsting en viss flexibilitet i beredningen av ett ärende om rättelse. Någon ytterligare precisering av inom vilken tidsperiod rättelse skall ske är enligt regeringens mening inte erforderlig. Ställningstagandet till frågan om rättelse bör dock i de flesta fall kunna ske relativt snabbt.

Syftet med den föreslagna ändringen är att ett formellt beslut i frågan om rättelse skall fattas. Civilrättslig bundenhet kan föreligga trots att ett beslut har upphävts. Detta problem får dock liksom i dag lösas från fall till fall. En kommun- eller landstingsmedlem som anser att styrelsen eller den berörda

nämnden fattat ett felaktigt beslut i frågan om rättelse har möjlighet att överklaga beslutet genom laglighetsprövning.

Rättelseskyldigheten åvilar den som fattat beslutet. Om detta fattats av kommunfullmäktige är det alltså den instansen som ska vidta rättelse.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen, med skyldighet att i förekommande fall ta initiativ i olika frågor och göra framställningar till fullmäktige (se bl.a. 6 kap. 2 och 4 §§ KL). Tillsammans med övriga nämnder har styrelsen ansvar för beredning av fullmäktigeärenden och verkställighet av fullmäktiges beslut. Mot den bakgrunden har JO tidigare kritiserat kommunstyrelser som inte gjort kommunfullmäktige uppmärksamma på att av fullmäktige fattade beslut hade upphävts och på att frågan om rättelse enligt 10 kap. 15 § KL därmed hade aktualiserats (dnr 2608-1996 och 4773-1997).

Allmänna utgångspunkter för bedömningen

Inledning

JO ska kontrollera att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar får dock inte granskas av JO. Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska JO beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Det anses innebära att lämplighetsöverväganden som görs av kommunala organ i regel inte bör bedömas (se t.ex. JO 1986/87 s. 297).

Kommunfullmäktiges åtgärder kan således inte föranleda några uttalanden av mig. Bedömningen i [de fall som utretts] tar sikte på om [de respektive kommunstyrelsernas] handläggning överensstämmer med de regler som gäller.

Verkställande av beslut som kan bli föremål för laglighetsprövning

Ett beslut som kan överklagas får enligt 10 kap. 14 a § KL verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. De ovan redovisade uttalandena i bestämmelsens förarbeten innebär i huvudsak följande. Verkställigheten ska föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det understryks å ena sidan att det kan ha stor betydelse att beslutet verkställs skyndsamt och att effektivitetshänsyn ska väga tungt. Å andra sidan framhålls att en för tidig verkställighet kan medföra att laglighetsprövningen blir illusorisk, eftersom det då kan bli omöjligt att rätta beslutet. I förarbetena sägs också att omedelbar verkställighet i regel inte bör ske om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas.

Rättsläget kan mot denna bakgrund – och i belysning av den ovan redovisade rättsutveckling som lett fram till dagens reglering – sammanfattas och kommenteras på följande sätt.

1. Ett beslut får verkställas innan det vunnit laga kraft, men man måste dessförinnan bedöma risken för att det kan komma att upphävas vid ett eventuellt överklagande.

Den prövning som ska ske inför verkställigheten avser inte sannolikheten för att beslutet överklagas, utan dess rättsliga hållfasthet. Prövning-

en torde i de flesta fall inte vålla några stora bekymmer. Andra gånger kan läget vara mer komplicerat. Eftersom det är fråga om en rent juridisk bedömning torde saken i sådana fall med fördel kunna överlåtas till en kommunjurist eller någon med motsvarande kompetens.

Det är svårt att ange vilken grad av sannolikhet för ett upphävande som ska krävas. Såväl lagens ordalydelse som uttalandena i dess förarbeten talar dock för att det är först när den rättsliga frågan klart framstår som öppen för olika tolkningar – och det således föreligger en beaktansvärd risk för att beslutet vid ett eventuellt överklagande kan komma att undanröjas – som verkställighetshinder kan föreligga.

2. Beslut som riskerar att upphävas och som inte kan rättas utan olägenhet bör inte verkställas, om det inte finns starka effektivitetsskäl.

Rätten till laglighetsprövning får inte bli illusorisk och kan därför inte underordnas mer allmänna intressen av att snabbt kunna genomföra politiska beslut. Det måste krävas specifika skäl av ekonomiskt eller rättsligt slag som gör att det av hänsyn till kommunens bästa inte är möjligt att avvakta med beslutets verkställande.

Vid avvägningen ska konsekvenserna av en utebliven verkställighet ställas mot de följder ett eventuellt upphävande kan medföra. Det bör i det sammanhanget observeras att en kommun i princip är skyldig att frånträda ingångna avtal och bära de skadeståndskrav detta kan föranleda, om det beslut som avtalet grundas på upphävs efter en laglighetsprövning (jfr de ovan citerade uttalandena från kommunalrättskommittén som enligt propositionen skulle tjäna som vägledning).

Rättelse enligt 10 kap. 15 § kommunallagen

Kommunstyrelsen har som ovan framgått ett övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen.

När ett verkställt beslut som fattats av kommunfullmäktige upphävs genom laglighetsprövning åligger det kommunstyrelsen att bereda och hos fullmäktige väcka frågan om rättelse. Denna styrelsens skyldighet fritar inte fullmäktige från dess ansvar, men den fyller den i sammanhanget från rättssäkerhetssynpunkt väsentliga funktionen att säkerställa att saken anhängiggörs i kommunfullmäktige, som därigenom inte kan undandra sig att fatta beslut i ärendet, ett beslut som i sin tur kan göras till föremål för laglighetsprövning.

I. Kritik mot Kommunstyrelsen i Täby kommun, som verkställt beslut om ”avknoppning” av en kommunal gymnasieskola utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att de vann laga kraft

(3129-2009)

Beslutet i korthet: Kommunstyrelsen i Täby kommun anmäldes för att den verkställt beslut av kommunfullmäktige innan besluten vunnit laga kraft och

för att den underlåtit att rätta besluten sedan de upphävts av domstol efter laglighetsprövning. Kommunstyrelsen kritiserar för att inte ha prövat om det funnits en beaktansvärd risk för att besluten skulle kunna komma att upphävas om de överklagades. Det är dock inte klarlagt att det vid tidpunkten för verkställigheten måste anses ha funnits en sådan risk, även om åtskilligt talar för det. Kommunstyrelsens handläggning av frågan om rättelse har inte föranlett kritik.

Bakgrund och utredning

Under 2006 ansökte rektorn och en lärare vid den kommunala gymnasieskolan Tibble gymnasium om tillstånd att genom sitt bolag bedriva gymnasieskola i Täby kommun. Ansökan beviljades av Skolverket den 15 mars 2007. De hade vidare till kommunen anmält sitt intresse av att genom sitt bolag få överta verksamheten vid Tibble gymnasium. Frågan om att på detta sätt förändra formerna för driften av skolan var kontroversiell såväl politiskt som bland elever och personal, och protesterna mot ”avknoppningen” rönt stor uppmärksamhet i media.

Vid ett extrainsatt fullmäktigesammanträde den 10 maj 2007 beslutade Kommunfullmäktige i Täby kommun att avveckla den kommunala verksamheten vid Tibble gymnasium samt att godkänna att ett ramavtal träffades mellan kommunen och Tibble Fristående Gymnasium (bolaget) innefattande bl.a. hyresavtal och verksamhetsavtal. Fullmäktige beslutade även att sälja inventarier och utrustning i Tibble gymnasium till bolaget för 9,2 miljoner kronor.

Den 11 maj 2007, dagen efter fullmäktiges beslut, verkställdes dessa genom att ett antal avtal mellan Täby kommun och bolaget undertecknades av en tjänsteman vid kommunstyrelsen. Bolaget påbörjade sedermera sin skolverksamhet höstterminen 2007.

Kommunfullmäktiges beslut överklagades av flera kommunmedlemmar till Länsrätten i Stockholms län, med yrkande om att det skulle upphävas.

Det framställdes också ett yrkande om att domstolen skulle förordna att beslutet tills vidare inte skulle gälla, s.k. inhibition. Länsrätten avslog den 12 juni 2007 yrkandet om inhibition. Beslutet överklagades, men Kammarrätten i Stockholm meddelade inte prövningstillstånd.

Den 20 december 2007 avslog Länsrätten i Stockholms län överklagandena (mål nr 10633-07). Domen överklagades till Kammarrätten i Stockholm, som den 9 april 2009, dvs. knappt två år efter det att beslutet fattats och verkstälts, upphävde länsrättens dom och kommunfullmäktiges beslut (mål nr 584-08). Kammarrätten konstaterade att det varit fråga om en verksamhetsövergång och att det totala värdet på verksamheten översteg värdet på inventarier och utrustning. Genom att bara ta betalt för inventarier och utrustning bedömdes kommunen ha lämnat ett individuellt riktat stöd till bolaget, vilket stred mot 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (1991:900), KL. Fullmäktiges beslut om verksamhetsavtal bedömdes också strida mot 9 kap. 8 a § skollagen (1985:1100), då bolaget enligt detta avtal skulle erhålla lägre er-

sättning än vad som föreskrivs i Skolverkets riksprislista. Domen vann laga kraft.

Med anledning av kammarrättens dom meddelade bolaget den 27 april 2009, efter en förfrågan från Tåbys kommunjurist, att man inte gick med på att låta ingångna avtal gå tillbaka eller att omförhandla dessa.

Den 18 maj 2009 beslutade kommunstyrelsen efter utredning att föreslå fullmäktige att inte vidta några åtgärder syftande till rättelse av verkställigheten av de upphävda besluten. Fullmäktige beslutade den 25 maj 2009 att återremittera ärendet till kommunstyrelsen. Beslutet fattades med stöd av minoritetsskyddsbestämmelserna i 5 kap. 36 § KL. Efter viss kompletterande utredning föreslog kommunstyrelsen återigen att fullmäktige skulle besluta att inte vidta några rättelseåtgärder. Kommunfullmäktige beslutade den 15 juni 2009 i enlighet härmed att inte vidta någon åtgärd syftande till rättelse av verkställigheten av de upphävda besluten eftersom det inte bedömdes finnas någon rimlig möjlighet att åstadkomma detta. Beslutet överklagades och handläggs vid Förvaltningsrätten i Stockholm (mål nr 12758-10).

Under sommaren och hösten 2009 fördes fortsatta diskussioner mellan kommunen och bolaget, varvid kommunen lät utföra vissa uppskattningar av värdet på det som överlåtits. Vid ett sammanträde den 23–24 november 2009 beslutade fullmäktige att godkänna en överenskommelse som under senhösten hade träffats mellan kommunen och bolaget, med innebörd att bolaget skulle betala ytterligare 6,6 miljoner kronor till kommunen avseende goodwillvärde.

Kommunstyrelsen i Täby kommun anmodades att yttra sig. Beträffande övervägandena angående verkställigheten anförde kommunstyrelsen följande.

Eftersom önskemålet var att den ”avknoppade” skolan skulle kunna börja sin verksamhet till höstterminen 2007 erfordrades ett beslut om nedläggning av den kommunala skolan samt försäljning av inventarierna under vårterminen 2007. Till följd av att Skolverkets godkännande kom först i mars 2007, medförde detta viss brådska med avslutandet av ärendet. Effektivitetshänsyn kom att väga tungt vid denna bedömning, eftersom det var av vikt att det vid elevernas skolval inför höstterminen stod klart i vilken form skolan skulle bedrivas i fortsättningen. I annat fall skulle osäkerheten om den framtida skolformen på Tibblegymnasiet försvårat elevernas val och avskräckt de elever som från början haft en bestämd uppfattning om de ville eller inte ville gå i en fristående gymnasieskola från att välja Tibble gymnasium. [– –]

Av vikt vid ställningstagandet rörande verkställigheten var dock framför allt att man från kommunens sida vid den tidpunkten var fullständigt övertygad om att fullmäktiges beslut var fullt lagligt. Ärendet var utan tvivel starkt politiskt kontroversiellt och föranledde en bitvis hätsk debatt som även gav eko i riksmidia. Debatten handlade vid den tidpunkten dock framför allt om frågan om beslutets lämplighet, och inte om dess laglighet. Täby kommun genomförde avknoppningen på motsvarande sätt som man tidigare förfarit vid andra, politiskt mindre omstridda, avknoppningar och på samma sätt som skett i en rad andra kommuner i landet. Som tidigare angetts följde också länsrättens dom i december 2007 kommunens linje, vilket i vart fall ger stöd för uppfattningen att kommunens inställning inte var orimlig.

Det bör hållas i minnet att den rättsliga debatten om lagligheten av avknoppningar tagit fart först efter det att avknoppningen av Tibble gymnasium skedde. Detta understryks av det förhållandet att regeringen i beslut den 21 februari 2008 uppdrog åt Statskontoret att göra en analys av vilka principer som skall ligga till grund för prissättningen när en kommun överläter verksamheten till sin personal och därvid anförde ”Regeringen vill stimulera en

större mångfald av utövare inom den offentligt finansierade välfärden. Det är regeringens uppfattning att med fler utförare ökar möjligheten till utveckling och högre kvalitet i verksamheten. Ett sätt att uppnå sådan mångfald är att anställda inom en offentligt driven verksamhet får ta över och driva den på egen hand. För att avknoppningar skall fungera är det viktigt att det finns tydliga regler för hur överlåtelser av verksamheter skall gå till.” (ärende Fi 2008/1516). Regeringen uttalar sig vid den tidpunkten således i positiva ordalag om avknoppning. Mot den bakgrunden är det intressant att notera att den särskilda utredare Statskontoret utsett i sin rapport, som kom den 29 april 2008, uttalade att det inte är rättsligt möjligt med riktade erbjudanden till anställda om övertagande av kommunal verksamhet. Dessförinnan hade Sveriges Kommuner och Landsting genomfört en grundlig utredning av frågan och i en rapport, som kom den 28 januari 2008, uttalat att skolor enligt vissa förutsättningar kan avknoppas. För närvarande pågår flera rättsliga förfaranden angående avknoppade verksamheter och lagligheten av besluten därom, så frågan om avknoppningars laglighet över huvud taget samt om de former under vilka de eventuellt kan genomföras kan inte sägas vara rättsligt klarlagd. Av detta skäl genomförs idag inga avknoppningar i kommunen.

Mot bakgrund av det juridiska material som föreligger i dagsläget, kan man naturligtvis anta att sannolikheten är stor för att kommunen i dag skulle ha avvaktat med verkställigheten av ett fullmäktigebeslut om avknoppning av en verksamhet tills beslutet vunnit laga kraft. Som anförts i det föregående fanns dock detta omfattande juridiska material angående avknoppningar inte i maj 2007, och man hade ingen anledning till annat antagande än att frågan om Tibble gymnasium inte skilde sig från andra avknoppningar som genomförts dessförinnan.

Beträffande den situation som uppstod då kammarrätten upphävt kommunfullmäktiges beslut anförde kommunstyrelsen följande.

Eftersom fullmäktiges beslut hade verkställts, aktualiserades i den situationen frågan om rättelse enligt 10 kap. 15 § kommunallagen. Det konstaterades att de redan ingångna avtalen mellan kommunen och TFG var civilrättsligt giltiga och inte kunde hävas med kammarrättens dom som grund. Det bedömdes inte juridiskt möjligt att framtvinga en återgång av prestationerna eller en ändring av avtalen innan avtalstidens utgång. Kommunfullmäktiges beslut om rättelse fattades den 15 juni 2009 (§ 69) i enlighet härmed; det beslutades även att hyres- och verksamhetsavtalen med TFG skulle sägas upp till avtalstidens utgång för att sedan i möjligaste mån kunna anpassas efter kammarrättens dom. De överväganden som gjordes framgår av bifogade två tjänsteutlåtanden [bilagorna här uteslutas] inför fullmäktiges beslut. Beslutet har överklagats.

Kommunen konstaterar att kammarrätten i sin dom underkänt kommunens agerande i två hänseenden; dels att kommunen inte vidtagit någon utredning rörande frågan om verksamheten haft något goodwillvärde, dels att kommunens avtal med TFG om skolpengens storlek står i strid med skollagen. För att om möjligt kunna åstadkomma ett avtalsläge som bättre överensstämde med kammarrättens dom fördes under sommaren och hösten 2009 diskussioner med TFG och kommunen lät utföra två oberoende värderingar av goodwillvärdet på Tibble gymnasium vid avknoppningstidpunkten. Sedan värderingen slutförts kunde parterna under senhösten 2009 träffa en överenskommelse av innebörd att TFG betalar ytterligare 6,6 miljoner till kommunen i ersättning för goodwill. I beslut den 14 december 2009 beslöt fullmäktige att, med upphävande av sitt beslut av den 10 maj samma år, godkänna denna överenskommelse. Överenskommelsens innehåll och skälen för densamma framgår av bifogade tjänsteutlåtande [bilagan här uteslutas].

Mot kommunstyrelsens beslut att anta yttrandet till JO fanns två reservationer, av Mats Hasselgren och Eva Wittbom respektive Magnus Hedberg. De förra anförde bl.a. att det år 2007 var uppenbart för alla att Tibble gymnasium hade ett betydande marknadsvärde. Kunskapsskolans dåvarande VD hade i media uppskattat skolans värde till mellan 40 och 50 miljoner kronor och en företagare hade i februari 2007 meddelat kommunstyrelsens ordförande sitt intresse av att köpa Tibble gymnasium för ett betydande belopp, 20 miljoner kronor nämndes inledningsvis. I reservationen uppgavs vidare att det i en granskning genomförd av Öhrlings Price Waterhouse Coopers anges att ”Det är vidare osannolikt att kommunstyrelsen inte haft kännedom om den marknad som uppstått för fristående skolor. Kännedom om detta borde ha påverkat ärendets beredning. Om kommunstyrelsen saknat kännedom om detta har styrelsen brustit i omvärldsbevakning.”

Rättslig reglering och allmänna utgångspunkter för bedömningen har redovisats i referatets inledning, se ovan.

Bedömning

Verkställighetsfrågan

Besluten verkställdes påfallande snabbt. Handlingarna bär inga spår av att det gjordes någon prövning av det slag som lagen förutsätter. Det finns därför skäl att erinra kommunstyrelsen om att laglighetsprövningen är en viktig del av kommunmedlemmarnas demokratiska kontroll över att kommunens organ följer gällande regler. Kommunstyrelsen har såvitt framkommit tagit för lätt på sin uppgift i detta hänseende. Omständigheterna motiverade en rättslig analys, och det kan numera konstateras att det skulle ha varit av värde om man hade stannat upp och utfört en prövning i enlighet med den bestämmelse man faktiskt tillämpade. Kommunstyrelsen måste kritiseras för att så inte skedde.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande till JO framfört att man var fullständigt övertygad om att fullmäktiges beslut var lagliga. Av utredningen framgår dock att frågan om den överlåtna verksamhetens värde var i hög grad aktuell redan vid tiden för beslutets verkställande. Åtskilligt talar för att det vid den tidpunkten förelåg en beaktansvärd risk för att besluten skulle upphävas efter överklagande och att det var den slutsats kommunstyrelsen borde ha kommit till, om den ägnat saken vederbörlig uppmärksamhet.

Det är dock vanskligt att bedöma detta, så här långt i efterhand. Kommunstyrelsen har i sitt yttrande till JO hävdade att debatten om ”lagligheten av avknoppningar” tagit fart först senare. Viss betydelse måste också tillmätas det faktum att länsrätten inte beslutade om inhibition, liksom att det var först i kammarrätten, långt senare och efter grundlig prövning, som besluten upphävdes. Jag anser mot den bakgrunden inte att det finns tillräckligt underlag för att slå fast att kommunstyrelsen, om den prövat saken på ett korrekt sätt, hade måst komma till slutsatsen att det fanns en beaktansvärd risk för att besluten inte skulle stå sig vid överklagande.

Frågan om rättelse

Av handlingarna framgår att kommunstyrelsen efter kamrarrättens dom omgående beredde ärendet och i fullmäktige väckte frågan om rättelse. Kamrarrättens dom meddelades den 9 april 2009, varefter ärendet togs upp i fullmäktige den 25 maj samma år. Som underlag förelåg en utförlig beskrivning av bl.a. de rättsliga förutsättningarna för fullmäktiges vidare handläggning. Denna handläggning, liksom fullmäktiges beslut, faller som framgått utanför JO:s tillsyn.

Såvitt angår kommunstyrelsen har denna alltså sett till att ärendet omgående underställdes kommunfullmäktiges prövning och att styrelsen härvid presenterade ett erforderligt beslutsunderlag. Någon grund för kritik mot hur kommunstyrelsen handlagt saken föreligger inte.

Avslutning

Kommunstyrelsen i Täby kritiseras för att ha genomfört besluten om verksamhetsövergången vid Tibble gymnasium utan att först ha prövat om det funnits verkställighetshinder enligt 10 kap. 14 a § kommunallagen. Kommunstyrelsens uppfattning att besluten framstod som lagliga när de fattades kan ifrågasättas, men inte tillbakavisas som grundlös.

En konsekvens av den bedömningen är att det inte är nödvändigt att ta ställning till de effektivitetsskäl kommunstyrelsen åberopat till stöd för sin handläggning. Jag vill dock ta tillfället i akt och tillägga att det kommunstyrelsen anført i den delen enligt min mening inte kan betraktas som tillräckligt för genomförande av verkställighetsåtgärder som inte kan återgå. Någon tvångssituation var det inte fråga om; det har inte framkommit något som visar att ett snabbt verkställande hade stor rättslig eller ekonomisk betydelse för kommunen. Om verkställigheten skulle behöva rättas fanns däremot en tydlig risk för att kommunen skulle hamna i svårigheter och ådra sig skadeståndskrav. Att de styrande i en kommun önskar genomdriva från deras synpunkt angelägna samhällsförändringar på ett snabbt och smidigt sätt utgör enligt min mening inte skäl som kan sättas framför kommunmedlemmarnas rätt till en meningsfull laglighetsprövning.

II. Allvarlig kritik mot Kommunstyrelsen i Övertorneå kommun, som trots rättsliga hinder verkställt ett beslut av kommunfullmäktige innan det vunnit laga kraft och underlåtit att verka för att frågan om rättelse underställdes fullmäktige efter det att beslutet upphävts

(Dnr 1170-2009)

Beslutet i korthet: Kommunstyrelsen i Övertorneå kommun anmälades för att den verkställt ett beslut av kommunfullmäktige innan det vunnit laga kraft och för att den underlåtit att rätta beslutet sedan det upphävts av domstol efter laglighetsprövning. Kommunstyrelsen kritiserar för att den inte prövat om det funnits en beaktansvärd risk för att beslutet skulle kunna komma att upphävas om det överklagades och för att den verkställt beslutet trots att det var uppenbart att det skulle kunna upphävas. Kommunstyrelsen kritiserar också för att den inte utrett och i kommunfullmäktige väckt frågan om rättelse av beslutet sedan detta upphävts.

Kommunstyrelsens förhållningssätt är ytterst anmärkningsvärt och förtjänar allvarlig kritik. Det inträffade ger intryck av att kommunstyrelsen helt ignorerat de regler i kommunallagen som den varit skyldig att följa.

Bakgrund och utredning

Kommunfullmäktige i Övertorneå kommun beslutade den 22 september 2008 att godkänna att kommunen sålde fastigheten Övertorneå Turtola 1:224, på vilken en sim- och sporthall var uppförd, för en krona. I beslutet angavs att fastighetens bokförda värde var 2 412 470 kronor. Det upplystes också om att hyresavtal för sim- och sporthallen skulle tecknas av kultur- och fritidsnämnden enligt tidigare beslut där. Vid sammanträdet yrkades att fastigheten i stället skulle läggas ut på anbud med fri prövningsrätt, ett yrkande som tidigare framställts vid kommunstyrelsens beredning av ärendet. Kommunfullmäktiges justerade protokoll över beslutet anslogs enligt uppgift på kommunens anslagstavla den 1 oktober 2008.

Den 6 oktober 2008 verkställdes fullmäktiges beslut genom att köpekontrakt m.m. undertecknades av kommunchefen och kommunstyrelsens ordförande.

Kommunfullmäktiges beslut överklagades den 22 oktober 2008 med yrkande om att det skulle upphävas. Överklagandet innehöll även ett yrkande om att domstolen skulle förordna att beslutet tills vidare inte skulle gälla, s.k. inhibition.

Den 28 oktober 2008 beslutade Länsrätten i Norrbottens län om inhibition. Länsrätten fann att utredningen entydigt talade för att försäljningen utgjorde stöd till en enskild näringsidkare i strid med bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900), KL. Beslutet överklagades inte.

I en dom den 1 december 2008 undanröjde länsrätten kommunfullmäktiges beslut (mål nr 1999-08). I domen angavs bl.a. följande.

Den aktuella fastigheten har inte utbudits till försäljning eller ens värderats av utomstående experter. Fastigheten har sålts för en krona samtidigt som kommunen förbundit sig att betala en hyra om 495 000 kr per år. Avtalet gäller för fem år och således har kommunen förbundit sig att betala en hyra om 2,5 miljoner kr. Det är uppenbart att fråga är om otillåtet stöd till enskild näringsidkare (RÅ 1980 Ab 482). Det har inte framkommit i målet att det varit nödvändigt att sälja den aktuella fastigheten till ett pris understigande marknadsvärdet. Eftersom beslutet strider mot 2 kap. 8 § KL skall det upphävas.

Länsrättens dom överklagades inte.

Domen anmäldes vid kommunstyrelsens sammanträde den 8 december 2008 (Ks § 181 Delgivningar p. 18). Den föranledde inte någon åtgärd.

Sedan en utredning hos JO inletts uppgav Övertorneås kommunchef vid kontakter med JO:s handläggare den 29 april 2009 att frågan om rättelse av fullmäktiges upphävda beslut skulle behandlas vid kommunfullmäktiges sammanträde den 4 maj 2009.

Vid sammanträdet beslutades med stöd av 5 kap. 32 och 40 §§ KL att ta upp ett extra ärende om att på eget initiativ anta ett yttrande till JO. I yttrandet uppmanades JO att lämna anmälningarna utan åtgärd. Det angavs att kommunen är civilrättsligt bunden av ingångna avtal och att en återgång av det upphävda beslutet skulle medföra omfattande skadeståndsanspråk. ”Det är därför orimligt för Övertorneå kommun att rätta sig efter Länsrätten i Norrbottens läns beslut varför återgångsförfarandet avskrivits då beslutet inte kan göras om i riktig ordning.” Fullmäktige fattade dock inte något beslut i frågan.

Kommunstyrelsen i Övertorneå kommun anmodades att yttra sig. Styrelsen anförde följande.

Kommunfullmäktige beslutade den 22 september 2008 § 37 om försäljning av fastigheten Turtola 1:224, där köpekontraktet mellan Övertorneå kommun och Karl Robert Blomberg godkändes.

Den 6 oktober undertecknades avtalet mellan kommunens företrädare och köparen där köpekontrakt och köpebrev upprättades. Efter att detta civilrättsliga avtal ingåtts mellan parterna meddelade Länsrätten i Norrbottens län först inhibition och dom i ärendet den 1 dec. 2008.

Övertorneå kommun konstaterar att civilrättslig bundenhet i förhållande till avtalspart redan före inhibitionsbeslutet inträtt mellan Övertorneå kommun och Robert Blomberg. Blomberg har också vid förfrågan meddelat kommunen att han gör gällande att sådan civilrättslig bundenhet ingåtts mellan Övertorneå kommun och honom, i och med att köpekontrakt, köpebrev och hyresavtal upprättats.

Omständigheten av redan ingångna civilrättsliga avtal innebär att kommunen prövat möjligheten till en återgång av upphävt beslut men att detta har varit omöjligt i detta ärende. Ett eventuellt återgångsförfarande i detta ärende hade därför medfört omfattande ekonomiska skadeståndsanspråk.

Övertorneå kommun anhåller därför att Riksdagens ombudsmän lämnar inkommen anmälan utan åtgärd.

Kommunstyrelsen ingav kopior av protokoll från kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens sammanträden, de aktuella köpehandlingarna och handlingar i länsrättens mål.

Rättslig reglering och allmänna utgångspunkter för bedömningen har redovisats i referatets inledning, se ovan.

Bedömning

Verkställighetsfrågan

Beslutet verkställdes innan det vunnit laga kraft. Det saknas spår av att någon prövning av det slag lagen föreskriver ägde rum. Det finns därför skäl att erinra kommunstyrelsen om att laglighetsprövningen är en viktig del av kommunmedlemmarnas demokratiska kontroll över att kommunens organ följer gällande regler. Kommunstyrelsen synes inte ha förstått sin uppgift i detta hänseende.

Risken för att kommunfullmäktiges beslut skulle upphävas såsom stridande mot 2 kap. 8 § KL var uppenbar. Fastigheten med simhallen utbjöds inte till försäljning innan beslutet fattades av kommunfullmäktige. Någon oberoende värdering gjordes aldrig, och det bokförda värdet var väsentligt högre än köpeskillingen. Fastigheten såldes för en krona samtidigt som kommunen i ett avtal åtog sig att under fem år betala en hyra om totalt närmare 2,5 miljoner kronor.

Om kommunstyrelsen skulle ha ägnat saken vederbörlig uppmärksamhet hade den med andra ord inte kunnat undgå slutsatsen att hinder för verkställighet i princip förelåg. Bara om rättelse vore möjlig eller om starka effektivitetsskäl kunde anföras, skulle beslutet kunna verkställas före överklagandetidens utgång.

Att det skulle bli svårt att rätta en verkställighet som består i att ingå ett bindande och reservationslöst avtal är uppenbart. Att det skulle ha funnits effektivitetsskäl av ekonomisk eller juridisk natur har inte ens gjorts gällande av kommunstyrelsen, som för övrigt inte kan anses ha besvarat de frågor som JO ställt om detta. Något godtagbart skäl för verkställigheten har således inte framkommit.

Kommunstyrelsen har sammanfattningsvis inte fullgjort sin skyldighet att pröva om det förelegat några verkställighetshinder, och den har verkställt ett beslut trots att det var uppenbart att sådana hinder förelåg.

Frågan om rättelse

Av utredningen framgår att kommunstyrelsen, trots att mer än ett och ett halvt år förflutit sedan länsrätten upphävde beslutet, ännu inte har sett till att frågan om rättelse underställts fullmäktiges prövning. Inte heller synes man, i syfte att förse kommunfullmäktige med ett beslutsunderlag, ha vidtagit någon åtgärd för att utreda de närmare förutsättningarna för en rättelse.

Skälet till detta förhållningssätt synes ha att göra med kommunens avtal med Karl Robert Blomberg. Sedan de beslut som avtalet med Blomberg grundas på har upphävts åligger det dock kommunfullmäktige att med till buds stående medel bringa verkställigheten att återgå. Det redan ingångna avtalet kan därvid självfallet utgöra ett problem, men man måste åtminstone försöka lösa det problemet. Att detta kan innebära kostnader försvagar inte det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. I anledning av vad som i dessa delar anförts från kommunstyrelsens sida vill jag framhålla att laglighetsprövningen inte kan kringgås på så vis att man först verkställer ett beslut

genom en civilrättsligt bindande uppgörelse och sedan, om beslutet upphävs, underlåter att vidta rättelse med hänvisning till att detta är omöjligt på grund av de skadeståndskrav som motparten reser. Man kan med andra ord inte först bryta mot lagen och sedan fly förutsebara följder av sitt handlande med motiveringen att det blir för dyrt att reda upp det man ställt till med.

Kommunstyrelsen har alltså underlåtit att vidta de åtgärder som lagstiftningen kräver med anledning av länsrättens lagakraftvunna dom. På grund av kommunstyrelsens passivitet har kommunfullmäktige inte behövt ta ställning till vilka rättelseåtgärder som ska vidtas. Kommunstyrelsens agerande innebär vidare att en domstolsprövning av frågan om rättelse av verkställigheten av det upphävda beslutet inte kan ske. Den föregående laglighetsprövningen blir därmed resultatlös och framstår som illusorisk.

Avslutning

Det som framkommit ger intryck av att kommunstyrelsen helt ignorerat regler som den varit skyldig att följa. Så långt saken här utretts går det inte att säkert säga om detta skett av okunnighet eller om det rört sig om medvetet lag- och domstolstrots. Den frihet lagstiftningen ger en kommunstyrelse att under vissa förutsättningar verkställa beslut av kommunfullmäktige innan dessa vunnit laga kraft har i alla händelser utnyttjats på ett sådant sätt att laglighetsprövningen kringgåts. Den demokratiska funktion som denna är avsedd att fylla har därmed satts ur spel.

Kommunstyrelsens förhållningssätt är ytterst anmärkningsvärt och förtjänar allvarlig kritik.

Allvarliga åsidosättanden av rättsregler bör, om respekten för laglydnaden inte ska äventyras, enligt min mening kunna bli föremål för sanktion. Åtgärder och underlåtenheter av det slag som här bedömts innefattar dock inte myndighetsutövning, jfr NJA 1988 s. 26. Ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken är därmed uteslutet. I samband med de senaste ändringarna i reglerna om laglighetsprövning föreslogs en vitessanktion. Regeringen avstod från detta men tillade att man avsåg att noga följa upp saken. För det fall de åtgärder som vidtogs inte skulle visa sig tillräckligt effektiva avsåg regeringen att återkomma i frågan. (Se prop. 2001/02:122 s. 20.) Mot den bakgrunden tillställs Regeringskansliet en kopia av detta beslut.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn

(Dnr 4405-2008)

Bakgrund

Å.J. är gift med J.J. och tillsammans har de dottern W. (född 2001) som de har gemensam vårdnad om. Vidare har Å.J. tillsammans med C.S. barnen F. och F. (födda 1995) som de har gemensam vårdnad om. Å.J. är dessutom ensam vårdnadshavare för sonen V. (född 1992).

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Å.J. klagomål mot socialförvaltningen, område söder, i Jönköpings kommun. Klagomålen avsåg att förvaltningen inom ramen för utredningar enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, avseende de fyra ovan nämnda barnen hade begärt att få insyn i de journaler som förts i samband med Å.J:s kontakter med olika vårdinrättningar inom psykiatri och att journalhandlingar därefter lämnats ut till bl.a. hennes före detta make. Å.J. uppgav att detta inneburit att hennes barn, hennes före detta makes bekanta och släktingar samt släktingar till Å.J. fått tillgång till hennes sekretessbelagda journalhandlingar.

Utredning

Inledningsvis inhämtades från socialförvaltningen journalanteckningar för tiden den 12 april till och med den 7 november 2008 samt utredningar daterade den 12 maj 2008 rörande barnen W., F., F. och V.

Därefter remitterades anmälan till Sociala områdesnämnden söder i Jönköpings kommun för utredning och yttrande över vad Å.J. framfört i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle särskilt belysa vilka överväganden som gjorts avseende utformningen av ifrågavarande utredningar.

Som sitt remissvar ingav nämnden ett yttrande undertecknat av sektionschefen Helena Stenow och socialsekreteraren Jenny Olofsson. I yttrandet anfördes följande.

Socialtjänsten på område Söder har haft kännedom om Å och J samt barnen V, F och F samt W sedan 06-06-13. Alla barnen har varit föremål för 5 utredningar enligt 11 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SoL) varav den sista genomfördes efter ett omedelbart omhändertagande 08-04-18 och utmynnade

i en ansökan om vård enligt lagen om särskilda bestämmelser kring vård av unga (LVU). Länsrätten biföll ansökan 08-06-05 och beslutade med stöd av 1 § andra stycket och 2 § LVU att alla barnen skulle beredas vård enligt LVU. Länsrätten förordnade med stöd av 40 § sista stycket att domen skulle gälla omedelbart.

De fyra första utredningarna som har genomförts har kännetecknats av att föräldrarna Å och J har vägrat att samarbeta med socialtjänsten. Utredningarna har genomförts utan samtycke och utan medverkan. Socialtjänsten har inte fått tillåtelse att prata med barnen i familjen. Vid ett tillfälle under en utredning uttryckte Å och J att socialtjänsten kan få komma och prata med hela familjen i 15–20 minuter och att det var det tillfälle som socialtjänsten skulle få träffa barnen. I det läget bedömdes att det under dessa förutsättningar inte var möjligt för socialtjänsten att genomföra sitt arbete på ett bra sätt.

De många anmälningarna har handlat om misstänkt alkoholmissbruk, våld i hemmet samt en oro för Å:s psykiska hälsa och mående. I samtal med Å och J har de uttryckt att det inte finns någon sanning i detta utan att de har ett normalt förhållande utan våld, inga problem med alkohol och att det inte finns något psykiskt dåligt mående. Alla uppgifter, domar, polisanmälningar och andra typer av anmälningar som har inkommit till socialtjänsten har konsekvent bortförklarats av Å och J. Å och J har också kategoriskt vägrat att prata kring sammanhang och den samlade bild och oro som socialtjänsten fått genom de många anmälningar som inkommit. Å och J har valt att prata om varje enskild händelse för sig och under utredningarna aldrig hållit med om att det funnits orsak till någon oro från socialtjänstens sida.

En annan återkommande och försvårande omständighet i utredningsarbetet har varit omgivningens rädsla och obehag inför att berätta om omständigheterna i familjen.

— — —

Den miljö som barnen levit i har också varit hemlighållen för omgivning och släktingar vilket har gjort att andra vuxna i barnens omgivning inte kunnat agera för det skydd som barnen behövt.

När två av barnen slutligen själva valde att berätta om sin hemsituation, vilket ledde fram till det omedelbara omhändertagandet, utsattes de för en mycket tuff situation. Å och J uttryckte att barnen ljög och utsatte barnen för utfrysning och mycket ilska. Deras syskon favoriserades och det skapade ytterligare press på både de barn som valde att prata men också på de barn som såg vad deras syskon blev utsatta för.

Med denna bakgrund och i den process som socialtjänsten nu befann sig i gjorde man efter övervägande bedömningen att det inte fanns någon framgång i att samarbeta med Å och J. Den utredning som gjordes genomfördes till största delen genom att socialtjänsten tog fram de uppgifter som fanns och som kunde belysa huruvida barnen utsattes för en påtaglig risk att fara illa i sin hemmiljö. Detta innebar att socialtjänsten tog in mycket information för att antingen styrka det som Å och J själva beskrev eller som talade emot de uppgifter som de lämnade om sin hemsituation.

En av dessa informationskällor var Å:s sjukvårdsjournaler. I Å:s journaler bekräftades, genom hennes egna uppgifter, på flera ställen att det förekom våld i hemmet och det bekräftades även att Å haft problem med alkohol och dåligt psykiskt mående. Socialtjänsten insåg att detta var känsliga uppgifter och att detta skulle kunna komma att skada Å:s förtroende för sjukvården. Det var dock av stor vikt att dessa uppgifter kom fram i utredningen då Å och J själva så kategoriskt förnekade förekomsten av någon form av problem. Socialtjänsten gjorde bedömningen att journalerna skulle vara med som bilaga då socialtjänsten i utredningarna tagit uppgifter från dessa som annars inte kunnat styrkas.

Socialtjänsten gjorde också bedömningen att det hemlighållande som förelåg om familjens situation var till men för barnen och att det var av vikt att

övriga vårdnadshavare fick del av informationen för att kunna agera och handla på ett sätt som var till skydd för barnen. Vidare gjordes bedömningen att det var av yttersta vikt att lyfta av barnen den skuld och skam som lades på dem av Å och J.

Vid kommunikeringen av utredningen valde socialtjänsten att ta bort Å:s sjukvårdsjournaler i den utredning som kommunicerades till V. Socialsekreterare gick igenom utredningen tillsammans med V då han inte hade någon naturlig vårdnadshavare att få stöd av i läsningen av utredningen. I samband med förhandlingen fick V tillgång till dessa journaler från sin advokat.

När det gällde W:s, F:s och F:s utredningar fanns Å:s sjukvårdsjournaler bifogade vilket innebar att de som fick tillgång till dessa var vårdnadshavarna J samt C S. Socialtjänsten valde att inte gå igenom utredningarna med F och F utan överlät detta till vårdnadshavare C S och gjorde mycket tydligt för honom att det inte var lämpligt att barnen skulle ha fri tillgång till utredningarna.

Med tanke på W:s låga ålder gick socialtjänsten igenom utredningen med henne på en mycket enklare nivå än den skriftliga produkten. Familjehemmet V och R J har inte haft tillgång till den skriftliga utredningen då Å inte velat detta.

Socialtjänsten informerade alla involverade om det olämpliga i att låta obehöriga ta del av utredningar och bilagor. Det har senare framkommit genom uppgifter från Å att obehöriga fått tillhörighet till utredningarna, bland annat hennes syster samt V:s familjehem. Socialtjänsten har när detta framkommit tagit ytterligare kontakter med de personer som enligt Å skulle ha spridit informationen och återigen förtydligat det olämpliga i att låta obehöriga ta del av denna information.

Sammanfattningsvis så har socialtjänsten varit medveten om att Å:s sjukvårdsjournaler innehållit för henne mycket känslig information. I ett annat skede skulle hennes journaler kunnat sekretessbeläggas enligt 7 kap. 4 § Sekretesslagen då det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. I detta fall gjorde socialtjänsten bedömningen att det var av stor vikt att dessa uppgifter framkom då det handlade om att säkerställa skyddet för de barn som levde i familjen. Socialtjänsten bedömde i detta fall att det var av större intresse att säkerställa barnens fortsatta skydd och säkerhet före att skydda Å:s personliga integritet.

Under ärendets handläggning inkom Å.J. med en komplettering av sin anmälan.

Å.J. bereddes tillfälle att kommentera områdesnämndens remissvar.

I ett beslut den 23 mars 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänvisar jag till den senare lagen som i nu aktuella hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.

I 11 kap. 1 § SoL stadgas att socialnämnden utan dröjsmål ska 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. Av 11 kap. 2 § SoL framgår att 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 bedri-

vas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) har part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av 17 § samma lag framgår att ett ärende som avser myndighetsutövning inte – utom i vissa fall som här saknar intresse – får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan och även fått tillfälle att yttra sig över uppgiften.

Rätten att ta del av uppgifter enligt 16 § FL och underrättelseskyldigheten enligt 17 § FL gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

I 10 kap. 3 § OSL stadgas att sekretess inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Socialförvaltningens inhämtande av patientjournaler rörande Å.J.

Mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten råder i princip sekretess. I 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL finns dock en sekretessbrytande bestämmelse som ålägger myndigheter och befattningshavare inom bl.a. hälso- och sjukvården att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd. Regeln ger således socialnämnden en rätt att under en pågående barnavårdsutredning från sjukvården erhålla uppgifter som kan vara av betydelse för nämndens utredning. Det är den utlämnande myndigheten som har att pröva uppgiftsskyldighetens omfattning.

I det aktuella fallet har socialförvaltningen från tre sjukvårdsinrättningar inhämtat journalanteckningar avseende Å.J. för tiden september 2002 till april 2008. Journalanteckningarna rör psykiatrisk vård.

Inledningsvis vill jag rent allmänt framhålla att en socialnämnd bör iakttä restriktivitet när det gäller att i ett barnavårdsärende infordra en patientjournal från hälso- och sjukvården rörande ett barns föräldrar. Om det bedöms nödvändigt att inhämta information torde det i många fall vara tillräckligt att nämnden inhämtar ett utlåtande rörande den enskilde från berörd sjukvårdsinrättning. För det fall det i utlåtandet framkommer sådana uppgifter som gör att det bedöms föreligga behov av att inhämta ytterligare information kan nämnden i det skedet begära in hela patientjournalen eller delar av den.

Nämnden har i sitt remissvar anfört bl.a. att det inte fanns någon framgång i att samarbeta med Å.J. och J.J. och att socialtjänsten tog in mycket information för att antingen styrka eller motbevisa de uppgifter som Å.J. och J.J. själva lämnade om hemsituationen.

Förvaltningens ställningstagande att de ifrågavarande journalhandlingarna skulle inhämtas är ytterst en sådan bedömning som JO inte brukar överpröva. Vad som har kommit fram ger mig inte skäl att frågå denna princip.

Socialförvaltningens hantering av hälso- och sjukvårdens uppgifter rörande Å.J.

I förvaltningens utredning, som sedermera ska ligga till grund för nämndens ställningstagande, ska endast uppgifter som har betydelse i det enskilda ärendet redovisas. Det är viktigt att utredaren gör en omsorgsfull bedömning av vilket material som är relevant. Detta är givetvis särskilt angeläget när materialet innefattar uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt. I utredningarna rörande de berörda barnen redovisas under rubriken "Faktorer i familjens livssituation", med de alternativa underrubrikerna "Å:s mående/Å:s hälsa/vårdnadshavarnas mående Å", bl.a. sammanfattningar av uppgifter som hämtats från Å.J:s patientjournaler. Uppgifterna är av sådant slag att de generellt sett får anses vara av betydelse för bedömningen av Å.J:s omsorgsförmåga. Enligt min uppfattning är dock de drygt en och en halv sida långa sammanfattningarna i vissa delar alltför utförliga och detaljerade. Jag anser t.ex. inte att det fanns skäl att så fylligt redovisa vissa uppgifter som Å.J. lämnat till läkare om sig själv och inte heller att det var nödvändigt att ange namnen på de läkemedel som hon fått utskrivna till sig. Förvaltningen borde alltså ha begränsat sina sammanfattningar av innehållet i journalanteckningarna och endast redovisat sådana uppgifter som var direkt avgörande för nämndens ställningstagande.

Socialförvaltningen har, förutom att sammanfatta uppgifterna från journalerna i utredningarna, även fogat de aktuella journalhandlingarna, cirka 40 sidor journalanteckningar rörande psykiatrisk vård, som bilagor till utredningarna. Genom detta förfarande har journalhandlingarna som sådana blivit en del av utredningarna.

För den enskilde är det självfallet i än högre grad integritetskränkande att andra får tillgång till journalhandlingarna i sig än att uppgifter från dem redovisas i sammandrag. Det som nämnden har framfört om att journalhandlingarna bifogades för att bevisa att uppgifterna i sammanfattningarna var korrekta är inte hållbart som argument. För det fall Å.J. bestridit de uppgifter som tagits med i utredningarna kunde nämnden ha övervägt att ge in journalhandlingarna, eller delar av dessa, till domstolen inför prövningen av ansökningarna om att barnen skulle beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Nämnden har i remissvaret även uppgett att det var av vikt att övriga vårdnadshavare fick del av informationen för att kunna agera på ett sätt som var till skydd för barnen. Jag kan dock konstatera att det genom de sammanställningar av uppgifter från journalerna som finns i utredningarna har lämnats information till övriga vårdnadshavare i en omfattning som var fullt tillräcklig för att uppnå detta syfte. Sammanfattningsvis anser jag alltså inte att det fanns något godtagbart skäl för att foga journalhandlingarna till utredningarna. Förvaltningen förtjänar allvarlig kritik för att så skedde.

När det sedan gäller socialförvaltningens utlämnande av utredningarna till C.S., J.J. och V. vill jag anföra följande.

Uppgifterna i patientjournalerna rörande Å.J. har vid socialförvaltningen omfattats av socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket OSL. Uppgifterna har därför i princip inte kunnat röjas för någon utomstående. C.S. och J.J. har emellertid i egenskap av vårdnadshavare varit part i ärendena rörande deras respektive barn och därför haft rätt att få del av utredningarna beträffande sina barn. Även Å.J:s son V. var part och i och med att han fyllt 15 år har han själv haft rätt att ta del av utredningen rörande honom (jfr 11 kap. 10 § SoL och 36 § LVU). Uppgifterna i materialet kan inte anses ha varit sådana att det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse varit av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjdes för C.S., J.J. och V. Som framgått ovan anser jag emellertid dels att sammanfattningarna avseende innehållet i patientjournalerna var onödigt omfattande och detaljerade, dels att journalhandlingarna över huvud taget inte borde ha fogats till utredningarna.

Jag vill även uppehålla mig vid följande. Å.J. har uppgett att obehöriga fått tillgång till utredningarna. Nämnden har anfört att förvaltningen informerat alla involverade om det olämpliga i att låta obehöriga ta del av utredningarna jämte bilagor.

I 10 kap. 4 § OSL anges att en myndighet får uppställa förbehåll, som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare när myndigheten lämnar ut en sekretessbelagd uppgift till en part. När man inom socialtjänsten med hänvisning till någons partställning lämnar ut en utredning som innehåller känsliga uppgifter om någon annan än parten själv, finns det ofta anledning att överväga att uppställa villkor som inskränker partens rätt att förfoga över utredningen. I förevarande fall hade det enligt min mening varit befogat att uppställa förbehåll vid utlämnandet av utredningarna. Det är förvånande att förvaltningen inte ens, såvitt framkommit, övervägt denna möjlighet.

Med den delvis allvarliga kritik som framgår av det ovan anförda avslutas ärendet.

Kritik mot en socialnämnd som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till Skatteverket

(Dnr 4142-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde C.S. klagomål mot Omsorgsnämnden i Hässleholms kommun. Klagomålen rörde att en handläggare vid omsorgsförvaltningen utan hennes medgivande hade lämnat ut sekretesskyddade uppgifter om henne till Skatteverket.

Utredning

Omsorgsnämnden i Hässleholms kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i C.S:s anmälan. Nämnden be-

slutade att som remissvar till JO översända ett tjänsteutlåtande som hade upprättats av omsorgschefen Laila Jeppsson och utredningssekreteraren Eva Klang.

I tjänsteutlåtandet anfördes följande.

Anmälan avser uppgift om inkomst av uthyrning som av en av kommunens avgiftshandläggare lämnats till Skatteverket. Anmälaren har hyrt ut sin bostad till sin mor, nu avliden. Modern har bott i särskilt boende i Hässleholms kommun och hon har dessförinnan erhållit hemtjänst i ordinärt boende. Modern ansökte om jämkning för dubbla boendekostnader i samband med flyttning till särskilt boende. Jämkning beviljades men ej i enlighet med önskemålet, varför jämningsbeslutet överklagades. Denna fråga har prövats av Länsrätten i Skåne län. Förvaltningen begärde, i samband med ansökan om jämkning 2007, hyreskontrakt där belopp, hyrestid och uppsägningstid skulle finnas angivet, för att kunna behandla denna fråga.

I slutet av oktober 2007 kontaktade anmälaren omsorgsförvaltningen, då modern fått ett nytt avgiftsbeslut, där jämkning ej längre beviljats. Avgiftshandläggaren kontaktade Skatteverket och uppgift om att anmälaren hade inkomst av uthyrning lämnades i samband med diskussion om vilka inkomster som skall tas med i en deklaration och hur det skall redovisas.

Nämnden har inte uppställt något krav på att en inkomst av uthyrning skall tas upp för beskattning av uthyraren för att jämkning för dubbla boendekostnader skall beviljas. Huruvida ett sådant krav överhuvudtaget går att uppställa är ej utrett.

Enligt 12 kap. 7 § socialtjänstlagen skall socialnämnden på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter till den om utbetalad ekonomisk hjälp, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig taxering. Ekonomisk hjälp har inte utbetalats så något av dessa syften torde inte kunna föreligga. Någon övrig uppgiftsskyldighet till Skatteverket som skulle kunna vara för handen i detta ärende torde inte heller föreligga enligt nämndens bedömning.

Varför anmälaren "blivit utvald" för denna information kan inte besvaras på annat sätt än att det som avgiftshandläggaren gjort har gjorts av misstag och okunnighet. Denna typ av information har inte lämnats till Skatteverket i något annat fall. Vi beklagar djupt det inträffade och ber om ursäkt för det. Omsorgsnämnden är medveten om att rutinerna har brustit och kommer via utbildningsinsatser att informera om sekretesslagens regler och ha en genomgång av rutinerna i syfte att undvika att något dylikt inträffar i framtiden.

C.S. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 30 september 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I det följande hänför jag mig till den nya lagen som i berörda hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.

Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen följer att en sekretesskyddad uppgift som förekommer hos socialtjänsten inte får röjas för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen

hänvisar till. I 10 kap. samma lag finns sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att sekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sådan skyldighet för socialtjänsten föreligger bl.a. enligt den av nämnden angivna bestämmelsen i 12 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453). I sammanhanget kan även nämnas att det i vissa skatterättsliga bestämmelser stadgas att uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för bl.a. taxering ska på Skatteverkets begäran tillhandahållas verket. Att det föreligger en uppgiftsskyldighet gentemot en annan myndighet innebär dock inte att socialtjänsten på eget initiativ får kontakta myndigheten och lämna ut uppgifterna. Det är i stället den berörda myndigheten som själv ska begära att uppgifterna lämnas ut.

I förevarande fall har handläggaren vid omsorgsförvaltningen på eget initiativ lämnat sekretesskyddade uppgifter rörande C.S. till Skatteverket. Av nämndens remissvar framgår att någon ekonomisk hjälp inte har utbetalats. Någon uppgiftsskyldighet enligt 12 kap. 7 § socialtjänstlagen har därför inte kunnat vara aktuell. Såvitt framkommit har socialtjänsten inte heller varit skyldig att lämna uppgifter till Skatteverket enligt någon annan bestämmelse. I vart fall har Skatteverket inte begärt att få ta del av de aktuella uppgifterna. Det har därför inte förelegat sådana förhållanden som medfört att uppgifterna kunnat lämnas ut till verket trots sekretessen. Det är naturligtvis allvarligt att sekretesskyddade uppgifter har lämnats ut till en annan myndighet i strid med gällande regler. Annat har dock inte framkommit än att det har varit fråga om ett enstaka misstag. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att gå vidare i saken. Jag förutsätter att erforderliga utbildningsinsatser har vidtagits.

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

En läkare ansåg sig ha behov av vissa journalhandlingar för att tillvarata sina rättigheter i ett mål om disciplinpåföljd. Kritik mot läkaren för att han inhämtade handlingarna från berörd klinik genom att be en sekreterare vid kliniken att ta fram dem. Läkaren borde i stället ha gjort en formell framställning om att få kopia av handlingarna och upplyst om skälet till att han ville få tillgång till materialet

(Dnr 3040-2008)

Bakgrund

M.A. födde den 10 oktober 2005 ett barn på förlossningsavdelningen vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Östra sjukhuset, Västra Götalandsregionen. Barnet avled senare samma dag. Ansvarig läkare under förlossningen var överläkaren Håkan Lilja. M.A. anmälde Håkan Lilja m.fl. till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). I beslut den 4 juni 2007 ålade HSAN – med stöd av 5 kap. 3 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område – Håkan Lilja och ytterligare två personer en varning

(HSAN:s ärende dnr 2005/3445:B2). Håkan Lilja m.fl. överklagade beslutet till Länsrätten i Stockholms län, som genom dom den 22 oktober 2008 avlog överklagandena (länsrättens mål nr 13960-07). Håkan Lilja överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm och vidare till Regeringsrätten.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.A:s mor, A.A., klagomål mot Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Östra sjukhuset. Till anmälan hade vissa handlingar fogats. A.A. anförde bl.a. följande.

Håkan Lilja begärde att få kopia av journalhandlingar och obduktionsresultat rörande det avlidna barnet från barnkliniken på Östra sjukhuset. Kliniken lämnade ut handlingarna. Håkan Lilja gav därefter in dem till länsrätten. Detta skedde utan att barnets föräldrar hade tillfrågats. Länsrätten hade inte begärt att få ta del av dokumentationen. Håkan Liljas agerande skedde i egen-skap av ”privatperson i ett civilrättsligt mål”.

Av ingivna handlingar framgick att A.A. ifrågasatte vilken relevans obduktionsresultatet skulle kunna ha för att avgöra huruvida fosterövervakningen hade skötts på ett korrekt sätt.

Utredning

Inledningsvis inhämtades HSAN:s beslut den 4 juni 2007 i ärende dnr 2005/3445:B2 och dagboksblad i Länsrättens i Stockholms län mål nr 13960-07.

Vederbörande nämnd inom Västra Götalandsregionen anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över den formella handläggningen i samband med utlämnandet av ifrågavarande handlingar. Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset gav som remissvar in ett av sjukhusdirektören Jan Eriksson och områdeschefen Jimmy Kero undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Ärendet

I samband med vård och uppföljning efter den aktuella förlossningen i oktober 2005, där barnet dog under första levnadsdygnet, har ansvarig förlossningsläkare haft tillgång till undersökningsresultat och journalhandlingar från vården på nyföddhetsavdelningen. Detta följer de regelverk Socialstyrelsen och Sahlgrenska Universitetssjukhuset har för informationsöverföring. Sahlgrenska Universitetssjukhusets regler för informationssäkerhet, Regler för att ta del av information i journalhandlingar vid SU [– – –], Socialstyrelsen SOSFS 2008:14 (M) [– – –].

Inom vårdkedjan graviditet, födande, BB-vård och vård av sjukt nyfött barn, används olika elektroniska journalsystem. Inom Sahlgrenska Universitetssjukhuset tillämpas principen att sjukhuset utgör ett samlat sjukhus med en samlad journal. Huvudregeln är att personal inom SU har rätt att ta del av patientjournalen om det behövs för vård eller vårdrelaterad aktivitet. Inom förlossningsvården är definitionen av vårdprocess och vårdansvar för patient komplex. Fram till det ögonblick barnet föds har barnmorska och förlossningsläkare ansvar för två individer som dokumenteras under kvinnans identi-

tet. Journalföring av det friska nyfödda barnet sker under BB-tiden i moderns journal och ingen egen journalhandling för barnet läggs upp. I det fall ett nyfött barn kräver vård på nyföddhetsavdelning journalförs barnet i en egen journal. Om ett barn är dödfött eller avlider i anslutning till förlossningen skrivs obduktionsremiss av förlossningsläkare. Dör barnet efter det att det överförs till nyföddhetsavdelning skriver som regel barnläkare obduktionsremiss. Obduktionsprotokoll och specialundersökningar i samband med obduktion besvaras till remisskrivaren medan den läkare som varit engagerad under en komplicerad förlossning informeras genom journalkopia.

Kännedom om obduktionsresultat behövs för att uppföljning av den aktuella graviditeten och förlossningen ska kunna ske. Dessutom är en noggrann analys av betydelse för planläggning av kommande graviditeter och förlossningar. I det aktuella fallet har ansvarig förlossningsläkare, dr Lilja, redan i januari 2006 haft tillgång till data från barnjournalen. Detta framgår av en dokumentation från ett återbesök då dr Lilja tillsammans med överläkare på nyföddhetsavdelningen i detalj går igenom de undersökningsresultat som framkommit.

Handläggningen av förlossningen i oktober 2005 har granskats av Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Göteborg och Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Dessa båda myndigheter har för sin utredning och sina beslut rekvirerat kompletta journalhandlingar. Då HSAN:s beslut om tilldelande av varning överklagas till länsrätten av dr Lilja utnyttjar Socialstyrelsen i denna process professor Ingmar Ingmarsson som medicinskt sakkunnig. Denne noterar i sitt yttrande att han ej haft tillgång till obduktionsprotokollet.

Obduktionsprotokollet är av central betydelse eftersom detta beskriver både skador som uppkommit i samband med syrebristen under förlossningen, och tecken till övrig sjukdom som kunnat bidra till dödsfallet. Efter professor Ingmarssons yttrande har dr Lilja bifogat en kopia på obduktionsprotokollet.

Juridisk bakgrund

Sekretessbestämmelser

För uppgifter i en patientjournal om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden gäller sekretess enligt 7 kap 1 c § sekretesslagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Sekretessen gäller i viss utsträckning även till skydd för en avlidne men i ett sådant fall är det framför allt närstående till den avlidne som skyddas.

Enligt 1 kap 3 § 1 stycket sekretesslagen får en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet inte röjas för enskild om annat inte anges i lag eller förordning. En sådan uppgift får på motsvarande sätt inte heller röjas för en annan myndighet. Av 2 stycket samma paragraf framgår att sekretess även kan gälla mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Förlossningskliniken vid SU/Östra sjukhuset och barnkliniken vid Drottning Silvias barn- och ungdomssjukhus är två enheter inom Sahlgrenska Universitetssjukhuset (SU). De är dock inte självständiga i förhållande till varandra. Det kan här anmärkas att sekretess numera efter lagändring den 1 juli i år inte hindrar att uppgifter lämnas mellan olika hälso- och sjukvårdsmyndigheter inom samma landsting och således inte heller mellan olika verksamhetsgrenar inom dessa myndigheter. I de sistnämnda fallen gäller den s k inre sekretessen.

Sekretess hindrar enligt 14 kap 2 § 1 stycket 1 punkten inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiften behövs där för rättegång, ärende om disciplinansvar m m mot någon rörande dennes deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer. En tjänsteman som är underkastad sekretessregler skall inte på grund härav vara förhindrad att försva-

ra sig rättsligt mot något som kan föranleda ansvar eller annan rättslig påföljd (Norström-Sverne: Sekretess i hälso- och sjukvården, 3:e upplagan, sid. 31). Det är inte en förutsättning för tillämpning av ovannämnda paragraf att utlämnandet sker på begäran av en annan myndighet. Det är den utlämnande myndigheten som har att bedöma om uppgiften behövs hos den andra myndigheten för de i paragrafen angivna ändamålen. I det aktuella fallet bör det således inte fästas avseende vid att handläggaren på länsrätten uppgett sig inte behöva uppgifterna. Ett utlämnande från SU till länsrätten stod alltså inte i strid med sekretesslagens bestämmelser.

Handläggning av utlämnande

Vad gäller handläggningen uppstår frågan om Håkan Lilja haft befogenhet att som befattningshavare vid SU lämna ut ifrågavarande handlingar till länsrätten och göra den erforderliga sekretessprövningen. När en handling skall lämnas ut till en enskild, prövas frågan om utlämnande i första hand av befattningshavare hos myndigheten som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av handlingen. Motsvarande reglering finns inte vid utlämnande till en annan myndighet. I Håkan Liljas befattning som överläkare ingår att pröva utlämnande av patientjournaler från i första hand förlossningskliniken. Det kan konstateras att det i det aktuella fallet kunde ha varit lämpligare att han vänt sig till en kollega vid barnkliniken och bett denne översända kopior av patientjournaler i tillämpliga delar till länsrätten. Det var emellertid Håkan Lilja som bäst kunde bedöma vilka uppgifter som kunde behövas hos länsrätten för att ta ställning till hans överklagande. Det har därför varit naturligt att först lämna handlingarna till Håkan Lilja och låta honom avgöra vad som skulle lämnas ut till domstolen. Han har inte använt sig av handlingarna som "privatperson" utan i ett ärende om disciplinansvar för yrkesutövning hos SU.

Inre sekretess

Anmälaren menar att Håkan Lilja inte borde ha fått för egen del läsa de aktuella journaluppgifterna utan samtycke från de närstående. Enligt vår uppfattning skulle reglerna om inre sekretess tillämpas. Dessa formuleras i 4 kap. 1 § patientdatalagen, som visserligen inte gällde vid tiden för den aktuella händelsen men som enligt förarbetena motsvarar då gällande bestämmelser. Det sägs där att den som arbetar hos en vårdgivare får ta del av dokumenterade uppgifter om en patient endast om han eller hon deltar i vården av patienten eller av annat skäl behöver uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården. Det råder delade meningar om vid vilken tidpunkt en läkares vårdrelation med en patient upphör. Även om Håkan Liljas deltagande i vården av barnet i och för sig kan anses ha avslutats när barnet fördes över till barnkliniken, så ingick det i hans uppgifter att ta ställning till utlämnande av patientjournalen. Han behövde då ta del av uppgifterna i den funktionen.

Om reglerna om sekretess i sekretesslagen varit tillämpliga på utlämnandet av uppgifterna till Håkan Lilja skulle man vid barnkliniken ha gjort en skönmenprövning. Man hade då möjligen bedömt att det stått klart att uppgifterna kunde lämnas till Håkan Lilja utan att barnets föräldrar (närstående) lider men.

Slutsatser

Utlämnandet av journaluppgifterna till länsrätten har inte skett i strid med sekretesslagen.

Det är rättsligt osäkert om Håkan Lilja haft rätt att själv ta del av journalkopiorna vid det aktuella tillfället, eftersom hans vårdrelation med patienten avslutats.

Håkan Lilja har haft rätt att vid behandlingen av sitt överklagande till länsrätten visa på omständigheter som kunde framgå av de inlämnade journalkopiorerna.

Närstående till patienten kan inte antas ha lidit men vare sig genom Håkan Liljas läsning av patientjournalen eller på grund av utlämnandet till länsrätten.

Till remissvaret fogades bl.a. ett yttrande från Håkan Lilja. Håkan Lilja anförde följande.

Inledningsvis vill jag informera om att jag i min roll som vårdenhetsöverläkare inom förlossningsvården alltsedan Sahlgrenska Universitetssjukhuset bildades tillsammans med ansvarig neonatolog varit ansvarig för den årliga sammanställningen av den perinatale dödligheten. Uppgiften innebär en analys av bakomliggande orsaker i alla enskilda fall.

I det aktuella anmälningsfallet har tolkningen av fosterljudsregistreringen under natten spelat en viktig roll, inte bara i kritik mot de då tjänstgörande barnmorskorna utan även mot mig, (trots att jag ej sett registreringarna före mitt förlossningsavslutade ingrepp), då jag i efterhand försökte ge de anhöriga en nyanserad tänkbar förklaring till förändringarna. Omedelbart efter förlossningen stod det nämligen klart att barnet inte bara haft syrebrist utan varit allvarligt sjukt en tid före förlossningen.

Då HSAN:s sakkunnige (*torde rätteligen vara Socialstyrelsens sakkunnige; JO:s anm.*) i sitt yttrande angav att han ej läst obduktionsprotokollet fann jag det relevant att till länsrätten bifoga detta för att han skulle kunna väga in denna information i sin bedömning. Förändringarna hade nämligen enligt min bedömning en sådan karaktär att denna information var viktig för att kunna göra bedömningen allsidig. Jag bedömde att även neonataljournalens beskrivning av barnets status styrkte att barnet hade de allvarliga förändringar som hade sin motsvarighet i obducentens mikroskopifynd.

Jag hade informerat anhöriga om misstankarna avseende komplicerande sjukdom dels under tiden på sjukhuset efter förlossningen, dels vid två uppföljande samtal. Från min journalföring framgår att jag tillsammans med ansvarig neonatolog mycket noggrant informerat om de sjukliga förändringarna. Jag har alltså som patientens läkare redan haft denna information innan vårdkontakten avslutades, något som anhöriga måste haft kännedom om. Någon ny information fanns ej i fallet eftersom barnet avled inom ett dygn. Jag gjorde alltså inget intrång i information som jag inte redan väl kände till.

Jag anser inte att jag är att betrakta som en "civil person" utan som en tjänsteman som står under sekretesslagen. Enligt 14 kap 2 § 1 stycket 1 punkten hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiften behövs där för ärende om disciplinansvar. Vad som bedöms nödvändigt att lämna ut för en allsidig bedömning måste avgöras av den utlämnande myndigheten, ej av handläggare på den mottagande.

Inom Sahlgrenska Universitetssjukhuset tillämpas principen att personal har rätt att ta del av journal om den behövs för vård eller vårdrelaterad aktivitet. Rent praktiskt rekvirerades handlingarna muntligt genom neonatalsekretären.

A.A. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 10 februari 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

A.A. har ifrågasatt det förhållandet att barnkliniken vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Östra sjukhuset, efter avslutad vårdrelation och utan att föräldrarna till det avlidna barnet hade tillfrågats, lämnat ut journalhandlingar och

obduktionsresultat rörande barnet till Håkan Lilja och att han vidarebefordrat handlingarna till Länsrätten i Stockholms län.

Av utredningen framgår bl.a. följande. I det aktuella målet prövade länsrätten om Håkan Lilja m.fl. skulle åläggas disciplinpåföljd för sitt agerande i samband med en förlossning efter vilken barnet avled. Under handläggningen av målet framkom att Socialstyrelsens medicinske sakkunnige inte hade haft tillgång till obduktionsresultatet inför sitt utlåtande rörande förlossningen. Håkan Lilja ansåg att det var viktigt att ta del av obduktionsresultatet för att kunna göra en allsidig bedömning av saken och att det fanns uppgifter i barnets journal som var av intresse i sammanhanget. Han bad därför en sekreterare vid barnkliniken att ta fram de aktuella handlingarna till honom. Efter att ha fått handlingarna gav han in dessa till länsrätten.

Jag har förståelse för att Håkan Lilja gjorde den bedömningen att länsrätten behövde ta del av bl.a. obduktionsresultatet inför sitt ställningstagande i målet om disciplinpåföljd. Fråga uppkommer emellertid om Håkan Lilja hade rätt att förfoga över de aktuella handlingarna på det sätt som skedde.

Av 25 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, följer att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (motsvarande bestämmelse fanns före den 30 juni 2009 i 7 kap. 1 c § första stycket sekretesslagen [1980:100], SekrL).

I 10 kap. 18 § OSL stadgas att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans eller hennes deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer (motsvarande bestämmelse fanns före den 30 juni 2009 i 14 kap. 2 § första stycket 1 SekrL). Paragrafen innebär att en tjänsteman som har tystnadsplikt inte på grund av sekretess är förhindrad att försvara sig rättsligt mot misstanke eller anklagelse om brott eller om tjänsteförseelse eller liknande som kan föranleda disciplinansvar eller annan rättslig påföljd (se prop. 1979/80:2 Del A s. 324).

Enligt 4 kap. 1 § patientdatalagen (2008:355), som trädde i kraft den 1 juli 2008, får den som arbetar hos en vårdgivare ta del av dokumenterade uppgifter om en patient endast om han eller hon deltar i vården av patienten eller av annat skäl behöver uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården. I nu aktuellt hänseende innebär bestämmelsen endast ett förtydligande av tidigare reglering i 7 § första stycket patientjournalagen (1985:562) om att varje journalhandling skulle hanteras och förvaras så, att obehöriga inte fick tillgång till den (se prop. 2007/08:126 s. 143). Regeln slår fast en inre sekretess som kompletterar det integritetsskydd som bl.a. OSL ger i fråga om utlämnande av uppgifter från hälso- och sjukvården. Det är bara en begränsad del av personalen på en klinik som i sitt arbete behöver tillgång till patientens journal. Respekten för patientens integritet kräver att ingen utanför denna krets får tillgång till journalen.

Vid den tidpunkt när Håkan Lilja rekvirerade handlingarna rörande det avlidna barnet från barnkliniken hade han inte behov av de däri dokumenterade uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården. Han var således inte behörig att på den grunden förfoga över den aktuella dokumentationen. Att Håkan Lilja tidigare i sitt arbete hade tagit del av de ifrågavarande uppgifterna ändrar inte den bedömningen. Jag är därför kritisk till att Håkan Lilja, genom en sekreterare vid barnkliniken, inhämtade handlingarna och vidarebefordrade dessa till länsrätten. Det kan här konstateras att sekreteraren torde ha utgått från att Håkan Lilja behövde materialet i sitt arbete vid sjukhuset. Jag finner inte skäl att göra några uttalanden rörande sekreterarens agerande.

I stället för att be en sekreterare att ta fram handlingarna borde Håkan Lilja ha vänt sig till en befattningshavare vid barnkliniken som var behörig att pröva utlämnande frågan. Han borde således ha gjort en formell framställning om att få kopia av handlingarna – alternativt att kopiorna skulle skickas till länsrätten – och upplyst om att han ansåg sig ha behov av materialet för att tillvarata sina rättigheter i målet om disciplinpåföljd. Det hade sedan ankommit på berörd befattningshavare vid barnkliniken att göra erforderlig sekretessprövning. JO brukar inte uttala sig om bedömningsfrågor. Jag tar därför inte ställning till om det på grund av sekretess skulle ha förelegat hinder för att lämna ut handlingarna till Håkan Lilja och/eller länsrätten.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.

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

Kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade uppgifter som elever lämnat till henne

(Dnr 2333-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO, och därtill kompletterande skrivelse, framförde L.G. klagomål mot tjänstemän vid Torpaskolan i Jönköpings kommun. Hon anförde bl.a. följande.

Hennes döttrar blev kallade till skolsköterskan Lise-Lotte Carlsson på grund av hög frånvaro. När samtalen ägde rum, den 19 mars 2009, var flickorna elva respektive tolv år. Lise-Lotte Carlsson gjorde bedömningen att flickorna hade det ”jobbigt i hemmet med bl a bråk”. Efter att ha fått den äldsta flickans samtycke förde skolsköterskan informationen vidare till bl.a. lärare vid skolan. L.G. gjorde gällande att Lise-Lotte Carlsson hade brutit mot tystnadsplikten och att de uppgifter som skolsköterskan fört vidare var oriktiga. – Hon tog kontakt ”med samtliga” men endast en av de tillfrågade tjänstemännen erkände vad skolsköterskan hade sagt.

Utredning

Skol- och barnomsorgsnämnden i Jönköpings kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad L.G. hade framfört i sina skrivelser till JO. Nämnden gav som remissvar in ett av skoldirektören Stephan Rapp och skoljuristen Monica Andersson undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Skol- och barnomsorgsförvaltningens utredning

Anmälaren anmälde per telefon till undertecknad handläggare den 21 april 2009 att sekretessbelagda uppgifter skulle ha röjts av skolsköterskan. Anmälaren uppgav bl.a. att de uppgifter som skolsköterskan skulle ha röjt är helt felaktiga. Av den utredning som därvid inleddes av skol- och barnomsorgsförvaltningen har i huvudsak följande framkommit.

Flickornas båda klasslärare anmälde till skolsköterskan att flickorna hade stor frånvaro. Vid samtal skolsköterskan höll med respektive flicka, uppgav flickorna, oberoende av varandra dock samstämmigt, att det var bråk hemma mellan anmälaren och hennes nye sambo. Skolsköterskan frågade respektive flicka om hon fick säga detta till deras respektive klasslärare. Det gav respektive flicka sitt muntliga medgivande till.

Då skolsköterskan kontaktade anmälaren och berättade om samtalen med flickorna, uppgav anmälaren att uppgifterna om bråk är falska och att skolsköterskan därför får tala om att hon kommit med falska uppgifter.

Anmälaren kontaktade rektorn som sammankallade till ett möte. Närvarande var anmälaren, hennes sambo och rektorn samt skolsköterskan. Det utmynnade i att anmälaren ville närvara vid ett EVT-möte där skolsköterskan, på anmälares uppmaning, skulle redogöra för vad hon hade sagt samt framföra att hon (skolsköterskan) hade missuppfattat flickorna.

Vid EVT-mötet uppgav skolsköterskan därför att hon lovat anmälaren att säga att det måste ha blivit ett missförstånd. Skolsköterskan uppgav vidare att oroligheterna inte är hos mamma utan möjligen hos pappa. Anmälaren avbröt då skolsköterskan och påpekade att hon återigen bröt mot sin sekretess.

Föräldrarna har gemensam vårdnad om flickorna. Skolhälsovårdens verksamhetschef, som övertagit flickornas ärenden, (tidigare skolsköterska på Torpaskolan) har härefter haft möte med anmälaren och flickornas pappa. Pappan hade ingen invändning mot hur skolan hanterat ifrågavarande ärende.

Flickan M:s lärare vidhåller att han inte erhållit några dylika uppgifter av skolsköterskan. Han har inte heller ljugit för anmälaren.

Skolsköterskan upplevde att hon fick flickornas fulla förtroende. Det enda hon har haft för ögonen är flickornas bästa och hur flickorna på bästa sätt skulle kunna få stöd i skolan. Hon har inte haft något uppsåt att bryta sin tystnadsplikt. Det som nu bekymrar skolsköterskan är om flickornas förtroende för henne är skadat p.g.a. vad som sedan skett. Hon har bett anmälaren om ursäkt för det inträffade.

Skol- och barnomsorgsnämndens yttrande

Skolsköterska har sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL, s.k. stark sekretess. Sådan sekretess kan hävas av den till vars skydd sekretessen gäller. När det gäller barn/ungdomar förvärvar de allt efter ålder och mognad en allt större rätt att själva förfoga över den sekretess som gäller till skydd för dem, 12 kap. 3 § OSL.

I förevarande fall torde det vara ett gränsfall huruvida flickorna själva kunde häva den sekretess som gäller till skydd för dem eller om även vård-

nadshavarnas medverkan här till krävdes för att skolsköterskan skulle kunna lämna känslig information om flickorna vidare till klasslärare. I det fall ett barn/ungdom har tillräcklig ålder och mognad för att själv kunna häva den sekretess som gäller till skydd för barnet/ungdomen, är det dock inte möjligt för någon annan att häva sekretess som gäller till skydd för annan person.

Det är en mycket grannliga uppgift för skolpersonal och t.ex. en skolsköterska att hantera barn och ungdomar i dylika situationer. För barn är svårigheterna än större då de hamnar i svåra lojalitetskonflikter. Skolsköterskan har endast haft flickornas bästa för ögonen. Något uppsåt att röja sekretessbelagda uppgifter har hon inte haft.

Utbildningsinsatser i offentlighet och sekretess pågår för närvarande gentemot olika yrkesgrupper inom skol- och barnomsorgsnämnden och gymnasienämnden.

L.G. kommenterade remissvaret. Hon anförde bl.a. att hennes yngsta dotter inte var mogen att fatta beslut om att själv häva sekretessen och att det var tveksamt om den äldsta dottern hade sådan mognad.

I ett beslut den 21 maj 2010 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

Röjande av uppgifter som lämnats till skolsköterskan

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänför jag mig till den nya lagen som inte har inneburit några sakliga ändringar i berört hänseende.

Enligt huvudregeln i 25 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om sekretess inom hälso- och sjukvården gäller också skolhälsovården.

Att sekretess råder för en uppgift innebär förbud att röja denna, vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (1 kap. 1 § andra stycket OSL). En myndighet får enligt 8 kap. 1 § OSL inte röja en sekretessbelagd uppgift för enskilda eller för andra myndigheter. Sekretess gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). Undantag från förbudet att lämna ut en uppgift får endast göras med stöd av bestämmelse i OSL eller i annan lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Skolhälsovården anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till övrig verksamhet i skolan. Det innebär att skolhälsovårdens personal som regel inte kan föra uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden vidare till annan personal i skolan.

Från förbudet att röja uppgifter inom skolhälsovården finns undantag. Jag finner anledning att här redovisa följande.

Om det står klart att en viss uppgift inom skolhälsovården kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men gäller inte sekretessen, och uppgiften kan då lämnas ut. Detta förutsätter emellertid att saken verkligen prövas, och att den utlämnande myndigheten i fråga om varje uppgift i t.ex. en journal tar ställning till om den kan lämnas ut eller inte.

Om det vid denna s.k. skadeprövning konstateras att en eller flera uppgifter måste anses omfattade av sekretess, kan utlämnandet ske endast om någon särskild undantagsregel är tillämplig. Utlämnande kan t.ex. ske efter samtycke från den enskilde. Om sekretess är föreskriven till skydd för en enskild kan nämligen han eller hon enligt 12 kap. 2 § OSL helt eller delvis häva sekretessen. Ett sådant samtycke till utlämnande av uppgifter behöver inte vara skriftligt utan även ett muntligt eller underförstått, s.k. presumerat, samtycke får godtas. Är det 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.

Uppgifter inom skolhälsovården avser ofta underåriga. I fråga om sekretess till skydd för underåriga stadgas i 12 kap. 3 § OSL följande.

Sekretess till skydd för en enskild gäller, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte

1. det kan antas att den underåriga lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, eller
2. det annars anges i OSL.

Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne enligt 2 § ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underåriga över sekretessen till skydd för den underåriga.

Detta innebär att det beträffande en underårig som på grund av bristande mognad saknar all förmåga till bedömning av sekretessfrågan krävs vårdnadshavarens samtycke till utlämnande av sekretessbelagda uppgifter rörande den underåriga, och vårdnadshavarens samtycke är i ett sådant fall också tillräckligt. Beträffande ungdomar måste å andra sidan, beroende på ålder och utveckling, vederbörandes eget samtycke många gånger vara tillräckligt. Härefter ligger de fall då samtycke för utlämnande bör krävas både från den omyndige och hans eller hennes vårdnadshavare (se prop. 1979/80:2 Del A s. 330 och prop. 2008/09:150 s. 331 f.).

Det finns inte någon åldersgräns angiven till ledning för bedömningen av vem som disponerar över sekretessen beträffande uppgifter som en underårig har lämnat till t.ex. en skolsköterska. Svaret på frågan blir beroende av den unges mognad och utveckling i det enskilda fallet. Vid prövningen kommer av naturliga skäl den unges ålder ofta att kunna vara vägledande, men det finns också anledning att väga in de aktuella uppgifternas innehåll samt vilken typ av ärende som det är fråga om.

L.G. har gjort gällande att skolsköterskan Lise-Lotte Carlsson har brutit mot tystnadsplikten genom att för annan personal vid skolan röja uppgifter som hennes döttrar påstås ha lämnat vid samtal med skolsköterskan.

Skol- och barnomsorgsnämnden har anfört att L.G:s döttrar vid samtal med skolsköterskan berättade att det förekom bråk hemma hos modern och att båda flickorna samtyckte till att uppgiften fördes vidare till deras respektive klasslärare. Skolsköterskan vidareförmedlade därefter informationen till i vart fall en lärare.

Uppgifterna som flickorna påstås ha lämnat till skolsköterskan rörde enskilda personliga förhållanden och var alltså sådana att de i sig omfattades av sekretessskyddet i 25 kap. 1 § första stycket OSL (motsvarande 7 kap. 1 c § första stycket i dåvarande sekretesslagen, 1980:100). För att skolsköterskan skulle ha rätt att röja uppgifterna för annan krävdes i princip ett samtycke från ”den enskilde”. Fråga uppkommer vem som förfogade över sekretessen beträffande de ifrågavarande uppgifterna, dvs. om ett röjande krävde samtycke från de underåriga själva eller deras vårdnadshavare eller båda dessa i förening.

Nämnden har anfört att det torde var ett ”gränsfall huruvida flickorna själva kunde häva den sekretess som gäller till skydd för dem eller om även vårdnadshavarnas medverkan här till krävdes för att skolsköterskan skulle kunna lämna känslig information om flickorna vidare till klasslärare”.

L.G:s döttrar var vid den aktuella tidpunkten elva respektive tolv år. När det gäller barn i den åldern måste utgångspunkten vara att den underåriga inte har tillräcklig mognad för att fatta ett beslut rörande hävande av sekretessen. Det har inte framkommit något som tyder på att de berörda flickornas mognad och utveckling var sådan att de, trots sin ålder, själva kunde disponera över sekretessen. De uppgifter som flickorna hade lämnat till skolsköterskan borde således inte ha röjts utan att flickornas vårdnadshavare hade lämnat sitt samtycke till att så skedde. Skolsköterskan kan inte undgå kritik för sitt agerande i detta avseende. Jag har däremot inte något att invända mot att skolsköterskan efterfrågade flickornas ståndpunkt i saken.

Med de ovan gjorda uttalandena, som innefattar kritik såvitt avser röjande av uppgifter som lämnats till skolsköterskan, avslutas ärendet.

Yttrande- och meddelarfrihet

Kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet

(Dnr 825-2009)

Bakgrund

I samband med att tjänsten som verksamhetschef för onkologiska kliniken vid Karolinska Universitetssjukhuset skulle tillsättas skickade ledningsgruppen vid institutionen för onkologi och patologi, Karolinska Institutet, en skrivelse till divisionsprefekten. I skrivelsen, daterad den 20 oktober 2008, anfördes bl.a. följande.

När Sten Nilsson, verksamhetschef på onkologikliniken, KS, avgick 14-09-2008 tillsattes en tf. verksamhetschef utan docentkompetens och med specialistkompetens i kirurgi. [— — —]

Ledningsgruppen för Institutionen anser även att den som leder verksamheten i klinisk onkologi vid den största och mest välkända onkologikliniken i Sverige *bör vara specialistkompetent i onkologi*. Att på verksamhetschefsnivå byta ut specialistkompetenser på ett universitetssjukhus kan vålla stora problem och ses som en avvikelse.

Verksamhetschefen i klinisk onkologi vid Karolinska Universitetssjukhuset bör också ha djup kunskap i medicinsk onkologi och radioterapi för att leda den kliniska verksamheten samt hålla en kvalitet vid kliniken som tillåter högklassig transnationell cancerforskning på Karolinska Institutet. För detta krävs *minst docentkompetens*.

— — —

I ledningsgruppen för berörd institution ingick bl.a. Sten Nilsson, Jonas Bergh och Rolf Lewensohn, professorer vid Karolinska Institutet och överläkare vid den onkologiska kliniken vid Karolinska Universitetssjukhuset.

Den 28 oktober 2008 skickade Harald Blegen, tillförordnad verksamhetschef för onkologiska kliniken vid Karolinska Universitetssjukhuset, e-brev till Sten Nilsson, Jonas Bergh och Rolf Lewensohn.

I e-brevet till Rolf Lewensohn anfördes bl.a. följande.

Jag blev i går uppkallad till divisionschefen Anders Thulin som presenterade ett brev som ledningsgruppen för Institutionen onkologi och patologi författat. Till min stora besvikelse såg jag att du deltagit i författandet av detta brev.

— — —

Brevet handlar i sin helhet om en förtalskampanj mot mig, divisionsledningen och delvis även divisionsprefekten. Sjukledningen är mycket upprörda över detta beteendet! Tyvärr finns även ett par andra medarbetare från Radiumhemmet med på listan.

Eftersom du i detta brev skriver under på min inkompetens som chef för onkologiska kliniken måste du med omedelbar verkan i egenskap av mig underställda medarbetare fundera över dina funktioner vid kliniken. I första hand gäller det naturligtvis din ställning som överläkare vid HHH-sektionen där jag ju för närvarande också är din sektionschef. Den tilltänkta positionen i advisory board som jag pratade med dig om är naturligtvis utesluten. Jag

kommer även att se över din schemaläggning vid sektionen och hur arbetet med ett Lungonkologiskt centrum kan drivas vidare.

E-breven till Sten Nilsson och Jonas Bergh innehöll liknande formuleringar.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde G.R., med hänvisning till en artikel som publicerats i Svenska Dagbladet den 11 februari 2009, klagomål mot Harald Blegen angående kränkning av yttrandefriheten.

G.R. anförde bl.a. följande. Harald Blegen har hotat Sten Nilsson, Jonas Bergh och Rolf Lewensohn som en följd av de uttalanden som de gjort i skrivelsen den 20 oktober 2008. Harald Blegens agerande innebar en bestraffning för att tjänstemännen hade utnyttjat sin yttrandefrihet.

Utredning

Styrelsen för Karolinska universitetssjukhuset anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad G.R. hade anført i sin anmälan. Som sitt remissvar lämnade styrelsen en skrivelse som hade upprättats av sjukhusdirektören Birgir Jakobsson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande (*omnämnda bilagor har här utelämnats; JO:s anm.*).

Prefekten vid institutionen för onkologi och patologi vid Karolinska Institutet har i en skrivelse (bilaga 1) dagtecknad den 20 oktober 2008 och ställd till divisionsprefekten, framfört institutionens ledningsgrupps åsikter rörande den kommande tillsättningen av ny verksamhetschef vid kliniken för onkologi vid Karolinska universitetssjukhuset. Skrivelsen får enligt vår uppfattning tolkas så, att det är institutionens åsikt att sjukhusets tillförordnade verksamhetschef för den onkologiska kliniken inte har nödvändig kompetens för sin befattning och att en tillträdande verksamhetschef måste ha minst docentkompetens inom onkologi.

Nämnda skrivelse kom efter en tid till divisionschefens och tillförordnade verksamhetschefens kännedom. Den ifrågasatte verksamhetschefen reagerade på skrivelsen med de tre mail som refereras i anmälan (bilaga 2, 3 och 4). Mailen är ställda till tre av medlemmarna av ledningsgruppen vid institutionen för onkologi och patologi vid Karolinska Institutet, i vilkens namn skrivelsen är avfattad. Dessa tre personer är professorer vid institutet och överläkare vid den onkologiska kliniken vid sjukhuset. I sina roller som överläkare är de formellt underställda verksamhetschefen. Mailen uppfattades av de tre berörda som hotfulla och även så att de skulle kunna komma att beskäras vissa av sina funktioner inom kliniken. En kort tid efter det här beskrivna skeendet avhölls ett möte mellan divisionschefen, den tillförordnade verksamhetschefen och de tre berörda överläkarna. Vid mötet diskuterades det inträffade och verksamhetschefen bad i det sammanhanget om ursäkt för sin överreaktion, sitt agerande och för de formuleringar som använts i mailen.

Styrelsens sammanfattande bedömning och yttrande

Skrivelsen från institutets prefekt och medlemmar av ledningsgruppen redovisar deras kriterier för valet av ny permanent verksamhetschef för kliniken för onkologi. De konstaterar att den tillförordnade verksamhetschefen inte besitter de angivna kvalifikationerna. De är i sin fulla rätt att göra så. Samtidigt är deras uppfattning polemisk i det att de kvalifikationer som de anför inte är de

enda eller avgörande för beslutet om tillsättning av en permanent verksamhetschef.

Det är därför förståeligt att den tillförordnade verksamhetschefen, som är kandidat till det permanenta chefskapet, reagerade och ingick i svaromål.

Kritik förtjänar emellertid att riktas mot sättet på vilket det skedde.

För detta har verksamhetschefen, uppmärksammas av sjukhusledningen, bett de berörda överläkarna om ursäkt, vilken accepterades.

Ingen av de åtgärder som nämns i e-mailed och som av de berörda uppfattats som "hot" har vidtagits och kommer inte heller att vidtagas.

I styrelsens protokoll den 20 april 2009 har antecknats att ledamoten Anette Holm gjorde ett särskilt uttalande och önskade att styrelsen skulle göra följande tillägg till remissvaret.

Harald Blegen har uppträtt klandervärt och visat prov på dåligt omdöme. Styrelsen ser med stort allvar på det inträffade.

G.R. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 4 maj 2010 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) 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 § RF ske endast genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

Yttrandefriheten utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän sköter sina åligganden.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna myndighetens eller annan myndighets verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att, utan att behöva frukta att bli föremål för repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar

dock självfallet inte den anställde från skyldigheten att i arbetet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten ska bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande. Den 20 oktober 2008, i samband med att tjänsten som verksamhetschef för onkologiska kliniken vid Karolinska Universitetssjukhuset skulle utlysas, skickade ledningsgruppen vid institutionen för onkologi och patologi vid Karolinska Institutet en skrivelse till divisionsprefekten. Ledningsgruppen redovisade i skrivelsen vilka kvalifikationer den ansåg krävdes för tjänsten som verksamhetschef. Av skrivelsen framgick att den tillförordnade verksamhetschefen inte hade dessa kvalifikationer. I ledningsgruppen ingick bl.a. Sten Nilsson, Jonas Bergh och Rolf Lewensohn, professorer vid Karolinska Institutet, tillika överläkare vid den onkologiska kliniken vid Karolinska Universitetssjukhuset. I den senare funktionen var berörda tjänstemän underställda den tillförordnade verksamhetschefen Harald Blegen.

Det kan konstateras att de åsikter som förts fram i den aktuella skrivelsen ligger inom ramen för yttrandefrihetens område.

När Harald Blegen fick kännedom om skrivelsen skickade han e-brev till de tre överläkarna. I e-breven hänvisade han till skrivelsen och uppmanade överläkarna att ”fundera över dina funktioner vid kliniken”. Han uttryckte vidare att vissa tilltänkta funktioner nu var ”uteslutna”. Av remissvaret framgår att Sten Nilsson, Jonas Bergh och Rolf Lewensohn uppfattade e-breven som hotfulla och att det fanns risk för att de skulle kunna komma att beskäras vissa av sina funktioner inom kliniken.

Det står klart att berörda överläkare har kritiserats och att de har utsatts för hot om repressalier för att de, genom ledningsgruppens skrivelse, framfört sin uppfattning beträffande kompetenskrav som de ansåg borde ställas vid rekryteringen av verksamhetschef. Harald Blegen har genom sitt agerande på ett flagrant sätt kränkt Sten Nilssons, Jonas Berghs och Rolf Lewensohns yttrandefrihet och han förtjänar allvarlig kritik för detta. Det har framkommit att ett möte har ägt rum mellan divisionschefen, Harald Blegen och de tre berörda överläkarna och att Harald Blegen i det sammanhanget bett om ursäkt för sitt agerande och för de formuleringar som använts i e-breven. Styrelsen för Karolinska Universitetssjukhuset har i remissvaret även anfört att ingen av de åtgärder som nämns i e-breven, och som av de berörda uppfattats som hot, har vidtagits. Mot denna bakgrund anser jag mig kunna lämna saken med den allvarliga kritik som har uttalats.

Ärendet avslutas.

Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m.

(Dnr 6769-2008)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde T.S. klagomål mot omsorgschefen Agneta Stenqvist, socialförvaltningen i Lysekils kommun. T.S. anförde bl.a. följande.

På uppdrag av sina arbetskamrater författade undersköterskan L.O., som är anställd vid det särskilda boendet Lysehemmet, den 3 december 2008 en skrivelse ställd till kommunpolitikerna i Lysekils kommun. I skrivelsen kritiserades bl.a. socialnämndens ordförande, Ann-Charlotte Jonsson Strömwall, för uttalanden som hon hade gjort vid ett möte för anhöriga till boende på Lysehemmet den 1 december 2008. Uttalandena rörde kompetensen hos personalen vid Lysehemmet. Vidare lämnades det i skrivelsen en redogörelse för personalens uppfattning om förhållandena på hemmet. Skrivelsen *[som undertecknades av ett tjugotal anställda vid Lysehemmet; JO:s anm.]* skickades till Agneta Stenqvist och ett antal andra chefer samt politiker. Skrivelsen tillställdes även den lokala pressen, vilket resulterade i en artikel i Bohusläningen.

Den 17 december 2008 medverkade Agneta Stenqvist vid en arbetsplats-träff på Lysehemmet. Under mötet framförde hon kritiska synpunkter mot förfarandet kring skrivelsen. Hon ansåg att tillvägagångssättet var oacceptabelt eftersom uppgifterna i skrivelsen var att betrakta som rena lögnen. Detta gällde framförallt kritiken mot Ann-Charlotte Jonsson Strömwall. Personalen uppfattade att Agneta Stenqvist "förväntade sig att tilltaget ej skulle upprepas i framtiden".

Agneta Stenqvist beordrade därefter L.O. att närvara vid ett enskilt samtal med henne och två andra chefer den 19 december 2008. L.O. framförde önskemål om att få skjuta upp samtalet till en dag då en arbetskamrat till henne, A.A., skulle kunna vara närvarande. Detta accepterades dock inte.

Under samtalet frågade Agneta Stenqvist L.O. om det var hon som hade författat skrivelsen, vilket L.O. erkände. Agneta Stenqvist klargjorde även för L.O. "att det kunde bli efterräkningar för henne på grund av det inträffade".

T.S. gjorde gällande att Agneta Stenqvist genom sitt agerande försökt inskränka yttrandefriheten för de anställda vid Lysehemmet samt att hon brutit mot det s.k. efterforskningsförbudet genom att fråga L.O. vem som hade författat skrivelsen.

Till anmälan hade bl.a. den ovan nämnda artikeln, som publicerats i Bohusläningen den 20 december 2008, fogats.

Utredning

Socialnämnden i Lysekils kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i T.S:s anmälan till JO. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av administrative chefen Ola Ingevaldson. I yttrandet anfördes följande.

Utredning

Socialnämndens arbetsutskott beslutade i mitten av november 2008 att se över och snarast lägga fram förslag gällande behov och disposition av antalet platser i särskilt boende. I uppdraget ingick att utreda huruvida fortsatt verksamhet skulle bedrivas på Lysehemmet. Omsorgschef Agneta Stenqvist genomförde två informationsträffar med personalen på Lysehemmet med anledning av detta beslut, 2008-11-20 och 26. Samtidigt skickades en inbjudan till informationsträff 2008-12-01 för anhöriga och boende.

Informationsträffen för de anhöriga genomfördes som planerat. Informationen leddes av omsorgschefen. Socialnämndens ordförande och vice ordförande samt verksamhetschefen vid Lysehemmet fanns också på plats. Undersköterskan L.O. och hennes arbetskamrat A.A. var också närvarande under i stort sett hela mötet, trots att det vid tidigare informationstillfällen mycket tydligt klargjorts från både omsorgschef och verksamhetschef, att ingen personal fick närvara vid detta möte. Omsorgschefen valde dock att inte agera i detta för att undvika att störa mötet. Det bör noteras, att en av personalen under mötet aktualiserade frågan om personalens kompetens.

Omsorgschefen fick 2008-12-11 den skrivelse som bifogats JO-anmälan och som undertecknats av anställda vid Lysehemmet. Skrivelsen hade också lämnats till pressen och vissa politiker. Hon reagerade kraftigt på skrivelsen, f.a. i den del som berörde vad socialnämndens ordförande Ann-Charlotte Strömwall skall ha sagt på mötet. Hon uppfattade, att de som författat skrivelsen gjort en tolkning av ordförandens uttalanden som inte var relevant och med sanningen överensstämmande. Hon ställde sig också frågande till hur 24 anställda kunde underteckna en skrivelse med en omfattande kritik trots att de inte varit närvarande på mötet.

För att klargöra sin inställning tog omsorgschefen initiativ till att delta i den arbetsplatsträff som var inplanerad på Lysehemmet 2008-12-17. Vid denna arbetsplatsträff framgick det tydligt, att L.O. och A.A. gemensamt utformat skrivelsen. Arbetskamraterna sa sig lita på deras referat från mötet med de anhöriga 2008-12-01 och att de hade stöd för det de skrivit. Detta framgick utan att omsorgschefen särskilt eftersökte denna information.

Slutligen kallade omsorgschefen in L.O. och A.A. till ett möte på socialkontoret 2008-12-19. Syftet var att försöka klargöra hur man kunnat uppfatta vad socialnämndens ordförande sagt på mötet 2008-12-01 så olika och hur man nu skulle gå vidare utifrån den uppkomna situationen. Närvarande var utöver omsorgschefen socialnämndens ordförande och en handläggare. A.A. var inte närvarande. Dessutom deltog företrädare för L.O:s fackliga organisation Kommunal. Vid samtalet efterfrågades inte vem som författat skrivelsen, detta var redan känt.

Yttrande

Omsorgschef Agneta Stenqvist har inte genom sitt agerande inskränkt yttrandefriheten för Lysehemmets personal. Skrivelsen var redan offentlig när omsorgschefen träffade personalgruppen. Som framgår av redogörelsen ovan var hennes avsikt endast att klargöra sin inställning till innehållet. Omsorgschefen har inte heller efterforskat vem som sammanställt skrivelsen. Det som hon kanske anat bekräftades av personalen på arbetsplatsträffen utan att omsorgschefen särskilt efterfrågade detta. Varken omsorgschefen eller någon annan av de närvarande vid träffen med L.O. 2008-12-19 krävde att hon skulle bekräfta, att hon författat skrivelsen.

T.S. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Skrivelsen var i och för sig offentlig när ”förhört” hölls med L.O., men eftersom den var undertecknad av samtliga i personalen vid Lysehemmet framgick det inte vem

som var initiativtagare till skrivelsen. Detta var orsaken till att L.O. beordrades till det enskilda samtalet.

Till yttrandet hade en artikel ur Lysekilsposten fogats.

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen stadgas 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 denna rättighet får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast ske genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning.

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 att, om inte något annat är föreskrivet i förordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsredaktioner för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter (meddelarfrihet). Motsvarande reglering för lämnande av uppgifter till bl.a. radio och TV finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen. Av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att det som huvudregel föreligger ett förbud för myndighet eller annat allmänt organ att efterforska en anonym meddelares identitet. Otillåten efterforskning är, om den skett uppsåtligt, straffbar enligt 3 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, och straffet är enligt samma bestämmelse böter eller fängelse i högst ett år.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna myndighetens eller annan myndighets verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Det kan tilläggas att reglerna till skydd för yttrandefriheten självfallet inte fritar 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.

I ett beslut den 18 december 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

Av ingivna handlingar framgår bl.a. följande.

Den 1 december 2008 genomfördes en informationsträff för anhöriga till boende vid Lysehemmet. Vid mötet deltog bl.a. Agneta Stenqvist och Ann-Charlotte Jonsson Strömwall. Även L.O. och en av hennes arbetskamrater var närvarande. Efter mötet författade L.O., eventuellt tillsammans med en arbetskamrat, en skrivelse daterad den 3 december 2008. Skrivelsen innehöll bl.a. kritik mot uttalanden som Ann-Charlotte Jonsson Strömwall uppgavs ha gjort under mötet. Skrivelsen, som undertecknades av ett tjugotal anställda vid Lysehemmet, tillställdes Agneta Stenqvist, andra chefer och politiker i kommunen samt den lokala pressen. Den 20 december 2008 publicerades en artikel rörande skrivelsen i tidningen Bohusläningen.

T.S. har i sin anmälan till JO framfört klagomål mot Agneta Stenqvist och gjort gällande att hon har försökt inskränka yttrandefriheten för de anställda vid Lysehemmet samt att hon brutit mot efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.

Vad JO har att ta ställning till är Agneta Stenqvists agerande vid en arbetsplatsträff den 17 december 2008 samt hennes kallelse till och agerande vid ett möte den 19 december 2008.

Agerande vid arbetsplatsträffen den 17 december 2008

Av socialnämndens remissvar framgår att Agneta Stenqvist reagerade negativt mot uppgifterna i skrivelsen den 3 december 2008. Hon ansåg inte att skrivelsen på ett korrekt sätt återgav vad Ann-Charlotte Jonson Strömwall hade sagt på informationsträffen den 1 december 2008. För att klargöra sin inställning i frågan närvarade Agneta Stenqvist vid en arbetsplatsträff på Lysehemmet den 17 december 2008. Anmälaren har anfört att personalen vid Lysehemmet uppfattade att Agneta Stenqvist ”förväntade sig att tilltaget inte skulle upprepas i framtiden”. Det har emellertid inte angetts varför personalen fick denna uppfattning. Vad som har framkommit ger inte stöd för påståendet om att Agneta Stenqvist vid detta tillfälle skulle ha försökt inskränka de anställdas yttrandefrihet. Agneta Stenqvist synes ha försökt att bemöta vad som påståtts i skrivelsen och rätta de, enligt hennes uppfattning, felaktiga uppgifterna. Ett sådant agerande är i sig tillåtet. Jag vill dock i sammanhanget understryka betydelsen av att sådana synpunkter inte förs fram på det sättet att de anställda upplever det som att arbetsgivaren försöker motarbeta att de använder sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Kallelse till och agerande vid mötet den 19 december 2008

Av utredningen framgår att Agneta Stenqvist kallade L.O. till ett möte på socialkontoret den 19 december 2008. Vid mötet närvarade Agneta Stenqvist, Ann-Charlotte Jonsson Strömwall, en handläggare samt L.O. och en av hennes fackliga företrädare. Det kan konstateras att det föreligger olika uppgifter om vad som var skälet till att mötet hölls och hur Agneta Stenqvist agerade

och uttryckte sig under mötet. Anmälaren har uppgett att orsaken till att L.O. kallades till mötet var en önskan om att få reda på vem som var initiativtagare till skrivelsen den 3 december 2008. Vidare har anmälaren gjort gällande att Agneta Stenqvist under mötet frågade L.O. om det var hon som hade författat skrivelsen och att Agneta Stenqvist gjorde klart för L.O. ”att det kunde bli efterräkningar för henne på grund av det inträffade”. Socialnämnden har å sin sida uppgett att syftet med mötet var att klargöra hur de berörda personerna hade kunnat uppfatta Ann-Charlotte Jonsson Strömwalls uttalanden på så olika sätt och hur man skulle gå vidare i den uppkomna situationen. Nämnden har tillbakavisat påståendet om att Agneta Stenqvist under mötet skulle ha frågat vem som hade författat skrivelsen. Enligt nämnden var detta redan känt eftersom det vid arbetsplatsträffen den 17 december 2008 tydligt hade framgått att det var L.O. och en annan tjänsteman som gemensamt utformat skrivelsen.

Förbudet mot efterforskning av uppgiftslämnare avser framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift. Som framgått ovan tillställdes skrivelsen den lokala pressen, vilket resulterade i en artikel i Bohusläningen den 20 december 2008. Av anmälan till JO framgår inte när skrivelsen överlämnades till pressen. Det är inte utrett att Agneta Stenqvist vid samtalet den 19 december 2008 kände till att skrivelsen hade lämnats till pressen eller att så skulle komma att ske. Vidare har nämnden tillbakavisat uppgiften om att Agneta Stenqvist under samtalet frågade L.O. vem som hade författat skrivelsen. Vad som framkommit visar således inte att det förekommit någon otillåten efterforskning eller kränkning av meddelarfriheten.

Frågan är då om Agneta Stenqvist på något annat sätt kan anses ha kränkt L.O. yttrandefrihet.

Enbart det förhållandet att Agneta Stenqvist, i anledning av skrivelsen den 1 december 2008, kallade L.O. till mötet den 19 december 2008 utgör enligt min mening inte en kränkning av L.O:s yttrandefrihet. Vad som närmare förevarit vid mötet framgår varken av anmälan eller av utredningen hos JO. Jag finner inte tillräckliga skäl att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i saken, utan nöjer mig med att rent allmänt framhålla att försiktighet alltid är påkallad om en myndighet med en anställd vill diskutera frågor som har direkt samband med uppgifter som den anställda har lämnat. En sådan fråga får inte tas upp på ett sådant sätt att den anställda uppfattar det som en kränkning av dennes yttrandefrihet.

Med de ovan gjorda uttalandena avslutas ärendet.

Ingripande mot en anställds yttrandefrihet

(Beslut av JO Axberger den 25 september 2009, dnr 149-2009)

Beslutet i korthet: En anställd vid Migrationsverket förflyttades till en lägre befattning. Åtgärden bedöms ha varit föranledd av att den anställde publicerat ställningstaganden i politiska frågor på Internet. Grundlagens skydd för yttrandefriheten innebär bl.a. att det allmänna inte får vidta repressalier mot enskilda som använt sin yttrandefrihet. Någon grund för att i detta fall göra undantag från repressalieförbudet har inte förelegat. Förflyttningen har därför inneburit ett brott mot grundlagen.

Bakgrund och utredning

Enligt en artikel i Dagens Nyheter hade Migrationsverket gett en enhetschef, Lennart Eriksson, sparken för att denne bloggat om konflikten mellan Israel och Palestina (Dagens Nyheter den 8 januari 2009). Artikeln återgav bl.a. uppgifter från en dom i en arbetsrättslig tvist mellan verket och enhetschefen. Domen inhämtades till JO (Mölnads tingsrätts dom 2008-11-10 i mål T 2187-07). Två anmälningar kom in till JO, bl.a. från Allan Stutzinsky, som i egenskap av advokat företrätt enhetschefen i den arbetsrättsliga tvisten. Han bifogade ett flertal handlingar.

Migrationsverket anmodades att yttra sig över vad som förekommit och vilka överväganden som gjorts, särskilt såvitt avsåg den enskildes rätt till åsikts- och yttrandefrihet.

Av utredningen framkom följande.

Lennart Eriksson började arbeta vid Migrationsverket på 1980-talet. År 2002 blev han enhetschef. Efter att ha haft ett s.k. friår skulle han hösten 2007 återgå i tjänst. En ny verksamhetschef, Eugène Palmér, hade då tillträtt. Denne genomförde samtal med Eriksson. Därefter beslutade Palmér att inte låta Eriksson återgå till tjänsten som enhetschef utan att omplacera denne. Eriksson väckte talan mot Migrationsverket med yrkande bl.a. om att omplaceringen skulle anses som en uppsägning och att denna skulle förklaras ogiltig. Mölnads tingsrätt fann att omplaceringen innebar en så omfattande förändring av Erikssons anställning att den skulle anses som en uppsägning, något som enligt tingsrättens stöddes av att det egentliga syftet varit att förmå Eriksson att lämna sin anställning. Migrationsverket hade vitsordat att det inte fanns saklig grund för uppsägning. Tingsrättens slutsats blev därmed att verket hade brutit mot lagen om anställningsskydd. Erikssons framställda skadeståndsyrkande bifölls. Eftersom Migrationsverket inte hävdade att det fanns saklig grund för uppsägning kom de omständigheter som föranlett verkets åtgärder inte upp till bedömning. Domen vann laga kraft.

Motiven för att omplacera Lennart Eriksson har beskrivits på något skiftande sätt. I den arbetsrättsliga tvisten vid Mölnads tingsrätt åberopade Migrationsverket en skrivelse, betecknad som tjänsteanteckning, av Eugène Palmér. I skrivelsen anger denne sina överväganden på följande sätt:

Omplacering av Lennart Eriksson

Lennart Eriksson har i dag en befattning som chef för asylprövningsenhet 1 i Göteborg. Jag avser att fatta det beslutet att han inte längre ska upprätthålla den befattningen. Dessa är mina skäl:

1. Lennart Eriksson har en hemsida på vilken han ger den Israeliska sidan i Palestinakonflikten sitt oreserverade stöd. Med tanke på att konflikten genererar asylsökande från den palestinska sidan är det offentliggjorda stödet för den Israeliska sidan inte möjligt att förena med befattningen som chef för en asylprövningsenhet vid Migrationsverket. Lennart Eriksson har trots påpekanden från min sida inte tagit bort eller modifierat innehållet på hemsidan.
2. På samma hemsida ger Lennart Eriksson uttryck för sin beundran av general Patton; idag mest känd för sitt agerande i Italien under andra världskrigets slutskede, då general Patton i strid med givna order fortsatte sin framryckning norrut. Lennart Erikssons beundran av en person känd för bristande lojalitet med sina överordnade påverkar mitt förtroende för Lennart Eriksson i negativ riktning.
3. Asylprövningsverksamheten i Göteborg har historiskt sett aldrig varit framgångsrik. Grundläggande förändringar måste genomföras på det här området. Lennart Erikssons förmåga att kunna genomföra dessa förändringar begränsas i hög grad av hans behov av att ge offentligt uttryck för sina privata och inte alls okontroversiella åsikter i olika frågor.
4. Lennart Eriksson har som stöd för sitt ledarskap åberopat två referenter. Dessa båda har spontant sagt bl.a. att de själva aldrig själva skulle ha utsett Lennart Eriksson till chef.
5. Jag har förutsättningslöst gått in i mina samtal med Lennart Eriksson. Den dialog som har uppstått vid våra samtal har varit uppseendeväckande. Jag har under alla mina år som chef haft anledning att samarbeta och samtala med säkert tvåhundra chefer. Aldrig någonsin har jag mött en sådan oresonlighet och bristande vilja att hitta en lösning på ett problem som kan vara godtagbar för båda parter. Detta intryck ger mig starkt tvivel på Lennart Erikssons förmåga att hantera intressemotsättningar med personer underställda honom.

Dessa skäl har lett mig fram till slutsatsen att jag saknar förtroende för Lennart Erikssons förmåga att leda en enhet inom asylprövningen och därmed blir det otänkbart för mig att ha honom som chef underställd mig.

— — —

Under Migrationsverkets utredning inför dess svar till JO anförde Eugène Palmér följande.

Det faktiska händelseförloppet och skälen för mitt ställningstagande framgår av Mölndals tingsrätts dom. Därutöver vill jag framföra detta:

Under Lennart Erikssons tid som chef för prövningsenhet i Göteborg utvecklades asylprövningsverksamheten i Göteborg i starkt negativ riktning. Produktionen var mycket låg och arbetsklimatet dåligt. När jag tillträdde min tjänst som chef för verksamhetsområde Asylprövning sommaren 2007 hade utvecklingen gått så långt att jag fick rådet att lägga ner verksamheten i Göteborg.

Lennart Erikssons personliga egenskaper gör honom olämplig som chef. Detta är ett faktum som inte någon under den här processens gång har ifrågasatt.

Att en chef för en asylprövningsenhet vid Migrationsverket aktivt och offentligt för till torgs en ensidig och stark åsikt i en konflikt som genererar flyktingströmmar till Sverige skadar allvarligt allmänhetens och de sökandes tilltro till Migrationsverkets förmåga att opartiskt pröva dessa personers asylansökningar. Att inte inse detta vittnar om ett dåligt omdöme. Det går inte att

utföra ett chefsuppdrag på ett acceptabelt sätt när man till den grad saknar omdöme.

Som ansvarig chef kan jag inte acceptera att en mig underställd chef bedriver en verksamhet som direkt skadar arbetsgivaren och den verksamhet som arbetsgivaren bedriver.

Lennart Eriksson har naturligtvis rätt att ha vilka åsikter som helst. Han har naturligtvis också rätt att fritt föra dessa sina åsikter till togs. Detta gäller för Lennart Eriksson liksom för alla andra människor. Men när mina åsikter skadar min arbetsgivare och omvärldens förtroende för min arbetsgivares förmåga att bedriva verksamheten tvingas man som individ att göra ett val. Jag tror att nästan alla människor upplever den här konflikten i någon grad och att alla människor förstår att man måste göra ett val mellan det egna och arbetsgivarens intressen och sedan ta ansvar för det val man gör.

Som framgått var det inte Lennart Erikssons blogg i sig som ledde till mitt ställningstagande. Bristen på gott omdöme och de dåliga chefsegenskaperna var de avgörande faktorerna. Men naturligtvis finns det ett samband. Jag tror att sambandet kan belysas med följande exempel. Vid Erikssons och mitt första samtal frågade Eriksson om han fick behålla sitt chefsuppdrag om han tog bort sin blogg. Om jag hade varit ute efter endast att få stopp på bloggen, hade det varit enkelt för mig att svara ja på den frågan. Men det gjorde jag inte. Den bristande insikten om det olämpliga i det egna beteendet skrämde mig däremot.

Enligt Migrationsverket, sådan verkets inställning finns återgiven i Mölndals tingsrätts dom, hade förflyttningen av Lennart Eriksson sin grund i den förtroendeklyfta som uppstått mellan Eugène Palmér och Lennart Eriksson efter deras samtal. Av Palmérs tjänsteanteckning framgick enligt verket att åtgärden berodde på bristande förtroende för Eriksson som enhetschef. ”Några andra skäl för omplaceringsbeslutet än de som anges i denna tjänsteanteckning, såsom Lennart Erikssons politiska tillhörighet, har inte funnits”, anförde verket enligt tingsrättens återgivande (Mölndals tingsrätts dom, s. 10).

I yttrandet till JO har Migrationsverket med hänvisning till Eugène Palmérs beskrivning angett att omplaceringen av Lennart Eriksson skedde på grund av bristande ledaregenskaper. Verket har samtidigt anförts att Palmér i sin anteckning borde ha uttryckt detta på ett tydligare sätt samt att det skett en olycklig sammanblandning mellan Erikssons åsikter och dåliga ledaregenskaper.

Av yttrandet framgår vidare att Lennart Erikssons anställning avslutades efter tingsrättens dom. Beslutet fattades av Eugène Palmér. Ett normerat skadestånd i enlighet med anställningsskyddslagens bestämmelser utbetalades till Eriksson. Av handlingarna framgår att Migrationsverket som en följd av de olika beslut som fattats av Palmér sammantaget såsom skadestånd inklusive räntor och ersättning för rättegångskostnader utbetalat närmare en och en halv miljon kronor till Eriksson.

Bedömning

Vissa utgångspunkter för bedömningen hos JO

Bedömningen hos JO är inriktad på Eugène Palmérs beslut att Lennart Eriksson inte längre skulle vara enhetschef utan flyttas till en lägre befattning. Det finns en del som talar för att de samtal Palmér före detta beslut kallade Eriks-

son till var föranledda av Erikssons publiceringar på Internet. Dessa inledande samtal är dock av underordnad betydelse i förhållande till den åtgärd Palmér senare vidtog. De föranleder inga andra uttalanden från min sida än det självklara konstaterandet att en myndighet inte äger rätt att söka hindra en anställd från att bruka sin yttrandefrihet.

Migrationsverkets beslut att efter domen i Mölndals tingsrätt avsluta Erikssons anställning är föremål för domstols prövning genom att Eriksson väckt talan mot verket med yrkande om att beslutet ska förklaras ogiltigt. En parallell prövning hos JO är inte lämplig och jag kommer därför inte att ta ställning till denna fråga. Vad som i övrigt anmälts – såsom den diskussion företrädare för verket fört via massmedia och den information som spridits internt inom verket – är sekundärt i förhållande till huvudsaken och tas därför inte upp till bedömning.

Det närmare innehållet på Lennart Erikssons hemsida har inte redovisats i bakgrundsbeskrivningen. Det finns inget skäl att göra det, eftersom ärendet gäller en principfråga om den anställdes yttrandefrihet. Det bör därvid noteras att de yttranden som varit föremål för uppmärksamhet inte innefattar röjande av förhållanden som Migrationsverket betraktar som konfidentiella eller på annat sätt interna. Saken gäller inte heller förhållandet mellan lojalitetsplikt och kritikerätt. Det som ska bedömas handlar om den anställdes rätt att yttra sig i allmänna politiska frågor ställd mot en myndighets anspråk på att den anställda i det hänseendet ska iakttä återhållsamhet.

Bedömningen inleds med en redovisning av grundlagens skydd för yttrandefriheten och förbudet mot repressalieåtgärder gentemot den som åtnjuter detta skydd. I anledning av de argument som framförts från Migrationsverkets företrädare diskuteras särskilt en myndighets utrymme för att ingripa mot en anställd vars åsikter myndighetens företrädare anser vara förtroendeskadliga för verksamheten. Mot den bakgrunden bedöms sedan de åtgärder som vidtog mot Lennart Eriksson.

Grundläggande rättslig reglering

Enligt grundlagen – 2 kap. 1 § 1 regeringsformen – är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Denna den enskildes frihet kan, enligt vad som likaledes framgår i grundlagen, inte inskränkas annat än under vissa särskilt angivna förutsättningar och då i enlighet med av riksdagen stiftad lag.

Den som brukar sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) får inte utsättas för andra sanktioner från det allmänna än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar. Detta s.k. repressalieförbud, som har lång hävd, har kommit till uttryck i domstolspraxis och i en rad beslut från JO och JK. Brott mot TF:s och YGL:s repressalieförbud kan bestraffas som tjänstefel. (Repressalieförbudet har nyligen varit föremål för behandling i lagstiftningssammanhang, se SOU 2009:14. För en allmän beskrivning, se Thomas Bull, Offentligt anställdas yttrandefrihet och repressalieförbudets räckvidd, i JO – lagarnas väktare, 2009.)

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § 1 regeringsformen innebär att motsvarande grundsyn måste anläggas då den enskilde gjort bruk av sin yttrandefrihet i andra former än de som upptas i TF eller YGL. Det finns alltså inom regeringsformens ram ett skydd mot repressalieåtgärder även när TF eller YGL inte kan tillämpas.

Vad som är förbjudet framgår tämligen klart redan av repressaliebegreppets språkliga innebörd. Varje myndighetsåtgärd som har samband med vad en enskild person yttrat behöver inte vara otillåten. Det ska vara fråga om ett ingripande som framstår som en bestraffning eller reprimand mot den som gjort bruk av sin yttrandefrihet. En negativ förändring av en tjänstemans anställningsförhållanden är ett typexempel på en sådan åtgärd.

Myndighetsåtgärder i anledning av en tjänstemans offentligt uttryckta åsikter

Innebörden av att yttrande- och åsiktsfrihet råder är bl.a. att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare kan därmed inte av sina anställda kräva att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Det gäller även när dessa kan synas helt avvika från det arbetsgivaren står för. Eventuella anspråk från en myndighet på att dess anställda som privatpersoner ska omfatta en viss värdegrund strider mot grundlagens krav på respekt för den enskildes yttrande- och åsiktsfrihet. Förtroendet för myndigheterna upprätthålls inte genom tillsyn över de anställdas åsikter utan genom att verksamheten utövas under lagarna och kontrolleras rättsligt.

I princip är en tjänstemans åsikter – även offentligen uttalade – därför en privatsak. Det allmännas befattningshavare förutsätts äga förmåga att vara objektiva och får inte låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn, såsom personliga åsikter, oavsett vilka åsikter det rör sig om. Det är ett krav som ytterst följer av 1 kap. 9 § regeringsformen, som stadgar att de som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Skulle det i ett enskilt fall visa sig att en tjänsteman inte levt upp till detta krav kan arbetsgivaren självfallet vidta åtgärder. Men grunden för dessa är i så fall det i sammanhanget självständiga förhållandet att den anställda inte fullgjort sina åligganden på ett korrekt sätt. Det rör sig därmed inte om ett ingripande som är påkallat av den anställdes yttranden eller åsikter, som ska hållas utanför bedömningen, utan om att korrigera en felaktig tjänsteutövning.

Principen att en tjänstemans offentligt uttalade åsikter är en privatsak torde dock inte kunna upprätthållas fullständigt undantagslöst. Man måste räkna med att exempelvis en beslutsfattare, vars personliga åsikter tilldragit sig uppmärksamhet, i allmänhetens ögon kan framstå som mindre lämpad att handlägga vissa typer av ärenden och att detta någon gång kan ge en myndighet rätt att vidta åtgärder. Det handlar då om att förebygga förtroendeskadorna av ungefär samma slag som de som riskerar att uppkomma vid jävshällanden. Jäv kan som bekant föreligga redan då en beslutsfattare kan synas ha en sådan anknytning till det som ska bedömas att den hos parter och allmänhet är

ägnad att ge upphov till ett ifrågasättande av vederbörandes objektivitet. Åtgärder kan därför vara befogade även då det i och för sig saknas faktiska skäl att misstro vederbörande beslutsfattares förmåga att i tjänsten bortse från sina privata uppfattningar.

Kravet på att myndigheter ska vara opartiska är i likhet med skyddet för yttrandefriheten upptaget i grundlagen. Det rör sig därmed om konstitutionellt jämställda intressen, som vid en konflikt får vägas mot varandra. Om en sådan avvägning resulterar i att en tjänstemans offentliga yttranden bör ge upphov till åtgärder från myndighets sida får dessa givetvis inte vara mer ingripande än vad som är oundgängligen nödvändigt för att hantera den intressekonflikt som uppkommit. Det bör observeras att det, i de sällsynta fall då sådana konflikter kan aktualiseras, torde finnas utrymme för att lösa dem i samförstånd mellan den anställde och vederbörandes arbetsledning, inom ramen för anställningsförhållandet och utan att den lösning som väljs blir att betrakta som en repressalieåtgärd.

Något rättsfall som utvisar att ingripanden gentemot en anställds yttrandefrihet godtagits med hänvisning till en myndighets skyldighet att upprätthålla tilltron till att dess verksamhet utövas på ett opartiskt sätt finns veterligen inte. Däremot finns det exempel där åtgärder jämförbara med vad som förekommit i detta ärende inte ansetts befogade. I en dom från Arbetsdomstolen (AD), AD 1991 nr 106, tillbakavisades i ett från principiell synpunkt snarligt fall argument av det slag som här förts fram. Det gällde en häktesvakt, som offentligt anslutit sig till främlingsfientliga åsikter. Kriminalvårdsmyndigheten, som ville omplacera mannen, ansåg bl.a. att förtroendet för att de frihetsberövade på mannens arbetsplats behandlades korrekt skadades av de åsikter han gett uttryck för. AD godtog inte kriminalvårdsmyndighetens skäl och fann att det saknades rättslig grund för att omplacera vakten. Ett senare fall, AD 2007 nr 20, gällde en polisinspektör, som privat skickat e-postmeddelanden med främlingsfientligt innehåll till bl.a. ett kommunalråd. Meddelandenas innehåll blev offentligt och polisinspektören avskedades. Som AD uppfattade arbetsgivaren utgjordes grunden för avskedet av uttalandena och den förtroendskada de förorsakat polismyndigheten. AD godtog inte dessa skäl och fann inte heller att de utgjorde saklig grund för uppsägning. Se även JK:s beslut 2008-08-07, dnr 7068-06-21 m.fl., som gällde en ambassadpraktikant tillhörig en organisation inom den s.k. extremhögern.

De återgivna fallen har det gemensamt att de förtroendskador som myndigheterna ansåg sig riskera var av allmänt slag och inte hänförliga till konkreta verksamhetsproblem. De ger stöd för det som inledningsvis framhölls, nämligen att en myndighets eventuella önskemål om att dess anställda av hänsyn till myndighetens anseende ska avhålla sig från att som privatpersoner ge uttryck för vissa typer av värderingar strider mot yttrande- och åsiktsfriheten.

Ingripandet mot Lennart Eriksson

I den handling där Eugène Palmér redovisar sina överväganden inför beslutet att omplacera Lennart Eriksson anges fem skäl. De inledande tre är direkt

hänförliga till åsikter Eriksson gett uttryck för. Den fjärde punkten återger fåordigt allmänt hållna och inte helt lättolkade omdömen från icke namngivna referenter; det som där anförs anser jag mig i detta sammanhang kunna bortse från. Den femte punkten innefattar de slutsatser Palmér dragit efter sina samtal med Eriksson. Läst tillsammans med vad som noterats i de tre inledande punkterna kan den femte punkten inte förstås på annat sätt än att den gäller Erikssons beredvillighet att medverka till en lösning på det problem, som Palmér ansåg att Erikssons uttalanden utgjorde.

I det yttrande som Eugène Palmér senare avgett inom ramen för Migrationsverkets utredning framhålls att Lennart Erikssons enhet hade utvecklats starkt negativt. På vilket sätt detta berodde på Eriksson, som då hade varit borta från verksamheten under ett s.k. friår, framkommer inte annat än genom det allmänna omdömet att Erikssons personliga egenskaper gjorde honom olämplig som chef. Det omdömet kopplas i sin tur direkt till att Eriksson ”aktivt och offentligt för till togs en ensidig och stark åsikt i en konflikt som genererar flyktingströmmar till Sverige”. Eftersom detta enligt Palmér allvarligt skadade allmänhetens och de sökandes tilltro till Migrationsverkets förmåga att opartiskt pröva dessa personers asylansökningar vittnade åsiktsyttringen i fråga om dåligt omdöme.

Eugène Palmér har således inte anfört några andra konkreta skäl för sina åtgärder än sådana som har sin grund i att Lennart Eriksson, samtidigt som denne var enhetschef vid Migrationsverket, utanför tjänsten tog ställning på ett visst sätt i vad som bedömdes vara politiskt kontroversiella frågor. Palmér synes mena, att det inte är åsikterna eller deras uttryckande han vänt sig emot, utan den brist på omdöme som Eriksson – givet sin position på Migrationsverket – ådagalagt genom att inte lägga band på sin personliga yttrandefrihet. Det ena kan emellertid inte skiljas från det andra. Att säga att arbetstagaren har rätt att uttala en åsikt men inte att visa det dåliga omdöme som man anser att uttalandet innebär utgör bara en omskrivning för ett förbud mot åsiktens framförande.

Det är således genom de åtgärder som vidtagits och de skäl som angetts för dessa klarlagt att Migrationsverket genom Eugène Palmér ingripit mot Lennart Eriksson i anledning av vad denne uttalat i ett från tjänsten skilt sammanhang. Migrationsverket rubricerade förflyttningen av Eriksson som en omplacering. Denna har sedermera i en lagakraftvunnen dom bedömts som en uppsägning och en olaglig sådan. Som ovan framgått är en negativ förändring av en tjänstemans anställningsförhållanden ett typexempel på en repressalie-åtgärd.

Det som återstår att ta ställning till är om det förelegat sådana omständigheter att åtgärderna likväl varit rättsenliga.

Vid denna bedömning finns det skäl att uppehålla sig vid det som i Mölnåls tingsrätts dom antecknats om Lennart Erikssons kompetens som s.k. beslutsfattare. En beslutsfattare ska, enligt återgivande i domen, utreda, handlägga och fatta beslut enligt utlänningslagen. Eriksson bedömdes av verket vara ”en mycket skicklig” och ”synnerligen lämplig beslutsfattare”, som verket gärna ville ha kvar just i den rollen. Att även Eugène Palmér fann Eriksson lämplig som beslutsfattare framgår av att det var till en sådan befattning

han omplacerade Eriksson. Slutsatsen av detta kan inte bli någon annan än att Eriksson bedömdes ha god förmåga att på ett sakligt och opartiskt sätt avgöra ärenden i enlighet med gällande rätt. Palmér och Migrationsverkets uppfattning var med andra ord att Eriksson kunde skilja mellan tjänsteåligganden och privata åsikter samt att det inte fanns grund för att hysa misstroende mot honom från den utgångspunkten.

Eugène Palmér har dock gjort gällande att Lennart Erikssons åsikter om konflikten i Mellanöstern allvarligt skadade allmänhetens och de sökandes tilltro till Migrationsverkets förmåga att opartiskt pröva asylansökningar från personer som kommer från det området. Någon konkret omständighet till stöd för detta antagande har inte lagts fram. Frånvaron av närmare precisering får tolkas så att det som föranledde ingripandet låg på ett mer allmänt plan, nämligen att det generellt sett skulle vara förtroendskadligt för Migrationsverket att ha en enhetschef som offentligt ger uttryck för åsikter av det slag Erikssons uttalat. En önskan att värna det allmänna förtroendet för en myndighet kan dock inte, som framgått, åberopas till stöd för repressalieåtgärder gentemot en anställd som gjort bruk av sin privata yttrandefrihet i ett sammanhang som är helt skilt från tjänsten.

Det föreligger således ingen rättsligt godtagbar grund för den åtgärd som Eugène Palmér beslutade om. Den var därmed inte bara arbetsrättsligt olaglig, som konstaterats i Mölndals tingsrätts dom, utan också grundlagsstridig.

Det kan tilläggas att det som antagits om de för Migrationsverket förtroendskadliga effekter, som Lennart Erikssons privata uttalanden skulle ha orsakat, måste ifrågasättas i sak. Yttrande- och åsiktsfriheten har stark förankring i det svenska samhället. Förståelsen för att den som arbetar i det allmänna tjänst har rätt till sina privata åsikter och att dessa inte behöver vara representativa för den myndighet där vederbörande tjänstgör torde vara allmänt utbredd. Migrationsverket har tusentals anställda och det finns mängder av chefer på den nivå där Eriksson tjänstgjorde. Att förekomsten av hans på Internet utlagda framställningar skulle medföra de allvarliga skadeverkningar, som verkets företrädare oroar sig för, är med andra ord inte sannolikt, än mindre utrett.

Avslutning

Den bedömning som nu gjorts grundar sig på de skäl Eugène Palmér angett som stöd för sina åtgärder och på det faktum att det som anförts om Lennart Erikssons bristande ledaregenskaper saknar konkretion. Slutsatsen av detta är att åtgärderna ytterst och i huvudsak föranletts av yttranden Eriksson publicerat. Det bör emellertid också framhållas att om det hade funnits fog för arbetsrättsliga åtgärder mot Eriksson som enhetschef, skulle det likväl ha varit otillåtet att i det sammanhanget blanda in yttranden denne framfört som privatperson.

Utöver det allmänna kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen gäller vid tillsättandet av statliga tjänster att avseende får fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen, se vidare Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 503 f.). Detta måste

vara utgångspunkten även vid förändringar i en statlig tjänstemans anställningsförhållanden. Att i ett ärende som gäller bedömning av en persons chefsegenskaper åberopa vederbörandes privat uttryckta åsikter i allmänna politiska frågor är med hänsyn till skyddet för den enskildes yttrandefrihet principiellt sett att betrakta som osakligt. Jag noterar att Migrationsverket i sitt yttrande till JO anser att det skett ”en olycklig sammanblandning” mellan Erikssons åsikter och hans ledaregenskaper. Det är riktigt. Erikssons åsikter borde aldrig ha gjorts till del av omplaceringsärendet över huvud taget.

Utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter

(Beslut av JO Axberger den 16 september 2009, dnr 1843-2009)

I en anmälan till JO ifrågasattes ett kort som Stockholms stad delat ut till sina anställda. Kortet innehöll råd om mediekontakter. På kortets respektive sidor fanns följande texter:

Alltid vid mediekontakter

- Ta god tid på dig
- Tänk efter innan du svarar
- Håll dig inom ditt eget ansvarsområde
- Säg om du inte vet, kan eller får svara på frågan
- Håll dig till fakta
- Utgå från att alla samtal är intervjuer
- Var bestämd, rättvis och ärlig

Aldrig vid mediekontakter

- Ljuga, gissa eller ha egna teorier
- Bli upprörd eller arg
- Låta situationen eller reportern stressa dig
- Diskutera sekretessbelagd information
- Använda uttrycket ”inga kommentarer”

Kortet gav enligt anmälan intrycket att staden som arbetsgivare motsätter sig att dess anställda vid kontakter med massmedier uttrycker sin uppfattning om t.ex. hur deras arbetssituation påverkas av politiska beslut. En tjänsteman som gör så måste ju anses ”ha egna teorier” och kanske inte ”håller sig till fakta”. En anställd som uttalar sig om stadens verksamhet i allmänhet, eller om sina överordnades sätt att styra den egna förvaltningen, kan inte sägas ”hålla sig inom sitt ansvarsområde”.

I anmälan påpekades att alla de nämnda sätten att agera naturligtvis omfattas av meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, som även ger rätt att ”diskutera sekretessbelagd information” med journalister. Det är olämpligt att staden till sina anställda distribuerar information som ger intrycket att meddelarfriheten inte till fullo gäller för dem. Användningen av kortet riskerar att bidra till minskad medvetenhet om meddelarfriheten inom stadens organisation.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Myndigheternas skyldighet att respektera sina anställdas yttrandefrihet är belyst i många JO-beslut. En allmän utgångspunkt finns i JO 1975/76 s. 317:

Det rättsskydd som tryckfrihetsförordningen byggt upp kring pressens informationskällor skall självfallet respekteras av det allmännas organ. De får i enlighet härmed exempelvis inte göra förfrågningar eller efterforskningar för att skaffa sig kännedom om vem som lämnat information till pressen, om denne ej framträtt öppet, och får heller inte ingripa mot den som informerat pressen genom vare sig disciplinära åtgärder eller tillrättavisningar o.d. En annan sak är att en myndighet eller en funktionärs förman får anses oförhindrad att ge en funktionär råd om vad som kan vara värt att beakta vid eventuella egna kontakter med massmedia. Något utrymme för anvisningar eller direktiv finns däremot inte utan funktionären bestämmer själv över om och hur han skall uttala sig när han gör det för egen räkning och inte som ett led i en myndighets pressinformationsverksamhet.

I flera av de tidigare JO-besluten har myndighetsåtgärder med sikte på mediekontakter kritiserats. Ett krav på att anställda måste rapportera mediekontakter till myndigheten har ansetts utgöra en otillåten inskränkning av yttrandefriheten (dnr 968-2002). I ett ärende från 2004 förekom bl.a. instruktionen ”Förtroliga samtal med journalister av typ ’off the record’ [...] skall du inte ha” (JO 2004/05 s. 398). Även det bedömdes vara en otillåten inskränkning. Instruktionen ”Interna frågor hanteras internt, inte i media eller i andra forum utanför våra väggar” är också ett exempel på en kränkning av de anställdas grundlagsfästa rättigheter (JO 2003/04 s. 396). I JO 2006/07 s. 473 kritiserades ordföranden i en kommunal nämnd sedan han till en tjänsteman uttalat ”Du ska inte springa till tidningarna och lägga dig i politiken. Politiska uttalande görs av oss politiker och inte av de anställda! Man måste veta sina roller, här är det jag som är vår presstalesman!”.

Som framhålls i det inledningsvis citerade beslutet från 1970-talet står det i och för sig en myndighet och dess befattningshavare fritt att ge personalen råd i mediefrågor. Mediernas betydelse i samhällslivet har sedan dess blivit än större. De utgör den dominerande kommunikationskanalen mellan myndigheter och medborgare. Myndigheter har därvid en skyldighet att på ett professionellt sätt föra ut korrekt och relevant information. För detta kan det behövas såväl interna instruktioner som utbildning. Det bör understrykas att uppgiften att svara på frågor från journalister inte sällan upplevs som svår och avskräckande för den enskilde tjänstemannen. Stöd i form av instruktioner och utbildning kan då underlätta sådana kontakter och därmed främja samma slags intressen som grundlagens skydd för yttrandefriheten tillkommit för att värna.

När råd om mediekontakter ges bör det klart framgå att det inte handlar om något försök att påverka de anställdas rätt att ge uttryck åt sina åsikter (jfr JO 1993/94 s. 499 och 1995/96 s. 454). JO Eklundh har i det sammanhanget understrukt det angelägna i att en myndighet hanterar frågor om de anställdas yttrandefrihet på sådant sätt att man inte ger näring åt misstankar att myndig-

hetens ledning inte accepterar att de anställda i kraft av sin yttrandefrihet offentligen framför kritik mot myndigheten (JO 2004/05 s. 73).

För egen del vill jag rekommendera att myndigheter i samband med information, instruktion och utbildning i mediefrågor regelmässigt omnämner offentlighetsprincipens och meddelarfrihetens roll i sammanhanget. Erfarenheten visar att även vällovliga initiativ annars lätt uppfattas som försök att begränsa insyn och yttrandefrihet.

Det distribuerade kortet

Den instruktion som här ska bedömas ser till formen ut som ett visitkort och är till innehållet en lathund. Ambitionen är uppenbarligen att behändigt tillhandahålla mycket kortfattade råd för de anställda vid deras mediekontakter. Kortet måste bedömas utifrån den förutsättningen, inte som om det vore fråga om auktoritativt föreskrivna förhållningssätt.

Med den utgångspunkten har jag för min del svårt att uppfatta det sammantagna budskapet annat än som råd och tips av det slag som regelmässigt framförs på medieutbildningar, ofta från journalisthåll för övrigt. Jag har dock förståelse för de synpunkter anmälaren uttryckt – inte minst i ljuset av att offentliganställdas yttrandefrihet inte alltid respekteras på vederbörligt sätt – och anser att några av kortets fraser är diskutabla.

Det gäller rådet att ”aldrig [...] ha egna teorier”. Det sägs dock i en uppmaning som samtidigt avråder från lögner och gissningar. Även om det kan tolkas som att den anställde inte ska föra fram egna uppfattningar ter det sig i sitt sammanhang snarare som en varning för att spekulera alltför fritt, vilket kan vara ett klokt råd till ett oerfaret intervjuobjekt. Motsvarande reflektioner kan göras beträffande andra uttryck som kan missförstås, nämligen ”Håll dig inom ditt eget ansvarsområde”, ”Säg om du inte vet, kan eller får svara på frågan” och ”Håll dig till fakta”.

Den punkt som anger att man aldrig ska diskutera sekretessbelagd information är felaktigt utformad. Visserligen kan det från allmän synpunkt tyckas naturligt att sekretessregler ska respekteras. Men i många fall föreligger en rätt för den som har tystnadsplikt att vid mediekontakter just diskutera även sådant som är sekretessbelagt. Det är en central och av lagstiftaren noga övervägd del av meddelarfriheten. Som JO Eklundh påpekade i sitt beslut från 1995 är det angeläget att en myndighet hanterar frågor av det här slaget på sådant sätt att man inte ger näring åt misstankar om att myndighetens ledning inte accepterar de anställdas yttrandefrihet. Rådet att aldrig diskutera sekretessbelagd information vid mediekontakter kan uppfattas som att myndigheten avråder sina tjänstemän från att utnyttja meddelarfriheten. Det är, även med beaktande av önskemålet om att formulera råden kort och uttrycksfullt, alldeles för kategoriskt avfattat.

Hur kortets innehåll tolkas är sammanfattningsvis beroende av vilket perspektiv som anläggs. Lösryckta delar kan uppfattas som uppmanande till återhållsamhet vid kontakter med medier. Helheten kan enligt min mening emellertid inte uppfattas så. Även om särskilt rådet att aldrig diskutera sekretessbelagd information är olämpligt anser jag därför inte att det från rättslig

synpunkt finns tillräcklig grund för kritik mot Stockholms stad enbart i anledning av kortets innehåll.

Krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats

(Beslut av JO Axberger den 16 februari 2010, dnr 4935-2009)

Beslutet i korthet: Sedan en kommun besökts av journalister publicerades ett pressmeddelande på kommunens webbplats med information om besöket. Pressmeddelandet innehöll uppgifter om att en person misstänktes för brott; bl.a. angavs felaktigt att en polisanmälan gjorts. I beslutet konstateras att en kommun i sin informationsverksamhet måste iaktta regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet samt även värna den enskildes privat- och familjeliv. Kommunstyrelsen får kritik för att den vid utfärdandet av pressmeddelandet inte levt upp till dessa skyldigheter.

Bakgrund och utredning

I en anmälan gjordes JO uppmärksam på ett pressmeddelande som publicerats på Vetlanda kommuns webbplats, www.vetlanda.se, den 13 mars 2009. Pressmeddelandet hade följande lydelse.

Uppdrag granskning på nytt uppdrag

SVT:s Uppdrag granskning var idag på besök i Vetlanda för ett nytt reportage. Det handlade om överförmyndarens roll i ett fall där en mamma misstänks ha förskingrat barnets pengar.

För att utreda vad som hänt och om överförmyndaren kunde ha agerat annorlunda har jag, i egenskap av ordförande i kommunfullmäktige, bitt Länsstyrelsen granska överförmyndarens hantering, berättar Göran Ivarsson.

Överförmyndaren är formellt utsedd av kommunfullmäktige, men tillsynen av verksamheten ligger på länsstyrelsen. Länsstyrelsen följer årligen upp överförmyndarens arbete genom att diskutera svåra fall och granska ett antal ärenden genom stickprovskontroller.

Länsstyrelsen meddelar att man hoppas kunna lämna en rapport inom kort.

Enligt uppgift från barnet är mamman polisanmäld för förskingring. Reportrarna från Uppdrag granskning fokuserade sina frågor till myndighetens roll och agerande.

Den 17 mars 2009 publicerades på webbplatsen en rättelse med följande innehåll.

Vi skrev: "Enligt uppgift från barnet är mamman polisanmäld för förskingring." Rättelse: Den uppgift vi hade fått från barnet om att mamman är polisanmäld stämmer inte. Det finns ingen polisanmälan.

På Sveriges Televisions webbplats, www.svt.se, publicerades den 20 april 2009 en artikel med rubriken "Efter intervju: Vetlanda kommun spred lögn till media". I artikeln fanns en beskrivning av vad som ska ha utgjort bakgrunden till pressmeddelandet. Bland annat intervjuades kommunfullmäktiges ordförande. Enligt artikeln uppgav han, som det får förstås, att uppgiften om

barnets anklagelser mot modern hade lämnats till kommunens företrädare av överförmyndaren.

Uppdrag gransknings program sändes i Sveriges Television den 22 april 2009.

Som angavs i pressmeddelandet anmälde Vetlanda kommun överförmyndarens ärende till Länsstyrelsen i Jönköpings län för granskning. I ett beslut den 31 augusti 2009 riktade länsstyrelsen mycket allvarlig kritik mot överförmyndaren, åtalsanmälde henne för misstänkt tjänstefel samt ingav en anmälan om hennes entledigande till tingsrätten.

Kommunstyrelsen i Vetlanda kommun anmodades att yttra sig över hur arbetet med webbplatsen är organiserat, vem som beslutar om publicering av pressmeddelanden, om det finns någon policy för publicering av uppgifter och vilka överväganden som gjordes beträffande publiceringen av det här aktuella pressmeddelandet.

Kommunstyrelsen redogjorde i sitt yttrande för organisations- och ansvarsfrågorna samt uppgav att det för arbetet med webbplatsen finns riktlinjer avseende bl.a. syfte, målsättning, kvalitetskrav och för hur information ska värderas. Vad gäller de överväganden som gjordes beträffande den ifrågasatta publiceringen anförde kommunstyrelsen följande.

Vår utgångspunkt i informationsfrågor är att alltid ha initiativet och vara öppna mot allmänheten och låta den som vill ha insyn. Frågor vi alltid ställer oss innan publicering är bland annat om informationen är viktig, för vem, äger vi informationen och vad är kommunens roll i sammanhanget.

Det nu aktuella pressmeddelandet formulerades av informationsavdelningen och granskades därefter av kommunchefen och kommunfullmäktiges ordförande som godkände publicering. [– – –]

Ingen information lämnades i pressmeddelandet på kommunens hemsida som röjde X eller hennes anhörigas identitet.

Vi strävar efter att alltid ha korrekt och aktuell information. Om något skulle visa sig felaktigt, ändrar vi skyndsamt. I just det här fallet, valde vi att tydligt markera att vi gjort en rättelse eftersom det annars kunde uppfattas som att vi försökte dölja vårt misstag.

JO begärde in Vetlanda kommuns *Riktlinjer för vetlanda.se och tillhörande webbplatser*.

En kontroll hos Radio- och TV-verket visade att kommunens webbplats inte hade utgivningsbevis.

Rättslig reglering

Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta saktlighet och opartiskhet, 1 kap. 9 § regeringsformen (RF).

Enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket RF ska det allmänna värna den enskildes privat- och familjeliv. Regler till skydd för den enskildes privatliv finns bl.a. i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i brottsbalkens bestämmelser om ärekränkning. Av de senare framgår att den som utpekar någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar en uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning kan dömas för förtal (se vidare 5 kap. 1 § brottsbalken).

I 2 kap. 3 § andra stycket RF anges att varje medborgare, i den utsträckning som närmare anges i lag, ska skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelser med avseende på den personliga integriteten har bl.a. meddelats i personuppgiftslagen (1998:204), PUL.

Enligt definitionen i 3 § PUL är personuppgifter all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en levande fysisk person. I 5 a § behandlas bl.a. löpande text, s.k. ostrukturerade personuppgifter. Enligt bestämmelsen är sådan behandling inte tillåten om den innebär en kränkning av vederbörandes personliga integritet. En helhetsbedömning ska göras i fråga om en kränkning föreligger eller ej. Det bör bl.a. beaktas hur känsliga uppgifterna är, i vilket sammanhang de förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de kan få samt vad behandlingen kan leda till (se prop. 2005/06:173 s. 26 ff.).

Bedömning

Allmänna förutsättningar

Den information som en kommun tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Det får bl.a. anses innebära att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för kommunen att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. Den får således inte vinklas till myndighetens egen förmån.

Även stadgandet om det allmännas skyldighet att värna den enskildes privat- och familjeliv ska beaktas. Beskyllningar om brott och andra klandervärda handlingar från enskildas sida är självfallet särskilt känsliga.

Dessa grundläggande principer är som framgått fastslagna i grundlag, vilket betyder att de ska tillämpas även då allmänna organ lämnar information via medieformer som omfattas av regleringen i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I den mån en kommun ansökt om och erhållit utgivningsbevis för en webbplats i enlighet med yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser fritar detta alltså inte kommunen från skyldigheten att iaktta vad som stadgas i regeringsformen.

Pressmeddelandet

Huvuddelen av pressmeddelandet handlar om att företrädare för massmedia besökt kommunen, vad besöket gällde och vilka åtgärder kommunen vidtagit avseende eventuella felaktigheter i det granskade ärendet. Innehållet var i dessa delar okontroversiellt.

I pressmeddelandets ingress lämnas emellertid uppgiften att en mamma var misstänkt för förskingring och i meddelandets sista stycke uppges att hon var polisanmäld. Syftet med denna utformning kan antas ha varit att inrikta uppmärksamheten mot hennes påstådda brott snarare än mot överförmyndarens

och kommunens eventuella tillkortakommanden, som stod i fokus för journalisternas intresse. Pressmeddelandets utformning var därmed ägnad att ge intryck av att kommunen velat ta loven av den kritik som kunde förutses från massmedias sida.

Det behöver i och för sig inte vara fel av en myndighet att agera ”proaktivt” i syfte att förebygga skador som kan orsakas av att oriktiga eller missvisande uppgifter kommer i omlopp. Det kan i vissa fall tvärtom vara angeläget att initiativ av det slaget tas. En förutsättning är dock att kraven på saklighet och opartiskhet iaktas. Det har inte framkommit något godtagbart skäl för kommunen att i pressmeddelandet över huvud taget beröra frågan om brott hade förekommit. Uppgiften om polisanmälan var felaktig, och den publicerades uppenbarligen utan närmare faktakontroll. Sättet för publiceringen präglades sammanfattningsvis inte av den objektivitet som kraven på saklighet och opartiskhet i regeringsformen förutsätter. Det är särskilt allvarligt att agerandet gick ut över enskilda, vilkas privat- och familjeliv kommunen hade en skyldighet att värna.

Redan med anläggande av dessa för allmän verksamhet grundläggande kriterier måste kommunstyrelsens agerande vid utfärdandet av pressmeddelandet alltså kritiseras.

Att publiceringen varit problematisk även i förhållande till annan rättslig reglering framgår av redogörelsen ovan. Det saknas dock skäl för mig att gå in på en närmare bedömning i dessa delar, som framstår som följdverkningar av de grundläggande bristerna avseende saklighet och opartiskhet.

Yttrandefrihet i kommunala lokaler

I. Ingripande i en ungdomslokal mot en affisch föreställande en satansfigur som bajsade på Jesus

(Beslut av JO Axberger den 28 september 2009, dnr 1248-2008)

Beslutet i korthet: I en kommunal lokal avsedd för ungdomar har den verksamhetsansvarige tagit ned en affisch för att den väckte anstöt. Ingripandet kritiseras. Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten hindrar i och för sig inte att det allmännas företrädare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas. Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Några sådana regler fanns inte i detta fall. Särbehandlingen av just denna affisch, vars innehåll inte var brottsligt, framstår därmed som godtycklig.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO uppgavs att en tjänsteman i Linköpings kommun censurerat en affisch som satts upp i kommunens kulturhus. Affischen avsåg en punktfestival och visade en satansfigur som bajsade på Jesus huvud.

Kultur- och fritidsnämnden i Linköpings kommun anmodades att yttra sig. I nämndens yttrande uppgavs att verksamheten på den aktuella platsen, Musikhuset Skylten, framför allt riktar sig till unga mellan 15 och 20 år. För verksamheten hade kultur- och fritidsnämnden angivit följande förutsättningar:

Målsättning för Musikverksamheten på Skylten

Skylten ska i första hand vara en mötesplats för ungdomar med intresse för musik. Ungdomar ska beredas möjligheter att genom ett aktivt deltagande och lyhörd personal påverka och forma både verksamhetsinnehåll och lokaler. Verksamheten ska i första hand stödja och stimulera musiklivet för ungdomar.

Målgrupp

Verksamheten ska i huvudsak vända sig till ungdomar mellan 15 – 20 år med intresse för musik. Verksamheten ska utformas på ett sådant sätt att den vänder sig till alla ungdomar i målgruppen, oavsett kön eller etnisk bakgrund.

Allmänna förutsättningar

Verksamheten ska:

- förmedla sunda värdegrunder och respekt för andra människor
- vara partipolitiskt och religiöst obunden
- bedrivas i en rök-, drog- och alkoholfri miljö
- vid arrangemang tillse att ljudnivåerna inte överskrider ekvivalent ljudnivå på 100 dBA, enligt Socialstyrelsens utarbetade riktvärden (SOS FS 1996:7)
- skapa förutsättningar för att genusperspektivet beaktas så att verksamhetens innehåll och miljö attraherar båda könen

Vid en månatlig uppföljning som gjordes 2008-02-26, tog verksamhetsansvarig för Musikhuset Skylten upp frågan om den aktuella affischen. Affischen gällde ett musikarrangemang som skulle genomföras den 21 mars 2008 på Musikhuset Skylten. Verksamhetsansvarig ville ha stöd av kultur- och fritidskontorets tjänsteman i sitt agerande gentemot föreningen AKC Skylten som var ombedd att plocka ner affischen från de väggar där den var uppsatt på Musikhuset Skylten.

Med stöd av nedanstående punkter gav kontorets tjänsteman verksamhetsansvarige stöd för sitt agerande när det gäller den aktuella affischen:

- Huset ska vara öppet för alla, förmedla sunda värdegrunder och respekt för alla människor.
- Det är en vedertagen praxis i kommunens övriga fritidsverksamheter och skolverksamhet att det är verksamhetsansvarig/rektor som avgör vad som är lämpligt att sätta upp på anslagstavlor/väggar i de lokaler där verksamheten utförs.
- Besökare i olika åldrar med olika intressen som varit på Skylten och sett affischen hade hört av sig till Studieförbundet och tyckte att den var oerhört kränkande och ville att den skulle tas bort från musikhusets väggar.

Grundläggande rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som RF garanterar innebär att en myndighet, varken formellt eller informellt, får ingripa mot någon för

att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att uttrycka sin uppfattning. Yttrandefriheten kan dock inskränkas under vissa särskilt angivna förutsättningar i enlighet med av riksdagen stiftad lag, se 2 kap. 12 och 13 §§ RF. Reglerna i brottsbalken (BrB) om t.ex. uppvigling, hets mot folkgrupp, och förledande av ungdom (16:5, 16:8 respektive 16:12 BrB) utgör begränsningar i yttrandefriheten som har ansetts förenliga med RF eftersom de skett med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Av 2 kap. 13 § sista stycket RF framgår vidare att föreskrifter som, utan avseende på yttrandets innehåll, närmare reglerar visst sätt att sprida eller motta yttranden inte ska anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller ett skydd för yttrandefriheten (artikel 10). Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i ett avgörande uttalat:

Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett (demokratiskt) samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. [– – –] den omfattar inte endast ”information” och ”idéer” som mottas positivt eller kan anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget ”demokratiskt samhälle” kan existera. (Citerat efter Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2007, s. 366.)

Slutligen bör bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF uppmärksammas. Där stadgas bl.a. att de som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet.

Bedömning

Företrädare för det allmänna kan självfallet ingripa mot framställningar som innefattar brott. Såvitt framkommit hade den aktuella affischen emellertid inte ett brottsligt innehåll. Någon rätt att ingripa på denna grund förelåg därmed inte.

Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten hindrar inte att det allmännas företrädare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas. Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet ska iakttas.

Några sådana regler synes inte ha funnits för verksamheten på Musikhuset Skylten. I stället förelåg en praxis, som innebar att den verksamhetsansvarige avgjorde vad som var lämpligt att sätta upp på anslagstavlor m.m.

Den aktuella affischen tillkännagav ett musikevenemang som skulle äga rum på ”Skylten”, där arrangemang av det slaget var ett regelmässigt inslag i verksamheten. Kultur- och fritidsnämnden har inte anfört något annat skäl för ingripandet mot affischen än att besökare känt sig kränkta av den. Något generellt utformat regelverk har alltså inte åberopats, inte heller någon etablerad praxis kring vilka slags alster som fick sättas upp. I frånvaro härav fram-

står ingripandet mot just denna affisch som godtyckligt. Jag har förståelse för att det i sitt sammanhang betraktats som censurerande.

Mot den angivna bakgrunden har kultur- och fritidsnämnden brutit mot grundlagens regler om yttrandefrihet, vilket givetvis förtjänar kritik. Som framgått skulle nämnden ha kunnat hantera den kontrovers, som uppkom i anledning av affischen, på ett bättre sätt om nämnden hade haft tydligare regler för verksamheten uppställda.

II. Ingripanden mot opinionsbildning i ett bibliotek respektive ett museum

(Beslut av JO Axberger den 28 september 2009, dnr 4432-2008)

Beslutet i korthet: I kommunala lokaler lades opinionsbildande material ut. Detta tilläts först men sedan togs materialet bort av personalen. Av utredningen hos JO framgår att ingripandena stöddes på godtagbara principer. I en så känslig fråga som rätten till opinionsbildning i det allmännas lokaler är det dock inte tillräckligt att det finns en outtalad praxis. Den kommunala nämnden borde ha tydliggjort vad som gäller för såväl allmänheten som berörd personal.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO uppgavs följande. När kultur- och fritidsförvaltningen i Alingsås kommun föreslog att Alingsås museum skulle flyttas ville några medborgare bilda en intresseförening och lägga ut namnlistor i receptionerna på museet och på Alingsås bibliotek för att se vilket motstånd som fanns mot förvaltningens förslag. Detta förhindrades dock av en tjänsteman, Olle Andersson, med hänvisning till att kommunens lokaler inte skulle främja eller stödja politiska manifestationer eller propaganda.

Muntliga upplysningar hämtades in från Olle Andersson, som uppgav bl.a. följande. Han hade fått i uppdrag att se över utvecklingsmöjligheterna för Alingsås museum. Ett förslag som han presenterade mötte motstånd hos intresseföreningen Museets vänner. Föreningen skrev en artikel i lokaltidningen där den uppgav att namnlistor mot förvaltningens förslag skulle läggas ut på sex olika ställen, däribland på museet och biblioteket. Namnlistorna lades så småningom ut på receptionsdiskarna i biblioteket respektive museet. Där ska något annat än museets och bibliotekets eget material inte ligga. Han bad därför museivärden/biblioteksvärden att ta bort listorna och återlämna dem till föreningen, med de namn som hunnit skrivas på, vilket också skedde. Vid ingången till museet och i foajén till biblioteket finns plats där information om olika kulturella aktiviteter får sättas upp. Där finns en tydlig skylt som anger att den som vill sätta upp något först måste fråga i receptionen. Det är endast information som på något sätt hör ihop med museets eller bibliotekets verksamhet som får sättas upp, inte bilannonser eller politisk propaganda.

Kultur- och fritidsnämnden i Alingsås kommun anmodades att yttra sig. Nämnden yttrade sig genom att ställa sig bakom ett utlåtande som upprättats

av kommunjuristen Magnus Nilsson. Denne angav följande utgångspunkter för sin bedömning:

Den ordningen gäller i Alingsås att biblioteken och museet inte är en öppen arena för offentlig debatt eller opinionsbildning. I den nu aktuella situationen ville ett antal personer lägga ut namnlistor för att bilda föreningen Museets vänner. Biblioteken upplåts inte för partiets opinionsbildning i anslutning till allmänna val och det har inte anförts eller enligt min kännedom varit så att den nu aktuella åtgärden med namnlista särbehandlats negativt jämfört med andra namnlistor eller andra motsvarande åtgärder. Att ställa ut planförslag m.m. är inte att jämställa med en namnlista i opinionsbildande syfte.

Efter en redovisning av vissa bestämmelser i bibliotekslagen och hänvisningar till tidigare JO-avgöranden m.m. avslutades utlåtandet med följande bedömning:

Kommunens bibliotek och museum är offentliga miljöer. De är däremot inga allmänna platser även om allmänheten enligt 2 § bibliotekslagen ska ha tillgång till folkbibliotek. Kultur- och fritidsnämnden kan begränsa användningen av och tillgången till lokalerna så länge detta sker på ett rättsenligt sätt. En begränsning av användningen av lokalerna och tillämpningen av en sådan begränsning ska ske objektivt. Den inskränkning anmälaren reagerat mot (att lägga ut namnlistor på biblioteksdysken) har skett objektivt, likställigt och utan avseende på syftet med listan. Otillbörlig inskränkning av yttrandefriheten har inte skett.

Personalen bakom dysken har inte motsatt sig att lista lades ut. Personer som önskat placera aktuella listor i bibliotekets lokaler har enligt min bedömning inte fått ett så samstämmigt och motiverat svar på sin framställan som vore önskvärt. Det arbete förvaltningen inlett med att ta fram förtydligade riktlinjer på området är väl motiverat.

Bedömning

Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten hindrar inte att det allmännas företrädare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas. Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet ska iakttas.

Enligt vad som uppgetts från kultur- och fritidsnämndens sida är biblioteken och museet i Alingsås inte öppna arenor för debatt och opinionsbildning. De upplåts exempelvis inte för partiets opinionsbildning vid allmänna val. Någon rätt för allmänheten att bedriva opinionsbildning i dessa lokaler har därför inte funnits.

De principer som enligt nämndens yttrande gäller i Alingsås har karaktär av ordningsregler som ska tillämpas på samma sätt för alla framställningar av samma slag, utan hänsynstagande till innehållet i den enskilda framställningen. Något hinder mot att uppställa och tillämpa sådana regler finns inte.

Varken biblioteks- eller museipersonalen motsatte sig dock inledningsvis att listorna spreds. Först efter en tid ingrep förvaltningschefen genom att be personalen ta bort dem. Jag har förståelse för att detta på vissa håll uppfattades som ett sätt för kommunförvaltningen att hindra en för förvaltningen

2010/11:JO1

besvärande opinionsbildning. Det har dock inte framkommit något som tyder på annat än att åtgärden haft stöd i de principer som var avsedda att gälla.

Felet var att dessa principer inte tillämpades från början, något som synes bero på att nämnden inte hade tillkännagett dem för personal och allmänhet. I en så känslig fråga som rätten till opinionsbildning i det allmännas lokaler är det inte tillräckligt att det finns en outtalad praxis. Det måste också tydliggöras vad som gäller. I det hänseendet har kultur- och fritidsnämnden brustit.

Övriga områden

Utlämnandet av uppgifter som omfattas av sekretess

(Dnr 1119-2009)

Anmälan

J.S. klagade i en anmälan, som kom in till JO den 25 februari 2009, på att anstalten Skenäs lämnat ut uppgifter rörande honom som omfattas av sekretess och anförde i huvudsak följande. När hans hustru ringde till anstalten fick hon beskedet att uppgift om huruvida han var intagen i anstalten inte kunde lämnas. Vid ett annat tillfälle ringde en tjänsteman från socialförvaltningen, och vårdaren Gunnel Eriksson bekräftade då att J.S. var intagen i anstalten. Vårdaren uppgav också att han hade varit berusad när han kom till anstalten och att han på grund av detta inte kunde beviljas någon utvistelse.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (huvudkontoret), genom generaldirektören Lars Nylén, bl.a. följande.

Sakförhållanden m.m.

Anstalten har uppgett följande. När en utomstående söker en intagen bekräftar anstalten aldrig att den efterfrågade personen är intagen i anstalten. I stället lämnas ett meddelande till den intagne som själv får avgöra om han vill ha kontakt. – Innan uppgifter lämnas ut till andra myndigheter kontrolleras att mottagaren av uppgifterna är den han eller hon utger sig för att vara, t.ex. genom motringning.

Angående samtalet med socialtjänsten har J.S. kontaktman Gunnel Nilsson uppgett följande. Hon har upprättat J.S. verkställighetsplan. Hon föredrog verkställighetsplanen på behandlingskollegium den 17 februari 2009. Under kollegiet togs det vägledande beslutet att J.S. med hänsyn till genomförd riskbedömning inte skulle beviljas permission på egen hand under verkställigheten. Samma dag blev hon uppringd av socialförvaltningen, som uppgav att man kände till att J.S. befann sig i anstalten Skenäs och att han ansökt om att få påbörja antabusbehandling. Socialförvaltningen ställde frågan om J.S. kunde beviljas permission för ett möte med socialtjänsten. Hon svarade då att hon bedömde att skäl för permission inte förelåg. Hon uppgav vidare att hon blev förvånad över frågeställningen eftersom J.S. vid upprättandet av verkställighetsplanen hade uppgett att han inte ansåg sig ha alkoholproblem. Hon bedömde att det med hänsyn till de motsägelsefulla uppgifterna var relevant att lämna uppgifterna om att J.S. lämnat ett positivt utandningsprov och vad han själv uppgett om sitt missbruk till socialförvaltningen, och att ett utlämnande var förenligt med bestämmelserna i sekretesslagen.

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. I förarbetena till bestämmelsen anfördes bl.a. att regeln inte skall hindra att kriminalvårdspersonalen tar kontakt med utomstående för att hjälpa en klient, men att största möjliga diskretion angående dennes bakgrund därvid bör iaktas (prop. 1979/80:2 sid. 219). – Av 1 kap. 3 § sekretesslagen framgår att sekretess även gäller gentemot andra myndigheter.

Av 14 kap. 3 § sekretesslagen, den s.k. generalklausulen, framgår att sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Enligt 5 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall kriminalvården i anstalt planläggas och genomföras i nära samverkan mellan kriminalvårdens olika organ. I den mån ett förverkligande av vårdens syfte kräver insatser av andra samhälleliga organ, skall erforderlig samverkan ske med företrädare för sådant organ. – Enligt 11 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt skall Kriminalvården förbereda villkorlig frigivning och om det behövs samråda med bl.a. de sociala myndigheterna.

Kriminalvårdens bedömning

Det är i många fall av stor betydelse för Kriminalvårdens verksamhet att diskutera en intagens situation med andra myndigheter som ingår i samma vårdkedja, för att på så sätt tillgodose klientens och samhällets behov av vård, rehabilitering och säkerhet. Socialtjänsten är en av Kriminalvårdens viktigaste samarbetspartners i det klientnära arbetet. Kontakt med denna är i regel mest värdefull om den tas tidigt i processen, och en väl fungerande samverkan med socialtjänsten är ofta av stor betydelse för att övergången till ett liv i frihet skall kunna fungera (jfr prop. 1974:20 sid. 117 f. och Berggren m.fl., Brottsbalken – En kommentar sid. KvaL 7).

Samverkan med socialtjänsten och andra myndigheter genomförs i första hand på ett sätt som involverar klienten, dvs. samverkan över klientens huvud undviks av praktiska skäl. I de allra flesta fallen är klienten också intresserad av ett effektivt samarbete mellan socialtjänsten och Kriminalvården. Oavsett klientens inställning kan Kriminalvården givetvis ändå diskutera ett klientärende med socialtjänsten m.fl. myndigheter med stöd av generalklausulen.

Begränsningen i sekretessen enligt den bestämmelsen gäller emellertid enbart gentemot andra myndigheter och inte gentemot enskilda. Det är därför inte möjligt att utan den intagnes medgivande röja en sekretessbelagd uppgift för en enskild, exempelvis en anhörig till en intagen.

Anstalten Skenäs har uppgett att uppgiften om att J.S. var intagen i anstalten var känd av socialtjänsten och att utlämnandet av uppgifterna om J.S:s alkoholbruk skett med stöd av generalklausulen. Kriminalvården ser inga skäl att ifrågasätta detta.

Anstalten Skenäs har, liksom många andra enheter inom Kriminalvården, som rutin att aldrig bekräfta att en viss intagen finns i anstalten när någon enskild kontaktar anstalten, utan att i stället vidarebefordra ett meddelande till den intagne. Detta är en lämplig huvudregel som bör vara utgångspunkten vid kontakt med utomstående, eftersom en uppgift om att någon är intagen i kriminalvårdsanstalt typiskt sett omfattas av sekretess. Kriminalvården har således inget att erinra mot anstaltens agerande. Rutinen synes också överensstämma med JO:s synsätt (jfr JO:s beslut den 19 januari 2009 i ärende med dnr 4495-2008, där JO allvarligt kritiserade Kriminalvården för att det inte kunde uteslutas att en sekretessbelagd uppgift röjts).

Om en viss uppgift är känd – exempelvis uppgiften att en viss intagen befinner sig i en viss anstalt – råder emellertid inte sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen för den uppgiften. Den ovan nämnda rutinen måste kombineras med möjlighet till en individuell prövning vid vissa förhållanden. Det kan dock finnas skäl att iaktta viss försiktighet. Det kan sålunda på grund av bl.a. säkerhetsskäl exempelvis vara viktigt att förvissa sig om att den uppringande personen verkligen är den han eller hon utger sig för att vara. Det låter sig inte alltid göras på ett enkelt sätt.

Vid bedömningen av om en uppgift skall anses vara känd bör beaktas att en alltför strikt bedömning av frågan kan försvåra kontakten mellan intagna och deras anhöriga, i onödan försena ärenden som är viktiga för den intagne och allmänt uppfattas som onödigt byråkratisk. I sammanhanget bör också noteras att uppgiften om på vilken anstalt en intagen befinner sig normalt återfinns i beslutet om anstaltsplacering. Ett sådant beslut omfattas, enligt nuvarande regler, inte av sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen.

J.S. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 21 december 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Vid tidpunkten för de händelser som anmälan omfattar reglerades frågor om sekretess i sekretesslagen (1980:100). Enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden eller en övervakningsnämnd och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Av 1 kap. 3 § sekretesslagen följer att om sekretess gäller för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen återfinns i 14 kap. sekretesslagen. Av 14 kap. 1 § följer bl.a. att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Enligt 14 kap. 3 § får uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Motsvarande bestämmelser finns numera i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt bestämmelser som Kriminalvården redogjort för har myndigheten i samband med planeringen och genomförandet av kriminalvården många kontakter med bl.a. sociala myndigheter. I samband med det arbetet kan uppgifter som omfattas av sekretess utlämnas till den andra myndigheten.

Av utredningen framgår att anstalten kontaktades av en tjänsteman från socialtjänsten som undrade om J.S. kunde beviljas permission för ett möte med socialtjänsten med anledning av en ansökan om antabusbehandling. Vårdaren Gunnel Nilsson svarade att hennes bedömning var att skäl för per-

mission inte förelåg. Vårdaren ansåg det relevant att upplysa tjänstemannen om att J.S. lämnat ett positivt utandningsprov och att han vid samtal med anstalten uppgett att han inte hade några alkoholproblem.

Inledningsvis kan jag konstatera att de uppgifter som vårdaren lämnade till tjänstemannen vid socialförvaltningen är sådana att de omfattades av sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen. Fråga är om det fanns stöd för att lämna ut dessa uppgifter.

Det är viktigt att Kriminalvården samarbetar med socialtjänsten bl.a. för att se till att olika stödjande insatser som behövs vid frigivningen kommer till stånd. Stöd härför finns också i bl.a. 14 kap. 3 § sekretesslagen. Jag kan inte se något hinder mot att Kriminalvården inom ramen för sitt uppdrag t.ex. bekräftar för socialtjänsten var en viss intagen befinner sig eller om Kriminalvårdens bedömning av den intagnes behov av olika insatser. Därvid bör Kriminalvården hålla i minnet att den intagne kan avstå från olika vårdinsatser som socialtjänsten erbjuder. Samtidigt är det uppenbart att samarbetet mellan myndigheterna har gränser och att det kan vara i hög grad olämpligt – och sakna lagstöd – om samarbetet medför att uppgifter som omfattas av 7 kap. 21 § sekretesslagen byts mellan myndigheterna utan att den intagne ger sitt medgivande. Var gränsen går måste bedömas från fall till fall. Enligt min mening har den gränsen, med hänsyn till vad socialtjänsten redan kände till, inte överskridits här.

Kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen

(Dnr 704-2009 och 705-2009)

Bakgrund

Den 29 november 2007 fick Försvarshögskolan i uppdrag av regeringen att göra en kunskapsöversikt om förebyggande insatser mot våldsam extremism och radikaliserings som ett led i arbetet med att analysera utvecklingen när det gäller antidemokratiska krafter i samhället och för att inhämta kunskap om åtgärder för att motverka hot mot demokratin (IJ2007/3294/D). Uppdraget redovisades till regeringen den 28 januari 2009 genom rapporten ”Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö”. Rapporten var författad av forskningschefen Magnus Ranstorp och forskningsassistenten Josefine Dos Santos vid Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier (CATS) inom Försvarshögskolan. Den 29 januari 2009 skickade docenten Leif Stenberg ett e-brev till bl.a. chefen för CATS, Lars Nicander. I e-brevet begärde Leif Stenberg att få ta del av underlaget för rapporten i form av ”bakgrundsmaterial, intervjuer (anonymiserade) och övrigt underlag”. Lars Nicander besvarade e-brevet samma dag. I svaret angav han bl.a. att minnesanteckningarna från de intervjuer som hållits under utredningen ”enligt våra interna bestämmelser och utfästelser till intervjuobjekten” hade destruerats i samband med att rapporten redovisades.

Anmälningar

I anmälningar, som inkom till JO den 5 februari 2009, framförde L.P. och S.E. klagomål mot Försvarshögskolan avseende förstörandet av det aktuella materialet och hemställde att JO skulle utreda saken.

Utredning

Föredraganden inhämtade upplysningar per telefon från Lars Nicander som uppgav bl.a. följande. Det intervjuunderlag som låg till grund för rapporten förstördes den 26 januari 2009. Avsikten var att bibehålla de intervjuade personernas anonymitet. Detta kunde bara ske genom att materialet förstördes.

Mot bakgrund av de uppgifter som Lars Nicander lämnat anmodades rektor för Försvarshögskolan att göra en utredning och yttra sig över hur förstörandet av det aktuella materialet förhöll sig till gällande regler om gallring av allmänna handlingar.

I remissvaret anförde rektor Mats Ericson följande (*åberopad bilaga har här uteslutits, JO:s anmärkning*).

Försvarshögskolan fick genom beslut 2007-11-29 i uppdrag av Integrations- och jämställdhetsdepartementet att göra en kunskapsöversikt om förebyggande insatser mot våldsam extremism och radikaliserings. Uppdraget skulle ses som ett led i arbetet med att analysera utvecklingen bl.a. när det gäller antidemokratiska krafter i samhället. Uppdraget lades på CATS – Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier, knutet till Institutionen för säkerhet och strategi vid Försvarshögskolan. CATS forskningschef, dr Magnus Ransborg, och forskningsassistent Josefine Dos Santos genomförde efter dialog med departementet och kommunledningen i Malmö en studie under hösten 2008 om situationen i bostadsområdet Rosengård i Malmö. Inriktningen var att göra en lägesbild av radikaliseringsstendenser av samma typ som skett i Rotterdam, Amsterdam och Köpenhamn.

Undersökningen genomfördes med s.k. Delphimetodik, vilket innebär sinsemellan oberoende djupintervjuer med en panel av, i det här fallet, 30 kvalificerade respondenter. Urvalet gjordes med hjälp av ansvariga inom samverkansorganisationen SSP (Skola, Socialtjänst och Polis) i Malmö stad. I respondentgruppen ingick skolpersonal, närpolis, forskare, socialtjänst-medarbetare och ungdomsledare (inkl. muslimska). Flera av de intervjuade, som är verksamma i Rosengård, har tidigare blivit hotade i sin yrkesutövning och lever numera med skyddad identitet. I samband med uppläggningsen av intervjuarbetet i augusti 2008 konstaterade projektledningen därför att de personer som skulle intervjuas måste utlovas anonymitet för att syftet med undersökningen skulle bli relevant.

Chefen för CATS, utredningschef Lars Nicander, har redogjort för händelseförloppet enligt följande:

1. Bakgrund

I samband med uppläggning av intervjuarbetets inriktning i augusti 2008 konstaterade projektledning och undertecknad att de personer som intervjuas måste utlovas anonymitet för att syftet med undersökningen ska bli relevant. Då intervjugruppen är rätt liten så räcker det inte att bara namnen anonymiseras i underlaget då de enskilda respondenterna ändå lätt kan identifieras av kontexten – det finns t.ex. bara en skolsköterska på Rosengårdsskolan (fiktivt exempel). Därför konstaterades det att även tillhörande grundmaterial som kommer fram vid dessa djupintervjuer (anteckningar, inspelningsband, tran-

skriberingar av intervjuer etc.) måste destrueras senast när det inte längre behövs för studiens färdigställande – dvs. senast när slututkastet är färdigt men innan huvudrapporten offentliggörs och blir allmän handling.

2. Tidpunkter

Augusti 2008 – principbeslut tas av C FHS/CATS om destruktionsprinciper enligt ovan.

Måndagen 26 januari 2009 började underlaget vid 13-tiden destrueras medelst papperstuggen på FHS/CATS, där C CATS påbörjade processen och där en medarbetare vid CATS senare fortsatte arbetet under eftermiddagen.

Onsdagen 28 januari vid 13.30 blev rapporten offentlig då den överlämnades till statsrådet Nyamko Sabuni på RK/IJ.

Torsdagen 29 januari inkom 10.49 ett mail från docent Leif Stenberg vid Centrum för Mellanösternstudier vid Lunds universitet där denne enligt offentlighetsprincipen begärde ut ”underlag i form av bakgrundsmaterial, intervjuer (anonymiserade) och övrigt underlag”.

Torsdagen 29 januari kl. 16.26 besvarades mailet till Leif Stenberg av undertecknad, där beskedet om att destruering skett – efter ytterligare kontroll att detta tillfullo hade verkställts i god tid före offentliggörandet – lämnas tillsammans med enkel motivering.

Försvårshögskolan har ingen anledning ifrågasätta Lars Nicanders redogörelse.

Försvårshögskolan är skyldig att följa gällande regler om arkivering och gallring. Enligt Försvårshögskolans mening kan Integrations- och jämställdhetsdepartementets uppdrag inte betecknas som forskning, se bilagda regeringsbeslut.

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet är således inte tillämpliga. Grundmaterialet till rapporten kan heller inte anses ha utgjort allmänna handlingar. Materialet, anteckningar, inspelningsband, transkriberingar av intervjuer etc., kan jämföras med sådana minnesanteckningar som omnämns i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

L.P. och S.E. yttrade sig över remissvaret.

Rector för Försvårshögskolan bereddes tillfälle att inkomma med synpunkter på det som S.E. hade anfört i sitt yttrande.

JO hemställde därefter att Vetenskapsrådet skulle inkomma med yttrande i frågan om Försvårshögskolans genomförande av det aktuella regeringsuppdraget utgjort forskning eller inte.

Vetenskapsrådet anförde följande.

Någon generell definition av forskningsbegreppet som sådant finns inte. I lagen 2003:460 (ändr. 2004:198 och 2008:192) om etikprövning av forskning som avser människor finns visserligen en definition av forskningsbegreppet men den är avsedd enbart för tillämpningen av den lagen (2 §).

Vetenskapsrådet har ingen behörighet att ge allmänna råd om hur forskningsbegreppet ska tolkas och tillämpas i svensk forskning. Frågan om Försvårshögskolans rapport ”Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö” är resultatet av forskning bedömer Vetenskapsrådet, mot denna bakgrund, att rådet inte bör yttra sig över i detta sammanhang.

S.E. yttrade sig över det som Vetenskapsrådet hade anfört.

I ett beslut den 5 maj 2010 anförde JO André följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 7 § anses en handling, som inte har expedierats, upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Bestämmelserna i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen gäller inte för samtliga handlingar som förekommer hos en myndighet. För s.k. minnesanteckningar finns i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen särskilda regler som motiveras av att sådana handlingar i stor utsträckning saknar intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen. Med minnesanteckning förstås i detta sammanhang promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Minnesanteckningar anses inte som allmänna handlingar om de inte har expedierats och inte heller tagits om hand för arkivering.

Av det anförda följer att en minnesanteckning som kan hänföras till ett visst ärende och som tillför detta sakuppgift som regel blir en allmän handling först när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten.

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar finns huvudsakligen i arkivlagen (1990:782). Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras. Vid gallringen ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov. Av 14 § arkivförordningen (1991:446) framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet om det inte finns särskilda gallringsföreskrifter i lag eller förordning.

Riksarkivet har, såvitt här är av intresse, meddelat föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrade genom RA-FS 1997:4 och RA-FS 2008:4).

Riksarkivet har även meddelat föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet (RA-FS 1999:1). Enligt föreskrifterna får allmänna handlingar i sådan verksamhet gallras endast om vissa förutsättningar är uppfyllda (5 §). Utöver handlingar som innehåller vissa grundläggande uppgifter om ett forskningsprojekt ska sådana handlingar undantas från gallring som bedöms ha ett fortsatt inomvetenskapligt värde eller värde för annat forskningsområde, som bedöms vara av stort vetenskapshistoriskt, kulturhistoriskt eller personhistoriskt värde, eller som bedöms vara av stort allmänt intresse (7 §). Som exempel på sådana handlingar har bl.a. angivits handlingar som utgör särskilt omfattande primärmaterial, insamlat genom t.ex. intervjuer, som är unikt eller som endast med stor

möda kan återskapas. Vidare har angivits handlingar rörande forskning som rönt stor uppmärksamhet i den allmänna debatten, eller som kan förväntas göra det när forskningsresultaten når vidare spridning.

En allmän handling är inte alltid offentlig. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelserna trädde i kraft den 30 juni 2009 och utgör i huvudsak en omarbetning av den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100).

Bedömning

Inledningsvis vill jag uppehålla mig något vid de utgångspunkter som Försvarshögskolan har haft vid genomförandet av det aktuella uppdraget. Av utredningen i ärendet framgår att Försvarshögskolan redan före det att intervjuerna gjordes hade fattat ett beslut om att det material som kunde hänföras till intervjuerna skulle förstöras. Enligt Försvarshögskolan var anledningen till detta att de intervjuade personernas anonymitet skulle garanteras.

Försvarshögskolan är en statlig myndighet vars verksamhet omfattas av bestämmelserna i bl.a. tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Detta innebär att offentlighetsprincipen gäller i verksamheten och att hanteringen av handlingar vid myndigheten är strikt reglerad. Ett beslut om att förstöra en handling måste vara förenligt med de bestämmelser för bevarande av handlingar som gäller i verksamheten. Många gånger är en handlings rättsliga status svårbedömd. Om en handling begärs utlämnad är det ytterst en fråga för domstol att bedöma om handlingen är allmän och offentlig. Något utrymme för att utlova anonymitet eller garantera sekretess för vissa uppgifter finns inte (jfr bl.a. JK 1986 s. 139). Det var mot den bakgrunden fel av Försvarshögskolan att på förhand fatta beslut om att vissa handlingar, som ännu inte existerade, skulle förstöras och att utlova de intervjuade personerna anonymitet.

Jag övergår härfter till frågan om hur Försvarshögskolans förstörande av det aktuella materialet bör bedömas i förhållande till författningsregleringen på området.

S.E. har hävdatt att genomförandet av ifrågavarande regeringsuppdrag har utgjort forskning och att förstörandet av det aktuella materialet har stått i strid med Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet. Han har även ifrågasatt om inte materialet förstördes som en reaktion på att det begärdes utlämnat.

Försvarshögskolan har i remissvaret anfört huvudsakligen följande. Uppdraget kan inte betecknas som forskning varför Riksarkivets särskilda föreskrifter om gallring inte är tillämpliga. Det aktuella materialet kan inte anses ha utgjort allmänna handlingar. Materialet kan jämföras med sådana minnesanteckningar som omnämns i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. Materialet förstördes den 26 januari 2009, dvs. två dagar innan uppdraget redovisades till regeringen.

Det har inte framkommit annat än att materialet förstördes vid den tidpunkt som Försvarshögskolan uppgett. Jag utgår därför från den uppgiften i det följande. Detta innebär att docenten Leif Stenbergs framställning den 29 ja-

nuari 2009 om att få ta del av materialet gjordes, såvitt framkommit, efter det att materialet hade förstörts. Försvarshögskolan hade därför inte, till skillnad från vad som hade gällt om framställningen gjorts dessförinnan, någon skyldighet att i avvaktan på eventuell rättslig prövning av materialets status bevara handlingarna (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 583).

När Försvarshögskolans hantering av materialet ska bedömas måste man i första hand ta ställning till om det rör sig om *allmänna handlingar* eller inte. För att avgöra den saken är det av central betydelse huruvida handlingarna var att hänföra till ett *ärende* hos Försvarshögskolan.

Forskning som bedrivs vid högskolor och andra myndigheter betraktas normalt som faktiskt handlande och inte som ärendehandläggning (se t.ex. Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7:e uppl., s. 100). Försvarshögskolan gjorde dock den aktuella kunskapsöversikten på uppdrag av regeringen. Om genomförandet av uppdraget skulle betraktas som forskning rörde det sig således om uppdragsforskning. Vid sådan uppdragsforskning som innebär att en myndighet har fått i uppdrag av en överordnad myndighet att för den högre myndighetens räkning genomföra en undersökning eller utredning torde, om den underordnade myndigheten är skyldig att åta sig uppdraget, genomförandet av uppdraget vara att anse som ett ärende hos den myndigheten (se Bohlin, Offentlighet och sekretess i myndighets forskningsverksamhet, Riksarkivets rapport 1997:2, s. 13 f.). Försvarshögskolan hade som statlig myndighet en skyldighet att genomföra regeringens uppdrag. För det fall genomförandet av uppdraget skulle ses som forskning har omständigheterna enligt min mening varit sådana att det, trots detta, har uppkommit ett ärende vid Försvarshögskolan.

Samma förhållande, dvs. att det uppkommit ett ärende vid högskolan, måste anses gälla om det inte skulle anses ha varit fråga om forskning. När det gäller uppdrag från en överordnad myndighet till en underordnad myndighet saknar således frågan om uppdraget utgjort forskning eller inte betydelse för om ett ärende ska anses ha uppkommit hos den sistnämnda myndigheten. Oavsett om uppdraget ska betraktas som forskning eller inte förelåg alltså ett ärende vid Försvarshögskolan. Att handlingar kan hänföras till ett ärende innebär att handlingarna blir allmänna först om de expedieras eller när ärendet har slutbehandlats (2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen).

Som tidigare framgått har Försvarshögskolan gjort gällande att det aktuella materialet inte utgjort allmänna handlingar utan att det kan jämföras med sådana minnesanteckningar som omnämns i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

Annat har inte framkommit än att materialet bestod av anteckningar, inspelningsband, transkriberingar av intervjuer m.m. som hade tillförts ärendet. Det rörde sig om sådana handlingar som typiskt sett anses utgöra minnesanteckningar enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. Av utredningen framgår emellertid att intervjuerna var en central del av uppdraget och låg till grund för den rapport som lämnades till regeringen. Det framstår därför som uppenbart att det aktuella materialet, eller delar av det, tillförde ärendet sakuppgift. Vid sådant förhållande utgjorde materialet, eller delar av det, inte sådana minnesanteckningar som avses i nyss nämnda stadgande. Det var i stället

fråga om sådana handlingar som skulle ha blivit allmänna om de expedierades eller när ärendet var att anse som slutbehandlat hos myndigheten.

Utredningen ger inte stöd för någon annan slutsats än att materialet förstördes innan ärendet var slutbehandlat. Någon expediering av materialet synes aldrig ha skett. Materialet utgjorde därmed inte till någon del allmänna handlingar vid den tidpunkt när det förstördes.

Mot bakgrund av det nu anförda har jag inte funnit anledning att gå vidare i saken och utreda om straffrättsligt ansvar borde utkrävas av någon enskild befattningshavare. Detta innebär emellertid inte att jag anser att Försvarshögskolans hantering av materialet är invändningsfri.

Handlingar som inte är allmänna och som inte ska arkiveras får under vissa förutsättningar rensas ur akten i ett ärende. Rensning innebär att akten befrias från arbetsdokument som endast är av tillfällig betydelse och som inte behövs för förståelsen av ärendet. I förevarande fall har dock materialet, eller delar av det, tillfört ärendet sakuppgift. I den delen skulle materialet ha blivit allmän handling när ärendet var att anse som slutbehandlat. Tryckfrihetsförordningen innehåller inte någon bestämmelse om skyldighet att, fram till dess att ärendet har avgjorts, bevara en hos en myndighet gjord uppteckning av intervjuer och samtal som innefattar sakuppgifter. Att förstöra sådant material innan ärendet har slutbehandlats kan emellertid inte vara förenligt med de grundläggande principer som gäller på området.

Genom att Försvarshögskolan förstörde materialet omöjliggjordes en korrekt tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar. Materialet var av allt att döma av sådan karaktär att det fanns ett starkt intresse av att det bevarades. Oavsett om genomförandet av uppdraget utgjort forskning eller inte hade materialet, såvitt jag kan bedöma, inte utan vidare kunnat gallras. Det har inte framkommit om Försvarshögskolan vid den tidpunkt när materialet förstördes hade gjort några som helst överväganden i den frågan. Att materialet förstördes innebar vidare att det regelverk som gäller för offentlighet och sekretess, innefattande bl.a. möjligheten till domstolsprövning av om vissa uppgifter kunde lämnas ut eller inte, sattes ur spel.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till Försvarshögskolans handläggning av saken.

Ärendena avslutas.

Fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden

(Dnr 102-2009)

Anmälningar

I anmälningar, som kom in till JO den 7, 9 och 13 januari 2009, klagade J.B. på ordföranden i Barn- och ungdomsnämnden i Vänersborgs kommun S Anders Larsson m.fl. Klagomålen mot S Anders Larsson rörde bl.a. att en rapport från Öhrlings PricewaterhouseCoopers (Öhrlings) som inkom till nämnden under vecka 50 år 2008 inte hade diarieförts.

Utredning

Upplysningar inhämtades per telefon från registratorn Eva Johansson och sekreteraren Gunnel Jende, båda vid Vänersborgs kommun. Av upplysningarna framgick bl.a. följande. Den slutrapport från Öhrlings som J.B. tagit upp inkom till kommunen den 14 januari 2009 och diariefördes samma dag. En version av rapporten inkom till kommunen redan under vecka 50 år 2008. Denna version återsändes dock till Öhrlings av S Anders Larsson och lämnades inte till registratorn eftersom den ansågs utgöra arbetsmaterial.

Barn- och ungdomsnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande såvitt avsåg den formella hanteringen av den rapport från Öhrlings som inkom till nämnden under vecka 50 år 2008.

Nämnden beslutade att som sitt remissvar till JO inge en skrivelse som var undertecknad av tf. barn- och ungdomschefen Charlotte Petersson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Utredning av ärendet

Arena Vänersborg är en inomhusarena med isyta i bandyformat som är under uppförande i Vänersborgs kommun. Byggnationen färdigställs under andra halvåret 2009. Ägare till Arena Vänersborg är Vänersborgs kommun. Själva byggprojektet sorterar organisatoriskt under barn- och ungdomsnämnden.

Med anledning av ovanstående har barn- och ungdomsnämnden, enligt avtal av den 12 november 2008, givit Öhrlings i uppdrag att utreda det för Vänersborgs kommun mest fördelaktiga sättet att organisera ägandet och driften av Arenan. Enligt utredningsuppdraget avsågs rapportering ske såväl muntligt som skriftligt samt att slutrapportering skulle ske i vecka 50 år 2008.

I enlighet med gällande avtal överlämnade Öhrlings en rapport i vecka 50. Rapporten överlämnades vid möte med Projektstyrelsens för Arena Vänersborg ordförande, S Anders Larsson, tillika barn- och ungdomsnämndens ordförande. S Anders Larsson ansåg inte att handlingen var tillfredsställande i alla delar och betraktade den inte heller som en slutgiltigt utformad handling, utan som ett utkast. Öhrlings beaktade ordförandes synpunkter på rapporten, och översände den 9 januari 2009 en korrigerad slutrapport som diariefördes vid barn- och ungdomsnämnden den 14 januari 2009.

Yttrande över barn- och ungdomsnämndens formella hantering av ärendet

Alltsedan JO genom beslut av den 30 september 2008, med JO:s diarienummer 4639-2007, uttalade viss kritik mot Barn- och ungdomsnämnden i Vänersborgs kommun har både barn- och ungdomsnämnden och kommunen arbetat kontinuerligt med att ständigt förbättra nämndens rutiner vid diarieföring.

Av J.B:s JO-anmälan framgår att B. från Öhrlings fått uppgiften att slutrapporten skickats till Vänersborgs kommun under vecka 50 år 2008. Bakgrunden till denna uppgift synes, enligt barn- och ungdomsnämndens uppfattning, vara ett missförstånd mellan Öhrlings och S Anders Larsson.

Stöd för denna uppfattning utgör den slutrapport som diarieförts vid barn- och ungdomsnämnden den 14 januari 2009 och som daterats den 9 januari 2009. Slutrapporten har alltså avsänts från Öhrlings i vecka 2 år 2009.

Som framgår av JO:s tjänsteanteckning av den 2 februari 2009 över telefonsamtal med sekreteraren vid barn- och ungdomsnämnden Gunnel Jende ankom en version av ovannämnda rapport till barn- och ungdomsnämndens ordförande under vecka 50 år 2008. Från barn- och ungdomsnämndens sida var aldrig avsikten att detta skulle vara ett slutligt dokument. Tvärtom var det nämndens uppfattning att dokumentet skulle vara ett "levande" dokument till dess båda parter var nöjda med rapportens innehåll.

Med anledning av ovanstående ansåg barn- och ungdomsnämndens ordförande S Anders Larsson, att skrivelsen från Öhrlings som överlämnats till S Anders Larsson under vecka 50 år 2008 var arbetsmaterial till dess båda parter var överens, och därför inte behövde diarieföras.

J.B. yttrade sig över nämndens remissvar. Han framförde också synpunkter på dels nämndens agerande vid det sammanträde vid vilket nämnden beslutade om yttrandet till JO, dels utformningen av protokollet från sammanträdet.

Nämnden inkom senare med en rättelse av det aktuella protokollet.

I ett beslut den 9 februari 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänför jag mig till den nya lagen som i berörda hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.

Grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar finns i 5 kap. OSL. Av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 6 § första stycket TF anses en handling inkommen till myndigheten, när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I 2 kap. 9 § TF finns regler rörande bl.a. minnesanteckningar samt utkast eller koncept till myndigheters beslut eller skrivelser. Sådana handlingar anses inte som allmänna handlingar om de inte har expedierats och inte heller tagits om hand för arkivering. För att regeln ska vara tillämplig krävs att handlingen har tillkommit inom en myndighet. Härrör handlingen från enskild är bestämmelsen inte tillämplig oavsett om handlingen angetts vara av enbart preliminär natur (RÅ 1958:55). Handlingen blir i sådant fall allmän när den kommer in till myndigheten (2 kap. 6 § TF).

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

En ovillkorlig registreringsskyldighet enligt denna bestämmelse omfattar således endast handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess föreligger valfrihet mellan att registrera handlingarna och hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Denna möjlighet gäller även för handlingar som endast förvaras i elektronisk form under förutsättning att åtkomligheten för allmänheten är godtagbar. Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra. När myndigheten har bestämt sig för ett av systemen måste emellertid detta tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in 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 arbetsdag.

I förevarande fall framgår av utredningen att Öhrlings hade nämndens uppdrag att utreda vissa förhållanden rörande Arena Vänersborg. Enligt avtalet mellan Öhrlings och kommunen skulle uppdraget slutrapporteras under vecka 50 år 2008. Med anledning härav överlämnade Öhrlings vid denna tidpunkt en rapport till S Anders Larsson. Rapporten överlämnades till S Anders Larsson i hans egenskap av ordförande i projektstyrelsen för Arena Vänersborg, ett projekt som barn- och ungdomsnämnden ansvarade för. Öhrlings får anses ha haft en från nämnden fristående roll vid utarbetandet av rapporten. Det anförda innebär att rapporten blev en allmän handling när den kom S Anders Larsson till handa. Att S Anders Larsson för egen del betraktade rapporten som arbetsmaterial föranleder inte någon annan bedömning. Rapporten kan inte anses ha varit av ringa betydelse för nämndens verksamhet. Det ankom därför på S Anders Larsson att skyndsamt vidarebefordra rapporten till nämndens kansli för registrering. Så har emellertid inte skett. S Anders Larsson förtjänar kritik för den bristfälliga hanteringen i detta avseende.

Vad J.B. anför i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter

(Dnr 1136-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.F. klagomål mot en lärare på Lommarskolan och rektorn för Rodens yrkesgymnasium vid Rodengymnasiet, båda i Norrtälje kommun. Klagomålen gällde bl.a. att sekretessbelagd information rörande M.F:s son, L., hade överförts från Lommarskolan till Rodengymnasiet utan vårdnadshavarnas samtycke. M.F. anförde bl.a. följande. Rektorn för Rodens yrkesgymnasium har ringt och frågat ut personal på Lommarskolan om L. Den information som då lämnades var felaktig och berörde saker av elevvårdskaraktär.

Utredning

Barn- och skolnämnden samt Utbildningsnämnden i Norrtälje kommun anmodades att göra utredningar och yttra sig över vad som anförts i M.F:s anmälan till JO.

Barn- och skolnämnden antog som remissvar ett tjänsteutlåtande undertecknat av förvaltningschefen Ulf Gustavsson. I tjänsteutlåtandet anfördes följande.

Förvaltningschefen har varit i kontakt med berörd rektor och fått redovisning av enhetens version av det i anmälan anförda händelseförloppet.

Beklagligt nog visar resultatet att utväxling av sekretessinformation gällande berörd elev har skett mellan enheten och Rodengymnasiet. Inte heller har vårdnadshavarens godkännande inhämtats.

Som en omedelbar åtgärd, för att förebygga så att något liknande inte händer på andra enheter, kommer förvaltningschefen att lyfta frågan vid nästa rektorskonferens och poängtera vikten av korrekt hantering kring sekretessfrågor, utlämnande av uppgifter, etc. Vid behov kommer utbildning att anordnas.

Vi kan enbart beklaga det inträffade, men vidtar omgående åtgärder enligt ovan.

Barn- och skolnämnden anmodades därefter att komplettera remissvaret med utredning och yttrande i fråga om på vilket sätt ”utväxlingen av sekretessinformation” hade gått till.

Nämnden antog som svar ett yttrande undertecknat av Ulf Gustavsson. I yttrandet anfördes följande (*omnämnda bilagor har här utelämnats*).

Förvaltningschefen har, som tidigare nämnts, varit i kontakt med berörd rektor på Lommarenheten.

Den information som lämnats från Lommarskolan till Rodengymnasiet vid övergång från grundskolan till gymnasiet är:

Ett brev daterat 2008-06-03 (*se bilaga*). Brevet har också gått till elevens föräldrar. I brevet står det i sista meningen att det går bra att höra av sig till resursklassen med ev. frågor. Detta har inte familjen framfört några avvikande synpunkter kring.

Muntlig information: Personalen i resursklassen har framhållit att det är viktigt att den personal som ska arbeta med eleven har kunskaper och utbildning om Asperger, samt handledning för rätt bemötande.

Vidare har man informerat om att eleven lätt triggas igång av andra elever om de retas. Eleven missförstår lätt situationer (på grund av sin funktionsnedsättning) och kan då bli arg och handgemäng kan uppstå. Vilket också hänt på Lommarskolan (*se bifogad läkarkonsultation*).

Personalen har också framhållit behovet av att eleven behöver en mentor som hjälper till att förklara och tydliggöra olika situationer. Detta finns också noterat i det brev som gick till föräldrarna. Annan information utöver detta har man hänvisat till resursklassens handledare James R Samec.

Utöver ovanstående har personalen i resursklassen ej lämnat ut någon information om eleven till Rodengymnasiet.

Utbildningsnämnden antog som remissvar en skrivelse av rektorn för Rodens yrkesgymnasium, Ulla-Britt Persdotter. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Varje läsår börjar ett antal elever med olika neuropsykologiska funktionshinder på våra program. I de allra flesta fall har vi ett bra samarbete med eleven och hemmet. I flera fall tar föräldrarna kontakt med oss redan under våren för att ge oss information före skolstart så att vi kan göra en bra planering. När terminen startar har vi regelbundna avstämningsmöten. Vi försöker i samarbete med hemmen att skapa en så bra studiesituation som möjligt.

Inför höstterminen 2008 fick Rodens yrkesgymnasium ett antal skriftliga överlämnanden från skolor där elever på olika skäl gått i små grupper och haft speciallösningar. Flertalet av deras föräldrar, och även i några fall tillsammans med lärare från grundskolan, tog kontakt med oss för att ge oss så mycket information som möjligt inför skolstarten.

Vi fick ett skriftligt överlämnande från Lommarskolan att [...] gått i Lommarskolans Resursklass. De beskriver där vilket stöd [...] har fått.

För ca 3 år sedan kom ett antal elever till våra program med olika diagnoser och vi upplevde att vi inte hade tillräckliga kunskaper om deras funktionshinder. Vi har därför använt en del tid till kompetensutveckling när det gäller neuropsykologiska funktionshinder. Vår dåvarande skolsköterska hjälpte till med att hitta rätt personer, föreläsare, utredare från BUP ... I förlängningen av detta kommer läraren från Lommarskolan in i sammanhanget. Hon hade ryktet om att vara duktig och engagerad i arbetet med elever med olika funktionshinder. Vi hade haft teoretiska föreläsningar, dialog med utredare och vi ville också ta del av praktisk erfarenhet från "fältet".

M.F. kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 23 februari 2010 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänför jag mig till den nya lagen som inte har inneburit några sakliga ändringar i berört hänseende.

En uppgift för vilken sekretess gäller får enligt 8 kap. 1 § OSL inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Enligt 23 kap. 2 § första stycket OSL gäller sekretess i förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i

en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Enligt 23 kap. 2 § andra stycket gäller sekretess på det område som anges i första stycket dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

En strängare sekretess gäller alltså för uppgifter i den särskilda elevvården, dvs. för uppgifter hos psykolog eller kurator, än för uppgifter i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt. I kommentaren till OSL framhålls emellertid att en skadeprövning enligt 23 kap. 2 § andra stycket OSL i praktiken oftast bör leda till samma resultat som enligt det omvända skaderekvisitet i första stycket (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, 23:2:2).

I den elevvårdande verksamheten ryms en verksamhet av betydande omfattning. Dit räknas bl.a. lärarnas inhämtande av uppgifter om elevernas personliga förhållanden i syfte att förebygga eller avhjälpa skolsvårigheter. Det kan t.ex. gälla uppgifter om elevernas fysiska och psykiska förutsättningar, deras beteenden och prestationer i skolan, hemmet eller fritidsmiljön.

Om sekretess är föreskriven till skydd för en enskild kan han eller hon enligt 12 kap. 2 § OSL helt eller delvis häva sekretessen. Ett sådant samtycke till utlämnande av uppgifter behöver inte vara skriftligt utan även ett muntligt eller underförstått, s.k. presumerat, samtycke får godtas. Är det 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.

I fråga om sekretess till skydd för underåriga stadgas i 12 kap. 3 § OSL följande.

Sekretess till skydd för en enskild gäller, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte

1. det kan antas att den underåriga lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, eller
2. det annars anges i denna lag.

Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne enligt 2 § ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underåriga över sekretessen till skydd för den underåriga.

Detta innebär att det beträffande en underårig som på grund av bristande mognad saknar all förmåga till bedömning av sekretessfrågan krävs vårdnadshavarens samtycke till utlämnande av sekretessbelagda uppgifter rörande den underåriga, och vårdnadshavarens samtycke är i ett sådant fall också

tillräckligt. Beträffande ungdomar måste å andra sidan, beroende på ålder och utveckling, vederbörandes eget samtycke många gånger vara tillräckligt. Häremellan ligger de fall då samtycke för utlämnande bör krävas både från den omyndige och hans eller hennes vårdnadshavare (se prop. 1979/80:2 Del A s. 330 och prop. 2008/09:150 s. 331 f.).

Bedömning

I en kommunal nämndorganisation är varje nämnd att anse som en myndighet i OSL:s mening. Lommarskolan och Rodengymnasiet tillhör olika nämnder och ingår därmed i olika myndigheter. Sekretessbelagda uppgifter kan alltså inte utan vidare överföras mellan dessa skolor.

Inför L:s övergång från grundskolan till gymnasiet lämnade personal vid Lommarskolan ut viss information om L. till personal vid Rodengymnasiet. Informationen rörde bl.a. L:s personliga förhållanden i skolans elevvårdande verksamhet. Uppgifterna var alltså sådana att de i sig omfattades av sekretessskyddet i 23 kap. 2 § andra stycket OSL (motsvarande 7 kap. 9 § andra stycket i dåvarande sekretesslagen [1980:100]).

Såvitt framkommit gjorde man emellertid inte från Lommarskolans sida några överväganden i sekretessfrågan innan informationen om L. lämnades ut. Detta är inte godtagbart. Man borde självfallet i fråga om de aktuella uppgifterna ha gjort en skadeprovning, dvs. prövat om L. eller någon närstående till honom kunde antas lida men om uppgifterna röjdes.

Någon särskild undantagsregel var inte tillämplig vid utlämnandet av de sekretessbelagda uppgifterna till Rodengymnasiet (se t.ex. 10 kap. 2 § OSL). Det saknades alltså förutsättningar för att lämna ut uppgifterna utan samtycke från L. och/eller hans vårdnadshavare. Som framgått ovan var det beroende av L:s utvecklingsgrad och mognad om det var han eller vårdnadshavaren, eller eventuellt båda i förening, som disponerade över sekretessen.

Från Lommarskolans sida har tillämpningen av sekretessbestämmelserna således brustit i detta fall. Barn- och skolnämnden har medgett att sekretessbelagda uppgifter felaktigt lämnats ut. Jag förutsätter att de i remissvaret förutskickade åtgärderna för att förhindra att något liknande inträffar i framtiden nu har vidtagits. Jag anser mig därför kunna lämna saken, såvitt avser Lommarskolan, med den kritik som ligger i det anförda.

Det som har framkommit i utredningen ger mig inte skäl att rikta någon kritik mot Rodengymnasiet. Jag förutsätter ändå att utbildningsnämnden informerar berörda tjänstemän om de uttalanden som görs i detta beslut.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Övrigt

Tillämpning av språklagen

JO handlade under året ett antal ärenden som aktualiserade den språklag, som trädde i kraft den 1 juli 2009. Tre av dessa beslut redovisas här tillsammans, eftersom de har en gemensam rättslig bakgrund.

Det första fallet gällde en forskningsmyndighet, som påbjöd att ansökningar om forskningsanslag skulle skrivas på engelska.

De övriga ärendena gällde myndigheter som använde engelska ord i stället för svenska, bl.a. vid benämningen av offentliga platser samt vid utformningen av logotyper och liknande. Ett fall skiljde sig från de andra och föranledde kritik. Det avsåg Regeringskansliets bruk av engelska e-postadresser. Det redovisas i det andra av referaten nedan.

I övriga ärenden fanns det inte tillräcklig grund för kritik. Språklagen innefattar inget allmänt förbud mot att använda engelska uttryckssätt. I många fall rör det sig om lämplighetsfrågor, som lagstiftaren inte haft ambitionen att reglera rättsligt. Enligt språklagen har dock alla myndigheter ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklats. Samtliga anmälda myndigheter har därför fått del av JO:s beslut och därvid erinrats om detta ansvar. – Besluten i dessa ärenden är i stort sett likalydande. De har diarienumren 4013, 4098, 5830, 6508, alla för 2009, samt 157 och 259 för 2010. Ett av dem redovisas i det tredje referatet nedan.

I. Krav på att ansökningar om forskningsanslag ska vara skrivna på engelska

(Beslut av JO Axberger den 27 oktober 2009, dnr 1811-2008)

Beslutet i korthet: Ett forskningsråd har felaktigt uppställt krav på att ansökningar om forskningsfinansiering måste vara skrivna på engelska. Efter att detta inträffat har språklagen trätt i kraft. Enligt lagen är svenska huvudspråk i Sverige. Svenska ska alltid användas inom kärnområdet för det allmännas verksamhet. Utanför kärnområdet är huvudregeln att svenska ska användas, men undantag kan göras efter en intresseavvägning. Även om utländskt språk tillåts ska det alltid vara möjligt att kommunicera med svenska myndigheter på svenska. En forskningsmyndighet kan därför inte heller efter språklagens införande kräva att en ansökan ska skrivas på annat språk än svenska.

Bakgrund och utredning

Kristina Grange anmälde Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) till JO. Hon ifrågasatte om Formas har rätt att kräva att ansökningar om forskningsanslag skrivs på engelska. Till stöd för sin anmälan åberopade hon ett beslut av JO (JO 2006/07 s. 409).

Kristina Grange uppgav att hon i maj 2007 hade skickat in två ansökningar om forskningsanslag till Formas. Båda ansökningarna var skrivna på svenska. Den 14 november 2007 fick hon besked om att Formas hade avslagit hennes ansökningar. Skälet var att de inte var skrivna på engelska. Hon uppgav vidare att det hade kommit till hennes kännedom att beredningsgruppen fått instruktioner att inte läsa och bedöma de ansökningar som inkommit på svenska. I Formas handbok stod det att ansökningar skulle vara skrivna på engelska, men hon hade vid två tillfällen under 2006 skickat in ansökningar till Formas skrivna på svenska och fått dem bedömda.

Formas anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad Kristina Grange anförde. Formas framförde genom generaldirektören Rolf Annerberg bl.a. följande.

Formas är ett forskningsråd och hade enligt sin tidigare instruktion (2006:931) och har enligt sin nuvarande instruktion (2007:1059) till uppgift att fördela medel till forskning.

— — —

Forskningen är internationell och tenderar att bli än mer internationell. Sverige är ett litet land och för att kunna bedöma ansökningar på en hög kvalitativ nivå krävs numer nästan alltid att man anlitar både svenska och utländska bedömare av forskningsansökningar. Formas har därför i sin handbok inför ansökningsomgång 2007 skrivit att ansökningarna ska vara författade på engelska förutom den populärvetenskapliga sammanfattningen som ska vara skriven på svenska.

Bakgrunden till språkkravet är att Formas anser det omöjligt att klara sina, av regeringen uppsatta, kvalitetsmål om ansökningarna enbart bedöms av forskare som behärskar det svenska språket. Engelska är i forskningssammanhang det internationella språket.

Bedömningsgrupperna sätts samman så att hela den vetenskapliga bredden inom forskningsområdet täcks. Detta innebär att om någon av ledamöterna inte kan delta i bedömningen saknas den aspekten som just den ledamoten ska bedöma och således förloras helhetsgreppet.

En forskningsansökan och den där beskrivna forskningen är för en icke insatt person, om än mycket språkkunnig sådan, mycket svår att korrekt och rättvist översätta. Det är därför inte möjligt att Formas översätter ansökningar från svenska till engelska för att de ska kunna få en bedömning. Formas anser vidare att regeln i förvaltningslagen (1986:223) 8 § om tolk inte är tillämplig i dessa fall.

Granges ansökningar som hon sänt in i maj 2007 har behandlats och gått igenom. De har dock funnits inte uppfylla kravet på engelska och de har därför inte kunnat behandlas lika med andra ansökningar av den expertgrupp som var utsedd att yttra sig över ansökningarna. Det har således inte varit möjligt för de i utvärderingsgruppen som inte behärskar svenska att lämna ett vetenskapligt grundat yttrande. Av denna anledning har ansökningarna inte beviljats.

Grange framhåller att hon tidigare fått ansökningar behandlade då de varit skrivna på svenska. Vi har gått igenom behandlingen av dessa och då funnit att vid de tillfällena bestod utvärderingsgruppen enbart av personer som behärskade svenska språket. Formas har vid dessa tillfällen funnit att det är onödigt att rida på utfärdade direktiv för hur en ansökan ska vara utformad och därför prövat dem i sak.

Formas beklagar att behandlingen av de tidigare ansökningarna vilselett Grange att tro att det var möjligt att skriva på svenska.

Formas har tolkat gällande lagstiftning som om det var möjligt att kräva att ansökningar till Formas ska avfattas på ett för Formas lämpligt språk och

därför skrivit i sin handbok att ansökningarna ska vara på engelska och att den populära sammanfattningen ska vara både på engelska och svenska.

Grange har i sitt yttrande hänvisat till ett tidigare beslut av JO avseende Rådet för högre utbildning hos Högskoleverket. Verket har där gjort en analys av möjligheterna för en myndighet att avvisa ansökningar som inte är skrivna på det anvisade språket. Formuleringen där var att *"ansökan skriven på svenska behandlas ej"*. Högskoleverket har i sin analys kommit fram till att det är omöjligt att utan författningsstöd ställa upp absoluta krav på att en ansökan ska vara författad på engelska.

Verket har därför sett till att rådet ändrat sina anvisningar till nästa ansökningsomgång. Den nya formuleringen är *"Det är önskvärt att ansökan skrivs på engelska, eftersom de ansökningar som går vidare kommer att bedömas av experter både i Sverige och utomlands"*. Detta önskemål om engelska innebär inte att Rådet kommer att avvisa en ansökan gjord på svenska. Den kommer att prövas.

År 2007 har Formas haft handboken för ansökning och beredning både på svenska och på engelska. Formas har inför 2008 ändrat ställningstagande angående handbokens språk. Eftersom hela ansöknings- och bedömningsprocessen sker på engelska bör även handboken enbart ha detta språk. För att inga missförstånd ska uppstå mellan handläggare, bedömningsgrupp och forskare som ansöker är det bra att hela processen förs på ett och samma språk. Av dessa anledningar har Formas beslutat att handboken för 2008 enbart är på engelska.

— — —

Det är som vi angivit ovan svårt att på ett vetenskapligt godtagbart sätt bedöma ansökningar på svenska.

Formas kommer att informera regeringen om att vi kommer att hantera ansökningar avfattade på svenska så gott det går, vilket kommer att innebära att de bedömare som inte behärskar svenska inte har möjlighet att yttra sig. Detta kan således medföra att en ansökan inte beviljas bidrag. Formas kommer också att uppmana alla som skrivit ansökan på svenska att översätta den till engelska och därmed ge dem möjlighet till en annan bedömning.

Kristina Grange kommenterade yttrandet. Hon uppgav därvid att Formas i sin handbok för 2008 som ett skäl för ett tidigt avslagsbeslut angav att ansökan var skriven på svenska. Hon uppgav vidare att hon 2008 hade skickat en ansökning till Formas skriven på svenska. Kort efter att ansökningstiden hade löpt ut fick hon besked om att hon hade möjlighet att inkomma med en översättning av ansökningen till engelska. När hon kontaktade Formas och frågade vilken slags bedömning hennes ansökning skulle få om hon valde att inte komplettera med översättning till engelska, fick hon i maj 2008 svaret att den i så fall skulle avslås utan att skickas ut till berörd beredningsgrupp. Hon kompletterade därefter ansökningen med en översättning till engelska.

Bedömning

Inledningsvis bedöms Formas praxis och handläggning utifrån de regler som gällde vid tiden för Kristina Granges ansökningar. Eftersom rättsläget förändrats genom införandet av språklagen och det är av principiell betydelse att belysa hur de frågor som väckts i detta ärende ska hanteras framöver ägnas merparten av beslutet åt detta.

Bedömning utifrån den rättsliga reglering som gällde då anmälarens ärenden handlades

Vid tiden för Kristina Granges ansökningar fanns inte någon uttrycklig författningsbestämmelse som föreskrev vilket språk förvaltningsmyndigheterna ska använda vid handläggningen av sina ärenden. Emellertid bygger förvaltningslagen (1986:223) på den underförstådda förutsättningen att svenska språket ska användas av myndigheterna (jfr Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a upplagan, 2007, s. 102, och JO 2007/08 s. 253). Vidare har JO i det av anmälaren åberopade beslutet (JO 2006/07 s. 409) uttalat att det var fel av en statlig myndighet att utan författningsstöd kräva att en ansökan om forskningsfinansiering ska vara skriven på engelska. Eftersom det inte heller i detta sammanhang fanns något författningsstöd saknade Formas rätt att ställa motsvarande krav i samband med sin anslagsgivning.

Formas har i sitt yttrande till JO redogjort för de åtgärder som senare vidtagits. Mot bakgrund av vad som därvid uppgetts måste det ifrågasättas om ändringarna har medfört någon förändring i praktiken. Det synes alltså föreligga en överhängande risk för att en ansökan skriven på svenska inte kommer att bli prövad i sak. Den uppfattningen vinner stöd av vad Kristina Grange uppgett rörande sin ansökan 2008.

Jag noterar även att Formas, i syfte att hela ansöknings- och bedömningsprocessen ska ske på samma språk, tillhandahåller sin handbok för ansökningsförfarandet endast på engelska. En utgångspunkt måste dock självfallet vara att man ska kunna använda sig av det svenska språket när man kommunicerar med och söker information hos svenska myndigheter. Efter den av Formas genomförda förändringen begränsas denna möjlighet. Det synes därmed inte gå, i vart fall inte utan betydande svårigheter, att få information på svenska om hur man ansöker om bidrag hos Formas. Detta kan inte anses ha varit i överensstämmelse med den rättsliga reglering som tidigare gällde. Som framgår av det följande kräver även nu gällande regler att information av detta slag tillhandahålls på svenska.

Språklagen och dess förarbeten

Den 1 juli 2009 trädde språklagen (2009:600) i kraft. Förarbetena finns framför allt i prop. 2008/09:153, som i sin tur bygger på Språklagsutredningens betänkande (SOU 2008:26).

Språklagen innehåller bl.a. bestämmelser om språkanvändning i offentlig verksamhet. Lagen stadgar att svenska är huvudspråk i Sverige (4 §). Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla i Sverige bosatta ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (5 §). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas (6 §). Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (10 §). Myndigheter har ett särskilt ansvar för att svensk terminologi inom deras olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (12 §).

Lagstiftaren kan på särskilda områden besluta om andra principer. Det framgår av lagens 3 §. Där stadgas att om en annan lag eller en förordning

innehåller någon bestämmelse som avviker från språklagen, gäller den bestämmelsen. Men språklagens krav utgör alltså huvudregler, som ska tillämpas så länge det inte finns undantag i lag eller förordning.

Innebörden av att svenska är huvudspråk i Sverige utvecklas i förarbetena (a. prop. s. 17):

Som huvudspråk ska svenskan vara det samhällsbärande språket i Sverige. Konkret innebär det att all offentlig verksamhet bygger på svenska språket. Lagar stiftas och publiceras på svenska, handläggningsspråket vid förvaltningsmyndigheter och domstolar är svenska och kommunikation med myndigheterna kan alltid ske på svenska. Beslut och andra viktigare handlingar som ska expedieras upprättas som huvudregel på svenska och information till allmänheten om offentlig verksamhet finns alltid på svenska.

Svenskans ställning som huvudspråk innebär att det är samhällets gemensamma språk som ska följa samhällsutvecklingen i stort, t.ex. i fråga om vokabulär och terminologi, och därigenom kunna användas inom alla sektorer av samhället. Som samhällets gemensamma språk bör alltså svenskan vara ett komplett språk.

Denna roll som svenska språket har i samhället betyder att det ska vara tillräckligt för den som verkar och bor i Sverige att behärska svenska för att kunna delta i samhällslivet och ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Den enskilde ska alltså kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska.

Bestämmelsen i 10 § är avsedd att ge uttryck för vad som sedan lång tid tillbaka gäller i Sverige, nämligen att de offentliga organen arbetar på svenska, skriftligt såväl som muntligt (a. prop. s. 48). Som övergripande motivering för införandet av en regel med denna innebörd anfördes i propositionen under rubriken *Offentlighetsprincipen* följande (a. prop. s. 29).

Som en konsekvens av att det i språklagen uttryckligen anges att svenskan har ställning som huvudspråk, bör frågor om språkanvändning inom den offentliga verksamheten, dvs. inom domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet, regleras i språklagen.

För att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i realiteten ska fylla sin funktion är det väsentligt att de handlingar som blir allmänna är skrivna på svenska, liksom att handlingar skrivna på ett annat språk än svenska och som lämnas in till myndigheten översätts i rimlig utsträckning, om de inte bedöms sakna betydelse.

Beslut och domar men även – som huvudregel – andra handlingar som blir allmänna ska därför upprättas på svenska. Även då en handling översätts till ett annat språk för att en enskild mottagare ska kunna tillgodogöra sig innehållet bör handlingen finnas i original på svenska i ärendet.

Av förarbetena framgår vidare att lagstiftaren tänkt sig ett s.k. kärnområde som omfattar sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten, såsom den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. De behov av framställningar på andra språk som kan finnas här får, heter det, tillgodoses genom översättning från de svenska originalen. (Se a. prop. s. 29.)

Utanför kärnområdet är det enligt förarbetena naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska. Som exempel anges

”skriftväxling och andra kontakter mellan svenska myndigheter och utländska myndigheter och internationella organisationer, muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och medborgare, t.ex. i invandrartäta områden”. Vidare omnämns den speciella situation som kan råda vid Sveriges utlandsmyndigheter, där det regelmässigt finns lokalanställda som inte talar svenska. (Se a. prop. s. 29 f.) I författningskommentaren anges även att bestämmelsen inte är ”avsedd att utgöra en begränsning av möjligheten att t.ex. inom forskning och utbildning bedriva verksamhet på andra språk än svenska för att möjliggöra ett deltagande på ett integrerat och konkurrenskraftigt sätt i det internationella forskningssamfundet” (a. prop. s. 48).

Närmare om språklagens tillämpning inom utbildning och forskning

Ett flertal remissinstanser lyfte fram de tillämpningssvårigheter som lagförslagen enligt dessa instanser skulle innebära på utbildnings- och forskningsområdena. Vetenskapsrådet reste således uttryckligen frågan om lagförslaget innebar att forskningsansökningar måste skrivas på svenska och Högskoleverket ansåg att det behövdes ett undantag för högskoleområdet. I propositionen kommenterades detta på följande sätt (a. prop. s. 30):

Som vi har framhållit är den föreslagna regleringen övergripande. Vad som konkret kan förväntas av enskilda myndigheter – t.ex. universitet och högskolor – får avgöras dels med utgångspunkt i språklagens regler, dels utifrån respektive verksamhetsområdes särskilda förutsättningar. När det gäller utbildnings- och forskningsområdet är givetvis de internationaliseringssträvanden som kommit till uttryck i bl.a. propositionen Ett lyft för forskning och innovation en central faktor som måste vägas in när myndigheterna ska tillämpa språklagens bestämmelser utanför kärnområdet. Som vi har understrukt tidigare finns det dock inte någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk.

Den föreslagna bestämmelsen är alltså en huvudregel där kärnområdet är språkanvändningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Som har framgått ovan under 5.4 innebär språklagen inte att det ställs undantagslösa krav på viss språkanvändning; inom vissa sektorer förutsätter verksamheten att andra språk kan användas.

I det avsnitt hänvisningen avser behandlas svenskans användning och utveckling inom högre utbildning och forskning under en särskild rubrik (se a. prop. s. 20). Där noteras att det på svenska universitet och högskolor förekommer en utbredd användning av engelska, särskilt inom de naturvetenskapliga områdena. Att använda andra språk än svenska är i många fall nödvändigt för att stärka forskningens internationalisering, heter det vidare. Efter att ha pekat på den medvetenhet, som finns inom universitet och högskolor om hur användningen av engelska kan påverka de nationella språkens ställning, övergick lagstiftaren till behovet av att väga skilda intressen mot varandra (a. st.):

Värdet av att använda svenskan får vägas mot behovet att i vissa fall använda andra språk inom särskilda verksamhetsområden, och i konkreta fall kan sådana överväganden leda till att det bedöms lämpligt eller nödvändigt att använda andra språk.

I den föreslagna språklagen ställs i och för sig inte några krav på att språket för forskning och utbildning ska vara svenska. Vad som ska gälla inom

forskning och undervisning bestäms av myndigheterna på området efter överväganden kring relevanta faktorer inom verksamhetsområdet. För att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre undervisning överväger regeringen en sådan ändring av högskoleförordningen. Det är självklart så att det engelska språket även fortsättningsvis kommer att spela en stor roll i det svenska högskoleväsendet. Det allmännas särskilda ansvar för att svenskan används och utvecklas innebär dock att man bör överväga hur detta ansvar uppfylls på mest ändamålsenliga sätt. Den enskilde forskarens fristående ställning innebär också att det är han eller hon som avgör vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.

Allmän bedömning av rättsläget

Av förarbetena framgår således att lagstiftaren varit väl medveten om de invändningar som från forskningshåll kan resas mot de krav som numera finns i språklagen. På ett flertal ställen förekommer hänvisningar till de behov som kan finnas inom särskilda verksamheter och till de avvägningar som där kan behöva göras. Något undantag infördes dock inte i lagen, varken allmänt eller specifikt för forskningens del. Frågan är då hur rättsläget ska tolkas.

Inför besvarandet av den frågan finns det inledningsvis skäl att notera två tydliga utgångspunkter i språklagens regler om det svenska språkets ställning. Den första är att svenskan är vad som kan betecknas som förvaltningsspråk och ska användas i det allmännas kärnverksamheter, det s.k. kärnområdet. Regleringen är tvingande; här får andra språk inte användas. Den andra är att svenskan såsom huvudspråk härutöver ska kunna användas inom alla samhällsområden. Utanför kärnområdet är regleringen avsedd att vara flexibel. Det innebär dock inte att myndigheter kan göra fria lämplighetsöverväganden; huvudregeln är att svenska ska användas.

Möjligheten att utanför kärnområdet frånga huvudregeln framkommer i förarbetena. Den saknar dock helt förankring i lagtexten. I frånvaro av tydligare vägledning får regleringen fyllas ut med hjälp av allmänna principer. Jag tolkar därvid rättsläget på följande sätt.

Intresset av att utanför kärnområdet använda ett annat språk måste alltid vägas mot det allmännas ansvar för det svenska språkets användning och utveckling. Undantag från språklagens krav ska motiveras av sakliga skäl. De får inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt i det särskilda fallet. Enbart det förhållandet att användandet av ett annat språk kan te sig bekvämt eller rationellt från den enskilda myndighetens synpunkt är inte tillräckligt. Behovet ska granskas och alternativa lösningar prövas, såsom möjligheten att utnyttja översättningar. Man måste vidare skilja mellan situationer där frågan är om det ska vara tillåtet för myndigheter att använda utländska språk och situationer där frågan gäller den enskildes möjlighet att inför myndigheten bruka svenska. Medan en myndighet i enlighet med det nyss sagda har en viss frihet att inom sin verksamhet använda t.ex. engelska måste den säkerställa att svenska kan brukas när enskilda kommunicerar med och inhämtar information från myndigheten.

Kravet på användning av svenska ställt mot behovet av att bedriva forskning i en internationell miljö

I propositionen hävdas att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk. Enligt min mening är forskning och utbildning emellertid tydliga exempel på områden där en sådan motsättning finns. Flera av de risker för det svenska språkets framtid som beskrivits i lagstiftningsärendet och som gett upphov till den införda regleringen är synliga inom denna samhällssfär. Det gäller det som i ärendet kallats risken för domänförluster, dvs. den utarmning som blir resultatet när ett annat språk ersätter svenskan inom ett visst samhällsområde, något som redan synes ha inträffat inom flera centrala forskningsfält. Det gäller även för s.k. kapacitetsförluster, dvs. att exempelvis universitetslärare hänvisas till att undervisa på ett annat språk än sitt modersmål, med risk för att lärarens pedagogiska kapacitet begränsas. Ett av syftena med språklagen är att motverka effekter av detta slag, vilket bl.a. kommer till uttryck i den bestämmelse som anger att myndigheter ska se till att svensk terminologi inom olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (12 §). Det står samtidigt klart att krav på svensk språkanvändning i vetenskapliga sammanhang kan vara till hinder för det internationella utbyte som forskningen överlag är helt beroende av. Förarbetena andas som framgått förståelse för synpunkter av det slaget och det är tydligt att lagstiftaren vill se svensk forskning som en del i det internationella forskningssamfundet. Det är således fråga om intressen som löper uppenbar risk att komma i konflikt med varandra och som på ett så konstruktivt sätt som möjligt får lov att sammanjämkas.

Eftersom det i lagstiftningen saknas särskilda regler för forskningsområdet måste utgångspunkten därvid vara de rättsregler som uppställts i språklagen, inklusive de principer som i enlighet med vad som redovisats ovan kan utläsas ur lagstiftningen.

Merparten av verksamheten inom universitets- och forskningsvärlden – såsom utförandet av undervisning och forskning – hör inte till det s.k. kärnområdet. Av språklagen följer således inte – för att ta några självklara exempel – att undervisning alltid ska ske på svenska eller att utländsk kurslitteratur inte skulle få förekomma. Men den centrala förvaltningen hör till kärnområdet. Av språklagen och av det som uttalats i dess förarbeten måste anses följa att föreskrifter, beslut, protokoll, diarium, verksamhetsberättelser och annan dokumentation som myndigheterna inom utbildnings- och forskningssektorerna förvaltningsrättsligt är skyldiga att upprätta utförs på svenska. De behov som kan finnas av att sådana framställningar finns tillgängliga på andra språk får, som framgått ovan, tillgodoses genom översättning från de svenska originalen. Även den service som en myndighet enligt förvaltningslagen ska ge måste tillhandahållas på svenska.

En myndighets beslut om fördelning av anslag till enskilda forskare utgör myndighetsutövning. Svenska måste användas vid handläggningen av och beslut i sådana ärenden. Inget synes däremot hindra att engelska är arbetspråk vid den vetenskapliga granskningen av ansökningar; det måste vara just en sådan situation där det kan vara sakligt motiverat att inom en myndighets

verksamhet tillåta ett annat språk än svenska. Det gäller dock bara då detta är nödvändigt. Av yttrandet från Formas framgår att man vid tillfällen då utvärderingsgruppen bestått av personer som alla behärskar svenska använt detta språk. Av vad jag ovan redovisat följer att detta är i enlighet med den rättsliga regleringen, eftersom annat språk bara ska användas då det är sakligt motiverat, vilket det naturligtvis inte är när alla talar svenska.

Om engelska är språket vid den vetenskapliga utvärderingen av en anslagsansökan ligger det vidare nära till hands att begära att sökanden i de vetenskapliga delarna beskriver sitt forskningsprojekt och sina meriter på engelska. Att uppställa krav av det slaget var emellertid otillåtet redan enligt de regler som tidigare gällde, såvida det inte fanns författningsstöd. Den numera införda språklagen är inte avsedd att medföra några lättnader i det hänseendet, snarare tvärtom. En svensk myndighet med uppgift att fördela forskningsanslag kan således inte lagligen kräva att en ansökan helt eller delvis är författad på engelska. I det sammanhanget bör även beaktas vad som i förarbetena uttalades om den enskilde forskarens fristående ställning och rätt att själv avgöra vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.

Av det sagda följer självfallet också att den som använt svenska inte på grund härav får utsättas för diskriminering på sådant sätt att ansökan handläggs så att sökandens chanser att erhålla anslag försämrats. Vid behov åligger det anslagsmyndigheten att översätta hela eller delar av ansökan. Det Formas anfört om svårigheten att översätta just forskningsansökningar ter sig inte övertygande.

I propositionen anges att regeringen överväger ändringar i lagstiftningen för att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre utbildning (a. prop. s. 16). Enligt vad JO inhämtat föreligger dock för närvarande inga omedelbara planer på författningsändringar. Lagstiftaren torde vid språklagens införande ha underskattat vikten av rättslig vägledning för hur konflikter mellan den nya lagen och forskningens behov ska lösas. Omständigheterna i detta ärende belyser detta. En kopia av beslutet översänds därför till Regeringskansliet, utbildnings- och kulturdepartementen.

II. Bruket av engelskspråkiga e-postadresser i Regeringskansliet

(Beslut av JO Axberger den 19 februari 2010, dnr 3913-2009 och 3932-2009)

Beslutet i korthet: Utformningen av myndigheters e-postadresser ligger utanför det kärnområde, där språklagen kräver att endast svenska får användas. Att en sådan adress avfattats på engelska kan inte heller anses utgöra ett hinder mot den möjlighet att kommunicera med svenska myndigheter på svenska som enligt språklagen ska finnas. Men språklagen ålägger även det allmänna ett särskilt ansvar för det svenska språkets användning och utveckling. Answarets räckvidd måste bl.a. vara beroende av vilken roll och ställning en myndighet har. Regeringskansliet är därvid unikt. Just dess bruk av enbart engelskspråkiga e-postadresser rimmar illa med det särskilda språkvårdsansvar som från statens sida ställs på myndigheterna. Det har befunnits stå i strid med språklagens krav.

Bakgrund och utredning

I anmälningar till JO påtalades att Regeringskansliet enbart använder sig av engelskspråkiga e-postadresser, t.ex. *registrator@primeminister.ministry.se*.

Regeringskansliet anmodades att yttra sig över anmälningarna och ge sin syn på huruvida myndighetens användande av enbart engelska e-postadresser stod i överensstämmelse med språklagen. I sitt yttrande anförde Regeringskansliet huvudsakligen följande.

Departementen registrerade e-postadresser 1994. Vid denna tidpunkt fanns inte någon möjlighet att använda bokstäverna å, ä och ö i e-postadresser, varför valet föll på engelska e-postadresser. Sådana e-postadresser ansågs dessutom lämpliga vid internationella kontakter.

Språklagen trädde i kraft den 1 juli 2009, samma dag som Sverige blev ordförande i EU:s ministerråd. Det har inte ansetts lämpligt att under pågående ordförandeskap göra några förändringar i Regeringskansliets e-postadresser.

Ett arbete kommer inom kort att inledas för att se över möjligheten att använda såväl det svenska som det engelska språket i Regeringskansliets e-postadresser.

Rättslig reglering

Den 1 juli 2009 trädde språklagen i kraft. Språklagen innehåller bl.a. bestämmelser om språkanvändning i offentlig verksamhet. Lagen stadgar att svenska är huvudspråk i Sverige (4 §). Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla i Sverige bosatta ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (5 §). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas (6 §). Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (10 §). Det sistnämnda är avsett att ge uttryck för vad som sedan lång tid tillbaka gäller i Sverige, nämligen att de offentliga organen arbetar på svenska, skriftligt såväl som muntligt (prop. 2008/09:153 s. 48).

Lagstiftaren kan på särskilda områden besluta om andra principer. Det framgår av lagens 3 §. Där stadgas att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från språklagen, gäller den bestämmelsen. Men språklagens krav utgör alltså huvudregler, som ska tillämpas så länge det inte finns undantag i lag eller förordning.

Innebörden av att svenska är huvudspråk i Sverige utvecklas i förarbetena (prop. 2008/09:153 s. 17):

Som huvudspråk ska svenskan vara det samhällsbärande språket i Sverige. Konkret innebär det att all offentlig verksamhet bygger på svenska språket. Lagar stiftas och publiceras på svenska, handläggningsspråket vid förvaltningsmyndigheter och domstolar är svenska och kommunikation med myndigheterna kan alltid ske på svenska. Beslut och andra viktigare handlingar som ska expedieras upprättas som huvudregel på svenska och information till allmänheten om offentlig verksamhet finns alltid på svenska.

Denna roll som svenska språket har i samhället betyder att det ska vara tillräckligt för den som verkar och bor i Sverige att behärska svenska för att kunna delta i samhällslivet och ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Den enskilde ska alltså kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska.

I förarbetena anförts vidare att det svenska språket, för att kunna fylla funktionen som huvudspråk och därmed vara samhällets gemensamma språk, måste användas och utvecklas inom alla samhällsområden. Med den roll som det allmänna har i samhället är det därför ytterst viktigt att det allmänna i sin verksamhet ger en tydlig signal om att svenskan är samhällets gemensamma språk (prop. 2008/09:153 s. 18 f.).

Konkret innebär det allmännas särskilda ansvar för att svenska språket används och utvecklas bl.a. att svenska ska användas i stället för andra språk när det är möjligt med hänsyn till verksamheten och att åtgärder ska vidtas för att förhindra att svenska språket tappar mark inom alla de områden som omfattas av offentlig verksamhet (prop. 2008/09:153 s. 19).

Efter att vissa remissinstanser under lagstiftningsprocessen hade framfört att det var oklart vad det allmännas ansvar innebär uttalade regeringen följande (prop. 2008/09:153 s. 19 f.):

Behovet av insatser för att värna svenskan som huvudspråk skiftar ... mellan olika sektorer av samhället. Därför är det inte möjligt att i lagen närmare precisera vad ansvaret innebär.

Vår bedömning är alltså att detaljerade åtgärder inte primärt bör komma till stånd genom lagstiftning, men att det allmänna bör ges ett särskilt ansvar för att det svenska språket fortsatt används och utvecklas. Myndigheter och andra offentliga organ där behov av åtgärder kan finnas bör analysera den egna verksamheten och komma fram till hur de i det löpande arbetet ska leva upp till sitt ansvar att värna svenskan som vårt huvudspråk.

Bedömning

Av ett tidigare JO-beslut som gällde tillämpning av språklagen framgår bl.a. följande [se föregående referat].

Det går att urskilja två tydliga utgångspunkter i språklagens regler om det svenska språkets ställning. Den första är att svenskan är vad som kan betecknas som förvaltningsspråk och ska användas i det allmännas kärnverksamheter, det s.k. kärnområdet. Regleringen är tvingande; här får andra språk inte användas. Kärnområdet omfattar sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten, såsom den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. Den andra utgångspunkten är att svenskan såsom huvudspråk härutöver ska kunna användas inom alla samhällsområden.

Utanför kärnområdet är regleringen avsedd att vara flexibel. Det innebär dock inte att myndigheter kan göra fria lämplighetsöverväganden; huvudregeln är att svenska ska användas.

Intresset av att utanför kärnområdet använda ett annat språk måste alltid vägas mot det allmännas ansvar för det svenska språkets användning och

utveckling. Undantag från språklagens krav ska motiveras av sakliga skäl. De får inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt i det särskilda fallet. Enbart det förhållandet att användandet av ett annat språk kan te sig bekvämt eller rationellt från den enskilda myndighetens synpunkt är inte tillräckligt.

Beträffande Regeringskansliets e-postadresser gör jag följande bedömning.

Utformningen av en myndighets e-postadress får anses ligga utanför kärnområdet. Även om en på engelska avfattad e-postadress i någon mån kan försvåra för den som inte behärskar engelska att kommunicera med en myndighet är svårigheten inte alls så betydande att den i sig kan anses utgöra ett hinder för den enskilde att använda svenska vid kontakter med myndigheten. Språklagen innebär alltså generellt sett inte ett förbud för myndigheter att ha e-postadresser på främmande språk. Lagen innefattar emellertid ett allmänt krav på att, enkelt uttryckt, en myndighet så långt möjligt ska använda svenska. Kravets räckvidd skiftar som framgått mellan olika sektorer av samhället (se ovan om den rättsliga regleringen). Det särskilda ansvaret för att svenskan används och utvecklas (6 § språklagen) måste enligt min mening vara beroende bl.a. av vilken roll och ställning myndigheten har.

Regeringskansliet har självfallet en vidsträckt internationell kontaktyta, där engelskspråkiga e-postadresser kan underlätta arbetet. Emellertid torde en minst lika betydande del av de e-postmeddelanden som sänds till kansliet komma från svenskspråkiga avsändare. Regeringskansliet har vidare en unik ställning i det svenska stats- och samhällslivet. Det är uppenbart att just dess bruk av engelskspråkiga e-postadresser stämmer illa överens med det särskilda ansvar som från statens sida ålagts myndigheterna för det svenska språkets användning och utveckling. I detta sammanhang vill jag även erinra om regeringens uttalanden i språklagens förarbeten angående vikten av att det allmänna i sin verksamhet ger en tydlig signal om att svenskan är samhällets gemensamma språk.

Mot den bakgrunden och då det inte synes föreligga några större svårigheter, varken av tekniskt eller av annat slag, att införa och använda även svenskspråkiga e-postadresser framstår Regeringskansliets bruk av enbart engelska adresser sammanfattningsvis inte som förenligt med språklagen.

Det yttrande Regeringskansliet avgett till JO får tolkas så att man där och såvitt angår principfrågan inte är av någon annan uppfattning än den jag nu gett uttryck för. Det ursprungliga skälet till att adresserna avfattades på engelska synes bl.a. ha haft att göra med tidigare rådande tekniska förutsättningar. Att någon översyn inte gjorts under senare tid hänger samman med Regeringskansliets verksamhet under Sveriges tid som ordförandeland i EU andra halvåret 2009. Eftersom några begränsningar av det slaget inte längre tycks föreligga finns det inga hinder mot att en anpassning till språklagen sker. Att döma av vad som anförts från Regeringskansliets sida torde ett sådant arbete numera vara inlett. Det finns alltså skäl att utgå från att problemet är på väg att lösas. Ärendet hos JO kan därmed avslutas.

III. Stockholms stads användning av benämningar som *Stockholm – the Capital of Scandinavia* m.m.

(Beslut av JO Axberger den 19 februari 2010, dnr 4013-2009)

Enligt en JO-anmälan bröt Stockholms stad mot språklagen genom att i olika sammanhang använda sig av engelska beteckningar i stället för svenska. Som exempel angavs att Stockholms turistbyrå numera heter *Stockholm Visitors Board* och Stockholms näringslivskontor *Stockholm Business Region*. Vidare kritiserades beteckningen *Stockholm – the Capital of Scandinavia* samt planerna på att låta det nya Globenområdet gå under beteckningen *Stockholm Entertainment District*.

Efter en redovisning av grunddragen i språklagen och en hänvisning till det ovan under I refererade fallet anförde JO i sitt beslut:

Språklagens bestämmelser innebär ... inte ett generellt förbud för det allmänna att utanför kärnområdet använda sig av andra språk än svenska, även om avsikten är att svenska ska användas i stället för andra språk när det är möjligt med hänsyn till verksamheten. I förarbetena anges att behovet av insatser för att värna svenskan som huvudspråk skiftar mellan olika sektorer av samhället och att det därför inte är möjligt att i lagen närmare precisera vad ansvaret innebär. Myndigheter och andra offentliga organ, där behov av åtgärder kan finnas, bör dock analysera den egna verksamheten och komma fram till hur de i det löpande arbetet ska leva upp till sitt ansvar att värna svenskan som vårt huvudspråk. (Se prop. 2008/09:153 s. 19 f.)

Det som nu anmälts faller utanför det s.k. kärnområdet och kan vara föremål för skiftande lämplighetsbedömningar. Mot den bakgrunden och med beaktande av att det inte varit lagstiftarens ambition att i detalj reglera myndigheternas språkanvändning anser jag inte att det finns tillräckliga skäl att kritisera Stockholms kommun för att den använt sig av engelska uttryck i de sammanhang som anmälaren uppmärksammat.

Anmälan föranleder därför ingen annan åtgärd från JO:s sida än att detta beslut tillställs Stockholms kommun med en erinran om att språklagen ålägger det allmänna ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas.

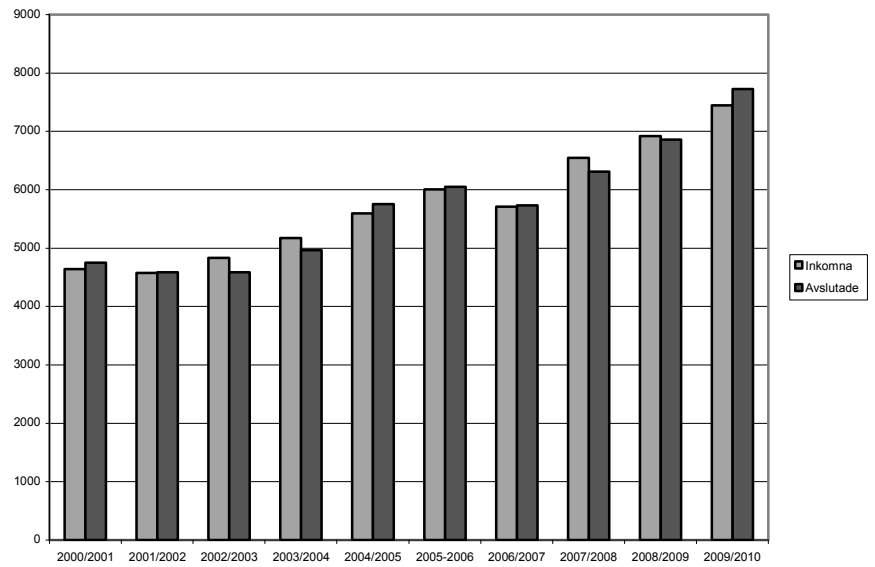
BILAGA 1**Ärendestatistiken 2009/10***Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1998–30.6.2010*

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
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
2009/10	7 398	46

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	580	415	1 433
Augusti	576	428	1 581
September	613	799	1 395
Oktober	637	780	1 252
November	630	617	1 265
December	548	694	1 119
Januari	526	551	1 094
Februari	706	687	1 113
Mars	731	763	1 081
April	603	568	1 116
Maj	671	659	1 128
Juni	623	766	985
Summa	7 444	7 727	

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren



*Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2009–den 30 juni 2010
avgjorda inspektionsärendena och övriga initiativärendena*

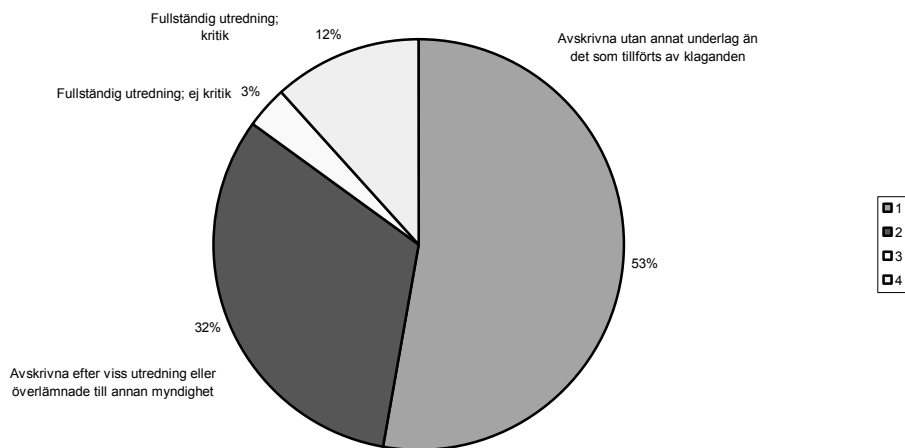
Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning; ej åtal	Summa ärenden
Allmänna domstolar	0	2	0	1	3
Förvaltningsdomstolar	0	3	1	0	4
Åklagarväsendet	0	6	0	0	6
Polisväsendet	1	14	0	0	15
Kriminalvård	4	5	0	0	9
Försvarsmakten	1	0	0	0	1
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	2	2	0	0	4
Hälso- och sjukvård	0	3	0	0	3
Socialförsäkring	1	7	0	0	8
Arbetsmarknadsmyndigheter	1	0	0	0	1
Plan- och byggnads- väsendet	1	1	0	0	2
Beskattning, folkbok- föring	0	1	0	0	1
Utlänningsärenden	1	0	0	0	1
Länsstyrelserna; serve- ringstillstånd	1	2	0	0	3
Överförmyndarväsen- det	0	2	0	0	2
Offentlighet och sekre- tess	0	1	0	0	1
Summa ärenden	13	49	1	1	64

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2009–den 30 juni 2010 avgjorda klagomålsärendena

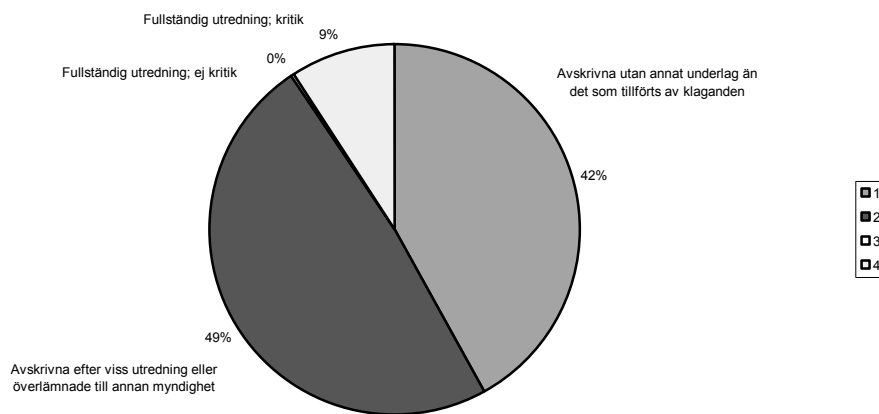
Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning; ej åtal	Vägledande uttalanden; ej kritik	Rättelse vid tagen under JO:s utredning	Summa ärenden
Allm. domstolar	130	0	255	27	1	0	0	0	413
Fövaltn.domstolar	64	0	36	6	0	0	0	0	106
Åklagarväsendet	127	1	162	33	0	3	0	0	326
Polisväsendet	293	17	361	57	2	0	0	0	730
Tullväsendet	8	0	5	1	0	0	0	0	14
Försvarsmakten	7	0	2	3	0	0	1	0	13
Kriminalvård	527	2	476	203	0	0	0	4	1 212
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	498	5	368	60	0	0	0	3	934
Hälsö- och sjukvård	211	0	57	7	0	0	0	0	275
Socialförsäkring	563	0	197	108 ¹	0	0	0	1	869
Arbetsmarknad	148	0	83	12	0	0	0	0	243
Plan- och byggnadsväsendet	99	0	71	29	0	0	0	0	199
Exekutionsväsendet	121	0	45	12	0	0	0	2	180
Kommunal självstyrelse	75	0	17	9	0	0	0	0	101
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	151	0	77	24	0	0	0	0	252
Beskattning, folkbokföring	110	0	51	10	0	0	0	1	172
Utbildning, forskning, understöd	155	6	74	17	0	0	0	0	252
Kultur	10	0	6	1	0	0	0	0	17
Överförmyndarväsendet	29	0	33	14	0	0	0	1	77
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	144	0	87	20	0	0	0	1	252
Utlänningsärenden	88	0	37	16	0	0	0	1	142
Övriga länsstyrelseärenden, servingstillstånd, spel	24	0	13	2	0	0	0	0	39
Bostadsväsendet	7	0	2	0	0	0	0	0	9
Tjänstemannaärenden	98	0	11	9	0	0	1	0	119
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	104	0	115	115	0	0	0	1	335
Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val; reg-kans.	21	1	2	7	0	0	0	0	31
Övrig förvaltning	73	0	35	17	0	0	0	0	125
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	130	0	0	0	0	0	0	0	130
Summa ärenden	4 015	32	2 678	819	3	3	2	15	7 567

¹ Här till kommer 160 anmälningsärenden som, med hänvisning till initiativärende 5564-2009 om fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med Försäkringskassan m.m. (se s. 476), inte föranledde någon åtgärd.

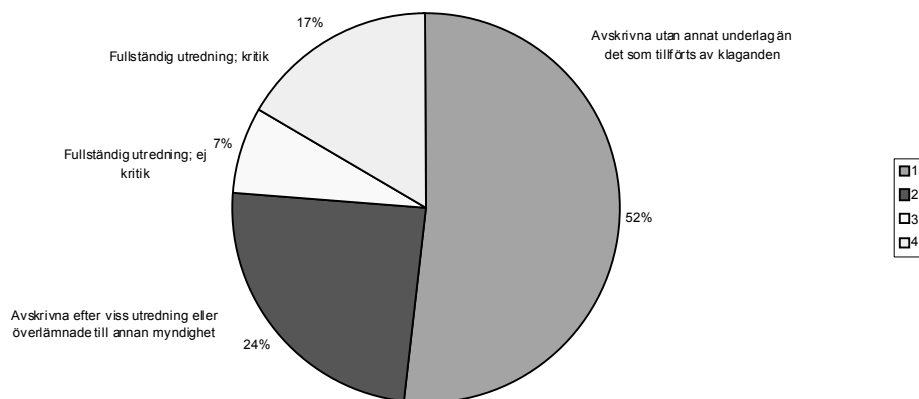
Besluten i tillsynsärenden inom hela tillsynsområdet; totalt 7 631 beslut



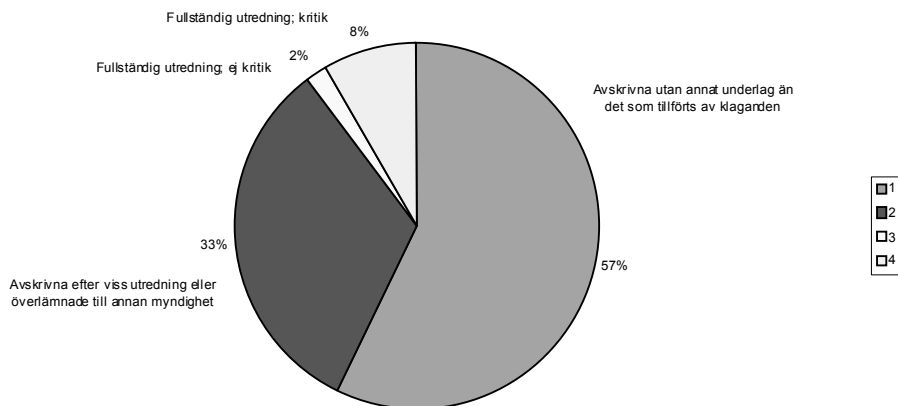
Besluten inom ansvarsområde 1; totalt 1 683 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet, polisen, tullen samt vissa andra myndigheter under Justitiedepartementet



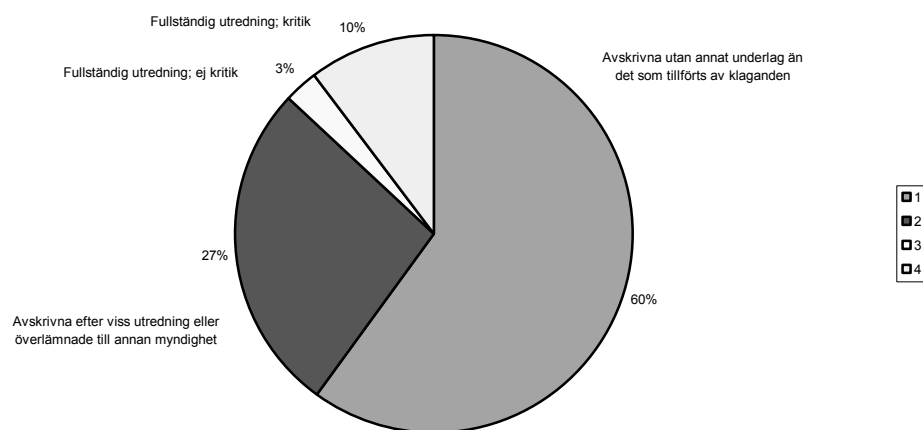
**Besluten inom ansvarsområde 2; totalt 2 361 beslut. Omfattar
Kriminalvården, socialförsäkringar, Försvarsmakten,
överförmyndarväsendet samt vissa myndigheter under Närings- resp.
Finansdepartementet**



**Besluten inom ansvarsområde 3; totalt 1 808 beslut. Omfattar
socialtjänst, omsorg om funktionshindrade, hälso- och sjukvård,
utbildning och forskning samt förvaltningsdomstolar**



Besluten inom ansvarsområde 4; totalt 1 779 beslut. Omfattar statliga och kommunala myndigheter som inte ingår i något av ansvarsområdena 1-3



BILAGA 2

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän har besvarat 96 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Melin har handlagt remisser från

- 1) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:17) Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism
- 2) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:12) Registrering av personuppgifter vid katastrofer utomlands
- 3) riksdagsstyrelsen om betänkandet (2008/09 URF 4) Bestämmelser om intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter
- 4) Finansdepartementet om promemorian Enhetstillstånd för förenklade förfaranden – nya bestämmelser i EG:s tullagstiftning
- 5) Justitiedepartementet om ett utkast till regeringens proposition Immunitet och privilegier för Europol
- 6) Justitiedepartementet om en promemoria med förslag till ändring i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till polisdatalagen (1998:622)
- 7) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:28) Ny delgivningslag m.m.
- 8) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:29) Återbetalningskyldighet i straffrättsliga förfaranden m.m.
- 9) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:22) Genomförande av FN:s vapenkontroll m.m.
- 10) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:66) Signalspaning för polisiära behov
- 11) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:70) Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel
- 12) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2009:72) Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor
- 13) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:42) Ett skärpt skadeståndsansvar för föräldrar
- 14) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:78) Ökad säkerhet i domstol
- 15) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:76) Svenskt rättssväsende i internationella uppdrag m.m.
- 16) Justitiedepartementet om promemorian Tillämpning av Prümrådsbeslutet på Island och Norge
- 17) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:87) Kameraövervakningslag
- 18) Justitiedepartementet om ett utkast till lagrådsremiss – Miljöprocessen
- 19) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2009:98) Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde
- 20) Justitiedepartementet om ett utkast till lagrådsremiss – Ett förstärkt integritetsskydd i försäkringssammanhang

- 21) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:1) Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadestånd
- 22) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2010:9) Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet samt betänkandet (SOU 2010:15) Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp
- 23) Socialdepartementet om ett utkast till lagrådsremiss – Narkotika- och dopningslagstiftning m.m.
- 24) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2010:6) Vissa frågor om vapenlagen.

JO Nordenfelt har handlagt remisser från

- 1) Försvarsdepartementet om rapporten (Fö 2009:A) Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten
- 2) Finansdepartementet om promemorian Förslag om utvidgning av Statens ansvarsnämnds behörighet
- 3) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2009:30) Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet
- 4) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2009:63) Totalförsvarsplikt och frivillighet
- 5) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2009:36) Upphandling från statliga och kommunala företag
- 6) Näringsdepartementet om promemorian Förslag till ny lag om uppgiftsskyldighet rörande marknads- och konkurrensförhållanden
- 7) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om en promemoria om bl.a. sekretess i ärenden och mål enligt föräldraledighetslagen.

JO André har handlagt remisser från

- 1) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2009:32) Socialtjänsten; Integritet – Effektivitet
- 2) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2009:19) Insatser för en alkohol- och narkotikafri graviditet
- 3) Socialdepartementet om ett förslag från Socialstyrelsen rörande utredningar avseende kvinnor som har avlidit med anledning av brott begångna av närstående m.m.
- 4) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2009:38) Ingen får vara Svarte Petter – Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten
- 5) Socialdepartementet om delbetänkandet (SOU 2009:49) Bättre samverkan – några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring
- 6) Utbildningsdepartementet om promemorian (Ds 2009:25) Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet
- 7) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2009:55) Ett effektivare smittskydd
- 8) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2009:52) Staten och imamerna – Religion, integration, autonomi
- 9) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2009:31) Patientnämnderna – begränsning av sekretessbrytande bestämmelse
- 10) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2009:33) Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m.

- 11) Justitiedepartementet om promemorian (DV 2009:4) Ny allmän forumregel för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans
- 12) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2009:68) Lag om stöd och skydd för barn och unga
- 13) Socialdepartementet om delbetänkandet (SOU 2009:36) Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- 14) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2009:41) Betalningsansvaret för underårigas avgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården
- 15) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2009:49) Vissa apoteksfrågor
- 16) Utbildningsdepartementet om Förslag till lag om införande av den nya skollagen m.m.
- 17) Socialdepartementet om promemorian Sekretess för vissa uppgifter hos Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
- 18) Utbildningsdepartementet om promemorian Uppsägning av studielån till omedelbar betalning
- 19) Socialdepartementet om promemorian Ändring av övergångsbestämmelserna till lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd
- 20) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:62) Placering av barn över nationsgränser med stöd av Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention m.m.
- 21) Socialdepartementet om ett förslag till en oberoende granskningsfunktion för hälso- och sjukvården
- 22) Justitiedepartementet om ett utkast till lagrådsremiss rörande utnämning av ordinarie domare
- 23) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2009:84) Regler för etablering av vårdgivare – Förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård
- 24) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:5) Skolgång för alla barn
- 25) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2010:13) Genomförande av bestämmelsen om sjukhusundantag
- 26) Utbildningsdepartementet om promemorian (Ds 2010:15) Betyg från årskurs 6 i grundskolan.

JO Axberger har handlagt remisser från

- 1) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2009:44) Integritetsskydd i arbetslivet
- 2) riksdagsförvaltningen om betänkandet (2008/09:URF3) Riksrevisionsreformen
- 3) konstitutionsutskottet om riksdagsstyrelsens framställning (2008/09:RS3) Inkomstgaranti och jobbskatteavdrag
- 4) Kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2009:51) Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan

- 5) Näringsdepartementet om Förslag till åtgärder för minskning av restförda fordonsrelaterade skulder och för att motverka användningen av fordonsmålvakter
- 6) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2009:54) Uthållig älgförvaltning i samverkan
- 7) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2009:32) Teknisk sprit m.m.
- 8) Finansdepartementet om promemorian Införande av regler om expeditionssavgift i trängselskattelagen
- 9) konstitutionsutskottet om riksdagsstyrelsens framställning (2008/09:RS4) Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen
- 10) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2009:40) En ny modell för arbetsmiljötillsyn
- 11) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:46) Försenad årsredovisning och bokföringsbrott m.m.
- 12) Jordbruksdepartementet om promemorian (Ds 2009:27) Ny lag om ekologisk produktion
- 13) Justitiedepartementet om promemorian (KFM Rapport 2009:3) Förenklad löneutmätning
- 14) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2009:58) Skatteförfarandet
- 15) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2009:60) Återanvändningsdirektivet och svensk rätt
- 16) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2009:65) Moderniserade skatteregler för ideell sektor
- 17) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:39) Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet
- 18) Jordbruksdepartementet om promemoriorna (Ds 2009:40) Vissa samepolitiska frågor samt (Ds 2009:64) Fusion av samebyar
- 19) Finansdepartementet om promemorian Sekretess vid Skatteverkets handläggning av ärenden om dödförklaring
- 20) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2009:71) EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet
- 21) Justitiedepartementet om propositionsutkastet Nya domförhållningsregler för en effektivare Europadomstol
- 22) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2009:44) Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet
- 23) Näringsdepartementet om promemorian Ändrade regler för tillstånd att använda radiosändare m.m.
- 24) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2009:77) EU:s viseringskodex
- 25) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2009:52) Uppehållstillstånd för skyddspersoner
- 26) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2009:43) Närvaroliggare och kontrollbesök
- 27) Näringsdepartementet om Transportstyrelsens redovisning av ett regeringsuppdrag om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet

- 28) Utbildningsdepartementet om promemorian (Ds 2009:61) Leveransplikt för elektroniska dokument
- 29) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2009:75) Folkbokföringen
- 30) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:91) Fingeravtryck i uppehållstillstånd
- 31) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2009:97) Marknadsorienterade styrmedel på arbetsmiljöområdet
- 32) Miljödepartementet om promemorian Miljöorganisationers talerätt – ändringar i 16 kap. 13 § miljöbalken
- 33) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2009:92) Se medborgarna – för bättre offentlig service
- 34) riksdagsförvaltningen om ett förslag om nya inkomstgarantiregler
- 35) Transportstyrelsen om ett förslag till nya föreskrifter för att ersätta Vägverkets föreskrifter (VVFS 2001:118) om registrering av fordon m.m. i vägtrafikregistret
- 36) Finansdepartementet om en promemoria om införande av trängselskatt i Göteborg
- 37) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:16) Sverige för nyanlända – värden, välfärdsstat, vardagsliv
- 38) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:4) Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet
- 39) Jordbruksdepartementet om promemorian Älgförvaltningen.

BILAGA 3

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1 Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen

Under verksamhetsåret har ingen framställning gjorts till riksdagen om översyn av lag- eller annan författningsreglering jämlikt 4 § instruktionen.

8 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, tre ansvarsområde 2, och tre ansvarsområde 3.

2 Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnanden av ärenden till annan myndighet

ChefsJO Melin väckte den 10 december 2009 åtal mot en rådman vid en tingsrätt för tjänstefel, dnr 1714-2009, samt den 12 maj 2010 ytterligare ett åtal mot samma rådman för tjänstefel, dnr 91-2010.

ChefsJO Melin anmälde den 2 oktober 2009 en polisinspektör för tjänsteförseelse till Rikspolisstyrelsens personansvarsnämnd, dnr 3818-2008. Personansvarsnämnden beslöt den 15 december 2009 att ålägga polismannen disciplinpåföljd i form av en varning, se s. 126.

Med stöd av 18 § instruktionen har 32 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 2008/09 var 57 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde arton ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, två ansvarsområde 2, elva ansvarsområde 3 och ett ansvarsområde 4.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m.

1 Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Melin har inspekterat Attunda tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Halmstad samt Polismyndigheten i Jönköpings län. Han har även gjort ett informationsbesök hos Säkerhetspolisen.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen har omfattat sammanlagt tio dagar.

JO Nordenfelt har inspekterat Kriminalvården, anstalten Skänninge; Kriminalvården, anstalten Täby; Kriminalvården, frivården i Härnösand; Kriminalvården, anstalten Tidaholm; Försäkringskassan, NFC Malmö, NFC Visby (internationella kontoret i Malmö) och LFC Malmö; Försäkringskassan, NFC Jönköping, omprövningsenheten; Försäkringskassan, LFC Umeå; Skaraborgs regemente P 4; Överförmyndarnämnden i Uppsala kommun och Överförmyndaren i Lidingö kommun samt besökt Kriminalvården, anstalten Saltvik. *Byråchefen Buhre* har på *JO Nordenfelts* uppdrag inspekterat Kriminalvården, anstalten Norrtälje, och *byråchefen Johansson* har på *JO Nordenfelts* uppdrag inspekterat Försäkringskassan, NFC Göteborg City, omprövningsenheterna.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 2 har omfattat sammanlagt 20 dagar

JO André har inspekterat Södermalms stadsdelsnämnd och -förvaltning i Stockholms kommun. Inspektionen omfattade fyra dagar.

JO Axberger har inspekterat Miljö- och byggnadsnämnden och Socialnämnden i Mörbylånga kommun (uppföljande inspektion), Miljö- och byggnadsnämnden och Socialnämnden i Borgholms kommun (uppföljande inspektion) samt Migrationsverkets förvarsenhet i Göteborg. Vidare har *byråchefen Johnson* på *JO Axbergers* uppdrag inspekterat Migrationsverkets förvarsenheter i Flen, Märsta, Gävle och Örkellunga. *Byråchefen Lundgren* har på *JO Axbergers* uppdrag genomfört informationsbesök hos Arbetslöshetskassan Alfa, huvudkontoret, Arbetsförmedlingen, avdelning kundrelationer, i Östersund och Transportstyrelsen, juridiska enheten vid vägtrafikavdelningen.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 4 har omfattat sammanlagt 15 dagar.

Totalt har 49 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök, 14 fler än under föregående verksamhetsår.

2 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2009/10 besökte *ChefsJO Melin*, *JO André*, *JO Nordenfelt*, *JO Axberger* och *kanslichefen Swanström* den 26 november 2009 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2008/09 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 28 oktober 2009 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse (exempelvis frågan om rätt för justitieombudsmännen att i viss utsträckning delegera beslutanderätt och frågan om JO:s uppgift som besöksorgan – NPM – enligt tilläggsprotokollet till FN:s antitortyrkonvention) 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, utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige

Justitieombudsmännen och kanslichefen Swanström

- besökte den 18 februari 2010 Riksrevisionen för ett möte med riksrevisorerna
- deltog den 19 mars 2010 i ett hos JO anordnat möte med regeringens delegation för mänskliga rättigheter (MR-delegationen).

ChefsJO Melin och JO André

- deltog den 18 september 2009 i ett seminarium, vid vilket Regeringsrättens jubileumsskrift presenterades (Regeringsrätten 100 år).

JO André och JO Axberger samt flertalet medarbetare vid ombudsmannaexpeditionen

- deltog den 19 april 2010 i ett personalutbildningsseminarium om Lissabonfördraget.

ChefsJO Melin

- deltog den 8 september 2009 i ett seminarium i Rosenbad i Stockholm på temat ”Transparency and clear Legal Language in the EU”
- föreläste den 1 oktober 2009 vid Umeå universitet, enheten för polisutbildning
- deltog den 10 maj 2010 i ett seminarium, anordnat av Stiftelsen Rättsfonden
- tog den 10 november 2009 emot besök av en grupp studenter vid Uppsala universitet
- tog den 29 januari 2010 emot besök av en grupp fiskaler vid Hovrätten för Västra Sverige.

JO André

- föreläste den 5 oktober 2009 vid Senioruniversitetet i Uppsala på temat Rätt och rättvisa
- deltog den 21 oktober 2009 i seminariet Regeringen styr riket – Fungerar Regeringskansliet?
- deltog den 12 april 2010 i Riksrevisionsdagen

- deltog den 19 april 2010 i ett seminarium i samband med Venedigkommissionens besök i Stockholm.

JO Nordenfelt

- deltog den 26 augusti 2009, tillsammans med *byråchefen Buhre*, i Föreningen Sveriges Överförmyndares studiedagar i Helsingborg på temat "Överförmyndaren – en myndighet för pengarna och livet"
- föreläste den 9 november 2009 vid en konferens i Stockholm om överförmyndartillsyn; även *byråchefen Buhre* deltog i konferensen
- besökte den 15 juni 2010, tillsammans med *byråchefen Buhre*, *områdesansvariga föredraganden Jansson* och *föredraganden Persson*, Förvarsunderrättelsedomstolen i Kista
- mottog den 26 oktober 2009, tillsammans med *byråchefen Buhre*, besök av Elisabeth Carlsundh från Riksrevisionen
- mottog den 4 november 2009, tillsammans med *byråchefen Johansson*, *områdesansvariga föredraganden Svensson* samt *föredragandena Mossfeldt och Zernig*, besök av generaldirektören vid Pensionsmyndigheten Katrin Westling Palm.

JO Axberger

- deltog den 20–21 augusti 2009, tillsammans med *byråcheferna Lundgren och Johnson*, i Sveriges kommunaljuridiska förenings studiedagar i Borgholm
- deltog den 15 september 2009 i Riksmötets öppnande.

Kanslichefen Swanström

- tog den 17 augusti 2009 emot besök av talmannens pressekreterare Sara Hägg
- deltog den 21 oktober 2009, tillsammans med *enhetschefen von der Esch* och *föredraganden De Geer Fällman*, i ett möte på ombudsmannaexpeditionen med företrädare för Folke Bernadotteakademien
- deltog den 2 november 2009, tillsammans med flertalet av medarbetarna vid ombudsmannaexpeditionen, i ett personalutbildningsseminarium om den nya offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- medverkade under våren 2010 som expert i 2010 års JO-utredning (enmansutredning, tillsatt av riksdagsstyrelsen)
- tog den 20 april 2010 emot ett studiebesök av en gymnasieklass från Sundsvall
- tog den 4 maj 2010 emot ett studiebesök från studentföreningen Elsa vid Stockholms universitet
- tog den 7 maj 2010 emot ett studiebesök av en klass från komvux i Kalmar
- medverkade den 7 och 8 maj 2010 som moderator och föreläsare vid ett internationellt seminarium om informationsfrihet, anordnat vid Södertörns högskola inom ramen för ett samarbetsprojekt mellan högskolan och ett universitet i Sydafrika
- tog den 24 maj 2010 emot ett studiebesök av en grupp studenter i kursen förvaltningsprocessrätt vid Lunds universitet.

Enhetschefen von der Esch

- deltog den 21 april 2010 i en av stiftelsen VJS anordnad kurs om EU:s inre marknad – juridik och politik.

Samtliga byråchefer

- deltog under verksamhetsåret i en ledarskapsutbildning, som omfattade sammanlagt tio dagar, fördelade på tre stycken tredagarsseminarier (internat) och ett avslutande möte under en dag.

Byråchefen Lindblom

- föreläste den 28 september 2009 och den 8 februari 2010 vid en utbildning för åklagare.

Byråchefen Lindberg

- föreläste den 25 september 2009 samt den 10 mars och den 16 april 2010 vid en förundersökningsledarutbildning vid Polishögskolan i Sörentorp
- föreläste den 10 februari och den 10 mars 2010 vid en förundersökningsledarutbildning vid Polismyndigheten i Stockholms län
- föreläste den 19 mars 2010 vid en förundersökningsledarutbildning vid Polismyndigheten i Skåne.

Byråchefen Buhre

- deltog den 27–28 augusti 2009 i XXXI Nordiska militärjuristmötet i Luleå
- deltog den 13 januari 2010 i ett seminarium om godmanskapets omfattning anordnat av Överförmyndarnämnden i Västerås kommun.

Byråchefen Johansson

- deltog den 27 januari 2010 i Svensk juriststämma i Stockholm
- besökte den 9 februari 2010, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Svensson*, Inspektionen för socialförsäkring (ISF)
- deltog den 23 april 2010, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Svensson*, i den av Inspektionen för socialförsäkring anordnade konferensen ”Rättssäker förvaltning?”

Byråchefen Tryblom

- föreläste den 2 december 2009 vid ett seminarium i Umeå, anordnat av Länsstyrelsen i Västerbottens län, om försörjningsstöd/ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen
- föreläste den 14 april 2010 vid Ersta Sköndal högskola.

Byråchefen Lundgren, områdesansvarige föredraganden Jansson samt föredragandena Wickman, Persson och Sollerborn

- deltog den 4 maj, 1 juni och 8 juni 2010, tillsammans med andra befattningshavare hos JO, i personalutbildningsseminarier om Europakonventionen.

BILAGA 5

Internationellt samarbete

1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

ChefsJO Melin, JO André, JO Nordenfelt och kanslichefen Swanström

- deltog den 9 februari 2010 i högtidlighållandet i Helsingfors av den finska JO-institutionens 90-årsjubileum.

JO Axberger, kanslichefen Swanström och byråchefen Lundgren

- deltog den 28–30 september 2009 i The 6:th International Conference of Information Commissioners, anordnad i Oslo av den norska JO-institutionen (Sivilombudsmannen).

ChefsJO Melin

- deltog den 21–22 september 2009 i ett möte i Belfast med styrelsen för European Chapter av International Ombudsman Institute (IOI)
- deltog den 23–25 september 2009, tillsammans med *enhetschefen von der Esch*, i rundabordssamtal i Genève med bl.a. företrädare för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter
- deltog den 9 oktober 2009 i högtidlighållandet i Helsingfors av den finska justitiekanslersinstitutionens 200-årsjubileum
- deltog den 13–17 oktober 2009 i en konferens i Kigali, Rwanda med ombudsmän från södra Afrika
- deltog den 18–21 november 2009, tillsammans med *enhetschefen von der Esch* och *föredraganden De Geer Fällman*, i ett möte i Wien med styrelsen för IOI
- deltog den 23 november 2009 i seminariet ”JO-ämbetet 200 år” på kulturcentret Hanaholmen i Helsingfors
- deltog den 1 februari 2010 i ett seminarium i Paris om skydd för mänskliga rättigheter i Europa och i arabiska länder, anordnat av den franska ombudsmannen, le Médiateur de la République
- deltog den 2–3 februari 2010, tillsammans med *föredraganden De Geer Fällman*, i ett möte i Rotterdam med styrelsen för IOI European Chapter
- informerade den 10 februari 2010, tillsammans med *enhetschefen von der Esch*, företrädare för den nederländska regeringen om den svenska JO-institutionen vid en lunch på Nederländernas ambassad i Stockholm
- deltog den 12–15 april 2010 i The 3:rd General Assembly of the African Ombudsmen and Mediators Association (AOMA), anordnad av Angolas ombudsmannainstitution i Luanda
- deltog den 11 juni 2010 i ett möte i Genève med The International Coordinating Committee (ICC) for the Promotion and Protection of Human Rights
- deltog den 17–18 juni 2010, tillsammans med *föredraganden De Geer Fällman*, i ett möte i Aten med styrelsen för IOI European Chapter.

JO André

- deltog den 9–11 december 2009 i en konferens i Tirana på temat ”Human Rights, Good Governance and the Performance of the Ombudsman”, anordnad av den albanska ombudsmannainstitutionen, The People’s Advocate.

Kanslichefen Swanström

- besökte den 10–13 september 2009, tillsammans med medarbetare inom ombudsmannaexpeditionens administrativa avdelning, under en s.k. kompetensutvecklingsresa, den irländska ombudsmannen och informationsfrihetskommisionären Emily O’Riley samt Irlands barnombudsman i Dublin
- deltog den 4–6 november 2009 i en internationell ombudsmannakonferens, ”200 years Ombudsman”, i São Paulo, anordnad av Brazilian Ombudsman Association under ordförandeskap av Joao Elias de Oliveira
- deltog den 10–12 november 2009 i en internationell ombudsmannakonferens i Brasília, ”I Fórum Internacional de Ouvidoras/Ombudsman/Defensores del Pueblo/Provedores de Justiça/Médiateur de la République” anordnad av Ouvidoria Geral da União under ordförandeskap av den nationella ombudsmannen Ms Eliana Pinto
- deltog den 23–24 november 2009 i ett seminarium i Bologna, anordnat av den regionala ombudsmannainstitutionen i Emilia-Romagna under ordförandeskap av ombudsmannen Daniele Lugli i anledning av institutionens 25-årsjubileum.

Enhetschefen von der Esch

- deltog den 27–29 januari 2010 i det 14:e och sista mötet i Vientiane med Informal Working Group on Human Rights between Lao PDR and Sweden, anordnat av Sveriges ambassad i Bangkok och utrikesministeriet i Laos. Under besöket i Laos föreläste hon också vid National University of Laos, Faculty of Law över ämnet ”The Swedish Parliamentary Ombudsmen – an Institution supervising on behalf of the Riksdag/Parliament, the Application of the Laws and Other Statutes within Public Administration”
- deltog den 3–5 februari 2010 i The second Human Rights Dialogue between Sweden and Cambodia i Phnom Penh. I mötet medverkade bl.a. the Head of the Office of the High Commissioner of Human Rights in Cambodia, medlemmar av the Sam Rainsy Party samt en representant för Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia. Arrangör för mötet var Sveriges ambassad i Bangkok, sektionskontoret i Phnom Penh
- deltog den 6–8 juni 2010 i ett seminarium i Strasbourg med Liaison Officers to the European Ombudsman vid nationella ombudsmannainstitutioner inom EU. Under sessionen Linguistic Barriers to Free Movement in the European Union föreläste hon över ämnet Ensuring Access to Services in Sweden.

Byråchefen Widmark

- deltog den 23–26 mars 2010 i ett möte i Padova med representanter för nationella besöksorgan enligt OPCAT.

Byråchefen Lundgren

- deltog den 17–18 november 2009 i Budapest i 3:rd Meeting of the Contact Persons of the Peer-to-Peer Network.

Byråchefen Buhre

- deltog den 7–8 december 2009 i en rundabordskonferens i Bryssel om förhållandena i häkten och kriminalvårdsanstalter, anordnad av Europeiska kommissionens generaldirektorat Rättvisa, frihet och säkerhet.

Områdesansvarige föredraganden Jansson och föredraganden Skerfving

- deltog den 5–6 november 2009 i The First Meeting on the European National Preventive Mechanisms for the Prevention of Torture, anordnat i Strasbourg av Europarådet.

Områdesansvarige föredraganden Jansson

- deltog den 27–28 januari 2009 i The First Meeting of European NPM Contact Persons (OPCAT) i Padova.

Föredraganden Persson

- deltog den 23–25 november 2009 i seminariet ”Mediatisation”, anordnat i Namur, Belgien av le Médiateur de la Région Wallonne.

2 Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Den 4–5 november 2009 besöktes JO av en delegation från The Ombudsman Office at the National Council for Women i Egypten. *ChefsJO Melin, JO Nordenfelt och enhetschefen von der Esch* m.fl. medverkade.

3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 19 augusti 2009 av en delegation från Kenya National Task Force on Police Reforms under ledning av Mr Philip Ransley, den 18 september 2009 av en delegation från Domstolsrådet i Rumänien under ledning av rådets ordförande Mr Virgil Viorei Andreis, den 25 september 2009 av en delegation från Europaparlamentets Committee for Legal affairs, den 15 oktober 2009 av Mr Young Kwan Lee från Seoul Metropolitan Government i Sydkorea, den 22 oktober 2010 av en grupp civil servants från olika myndigheter i Nederländerna, den 11 november 2009 av en delegation från Kinas Ministry of Supervision, den 19 november 2009 av en delegation från ombudsmannainstitutionen i Etiopien, den 1 december 2009 av en serbisk delegation, den 3 februari 2010 av en grupp från olika

afrikanska s.k. post conflict-länder som deltog i en av Sida anordnad utbildning på temat Human Rights, Peace and Security, den 15 februari 2010 av forskaren Twelde Bahta från Nederländerna, den 17 februari 2010 av journalisten Enjoo Jung vid dagstidningen Seoul Shinmun i Sydkorea, den 5 mars 2010 av en grupp studenter från juridiska fakulteten vid universitetet i Nijmegen, Nederländerna, den 25 mars 2010 av en delegation under ledning av Barnombudsmannen i Frankrike, den 23 april 2010 av ett antal delegater från olika afrikanska stater som deltog i ett Public Service Management Africa Programme som anordnats på uppdrag av Sida, den 27 april 2010 av en delegation från Bangladesh under ledning av landets justitieminister Advocate Md. Qamrul Islam, den 5 maj 2010 av en sydafrikansk delegation under ledning av Open Democracy Advice Center med Chief Executive Officer Ms Alison Tilley som delegationsledare, den 12 maj 2010 av en delegation från Ombudsmannainstitutionen i S:t Petersburg, Herzen State Pedagogical University of Russia och S:t Petersburgs kommun under ledning av den regionala ombudsmannen, den 19 maj 2010 av The Federal Tax Ombudsman i Pakistan, den 25 maj 2010 av en grupp åklagare från Haidan People's Procuratorate i Kina under ledning av Chief Procurator Wang Zhenfeng (deltagare i en utbildning som anordnats av Raoul Wallenberg Institutet i Lund), den 4 juni 2010 av den regionala ombudsmannen i New Delhi, Indien, den 7 juni 2010 av en delegation från Indonesian Correction Officials, den 15 juni 2010 av en kinesisk tjänstemannadelegation som deltog i ett samarbetsprojekt mellan Regionalt utvecklings- och utbildningscentrum vid Stockholms universitet, Guandong Department of Human Resources and Social Security samt Sun Yat Sen University i Guandongprovinsen, den 18 juni 2010 av en sydkoreansk delegation under ledning av Mr Gyurng Goog Bahk med deltagare från Ministry of Public Administration and Security, the Presidential Council on National Competitiveness, Prime Minister's Office, Local Governments och The Korea Chamber of Commerce and Industry samt den 23 juni 2010 av två parlamentsledamöter från Frankrike.

BILAGA 6

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

utfärdad den 13 november 1986; ändrad senast genom SFS 2010:664, som träder i kraft den 1 januari 2011 (avser 6 §).

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller 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. justiekanslern 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 iakttagit 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 eller hon 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 eller henne 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 eller henne 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 det, när det gäller den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom häls- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva provotid, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

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 eller hon 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 eller hon 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 har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning. Lag (2010:664).

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 provotid 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 tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde

styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsva-

rande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får inte 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 1 juli 2010.

§ 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 ska informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

§ 2 Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska 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 ska överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska 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. När kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska en byråchef förordnas som vikarierande kanslichef.

§ 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 avdelning som består av en administrativ och en internationell enhet. Till den administ-

rativa enheten hör de hos varje ombudsman inrättade ärendekanslierna, personal för handläggning av ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare. Den internationella enheten leds av en enhetschef.

Arbetsuppgifterna för personalen inom den administrativa avdelningen framgår av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

§ 5 Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen och dess personal. Kanslichefen ansvarar för

- att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration,
- strategisk planering samt samverkan med riksdagsförvaltningen och andra myndigheter,

samt har ett övergripande ansvar för

- ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om IT-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registratur,
- myndighetens avtal och upphandlingar.

Kanslichefen kvitterar ut rekommenderad post samt ombesörjer månads- och årsstatistik.

I dokumentet ”Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning)” regleras annan delegerad beslutsrätt.

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande. Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

§ 6 Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt utövar den löpande arbetsledningen på tillsynsavdelningen i förhållande till föredragande och sekreterare. 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 avses i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna ska – 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 ska publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden, som är av större vikt.

§ 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 ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande ska om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8 En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition ska 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 handläggning av biblioteksfrågor finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och en ledamot från respektive tillsynsavdelning. Den ombudsman som ska ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv av litteratur inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel. Beslutanderätten rörande förvärv till avdelningsbiblioteken kan delegeras till ledamoten från respektive avdelning.

§ 10 Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet samt lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll och 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.

Kanslichefen ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade.

§ 12 Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med sär-

skilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.

§ 13 Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14 Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall. 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) inklusive Inspektionen för socialförsäkring.

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Statskontoret; Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet, Statens överklagandenämnd, Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens pensionsverk, Pensionsmyndigheten, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Insättningsgarantinämnden; Konjunkturin-

stitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd; Statens utlandslöne-nämnd.

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. överför-myndare 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; smitt-skydd.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ären-den som inte tillhör ansvarsområde 2 eller 4.

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inkl. Sveriges lant-bruksuniversitet); studiestöd; övriga till Utbildningsdepartementet och myn-digheter 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 liknande utanför det obligatoriska skolväsendets ram; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ären-den.

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, fordonsre-gistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets med-verkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter; vägtrafikskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inkl. namnärenden), Statens personadressregisternämnd; öv-riga 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; rennäring, 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 invandrades 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 Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Agneta Lundgren

Byråchefen Erik Lindberg

Byråchefen Malou Lindblom

Byråchefen Åsa Widmark

Byråchefen Dan Johansson

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Administrativa direktören Yvonne Iisakka

Områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson

Områdesansvariga föredraganden Sven-Åke Jansson

Områdesansvariga föredraganden Charlotte Håkansson

Områdesansvariga föredraganden Lina Forzelius (fr.o.m. 1 januari 2010)

Områdesansvariga föredraganden Catrin Björkman (fr.o.m. 1 januari 2010)

Som fördragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2009/10

tjänstgjort:

Hovrättsassessorn Emma Regnér, hovrättsassessorn Per Lindblom (t.o.m. 31 augusti 2009), hovrättsassessorn Magnus Wulkan, kriminalkommissarien Elisabeth Sjöblom, kammaråklagaren Nicklas Englund (t.o.m. 1 maj 2010), hovrättsassessorn Christina Ericson (tjl. fr.o.m. 18 januari 2010), hovrättsassessorn Anna Eleblad, hovrättsassessorn Ulrika Söderberg (t.o.m. 1 juni 2010), hovrättsassessorn Mia Persson, kammarrättsassessorn Anna-Karin Andersson (t.o.m. 17 februari 2010), kammaråklagaren Moa Skerfving, hovrättsassessorn Anna Sollerborn, hovrättsassessorn Catrin Björkman (t.o.m. 31 december 2009), hovrättsassessorn Mikael Karanikas (t.o.m. 31 augusti 2009), kammarrättsassessorn Yvonne Dahlstedt, kammarrättsassessorn Linda Bågling, hovrättsassessorn Mathias Wastesson, hovrättsassessorn Charlotte De Geer Fällman, hovrättsassessorn Inge Karlström, juristen Jens Västberg, föredraganden vid kammarrätten Marie Zernig (fr.o.m. 1 oktober 2009 t.o.m. 31 januari 2010), hovrättsassessorn Christina Berg (fr.o.m. 30 november 2009), hovrättsassessorn Daniel Svensson (fr.o.m. 1 mars 2010), kammarrättsassessorn Gustav Forsberg (fr.o.m. 1 maj 2010), kammaråklagaren Åsa Idestrom (fr.o.m. 1 juni 2010), kammarrättsassessorn Helena Johansson

(fr.o.m. 14 september 2009), kammarrättsassessorn Mats Rundström (tjl. fr.o.m. 1 september 2009 därefter entledigad fr.o.m. 1 mars 2010), kammarrättsassessorn Mats Mossfeldt (fr.o.m. 1 oktober 2009), kammarrättsassessorn Anna Sellin (fr.o.m. 17 augusti 2009), hovrättsassessorn Maria Klang (fr.o.m. 14 september 2009) och hovrättsassessorn Magnus Wickman.

BILAGA 9

SAKREGISTER

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2009/10–2010/11

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) i ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har upplysningar lämnats om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) i ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) i ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) i ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns fogat som bilaga 4 (s. 470) i ämbetsberättelsen 2003/04.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns intaget som bilaga 9 i 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

Advokat

- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308

Alkohol tillsyn

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

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
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas rösbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635

Allmänna val

- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284

Ambassad

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilien för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270

Anmälningsskyldighet

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

Anonymitet

- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälarens identitet 10/11:318

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

Avgift

- fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446

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

Behörighet

- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutsför styrelse 10/11:45

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
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402

Besöksförbud

- En person har ”portförbudits” från ett bibliotek. 09/10:436
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440

Brottmål

- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61

Brottsmisstanke

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72

Byggnadsnämnd

- En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rör myndighetsutövning. 10/11:549

Censur

- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622

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
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut. 10/11:448

Diariet

- brister i en kommunal nämnds diariet. 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
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635

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 tjänsteställning 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
- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningssupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134

Dokumentation

- bristande dokumentation i ett ärende rörande stängning av en restaurang 09/10:384
- bristande dokumentation vid förvarstagnning 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
- brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutsför styrelse 10/11:45

- en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
- handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52
- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot en rådmän vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
- initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
- kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
- initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge. 10/11:430

Drogtest

- fråga om genomförande av slumpvisa drogtest av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509

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
- milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422

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

Fastighetsmål

- publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501

Folkbokföring

- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

Fotokonfrontation

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

Frihetsberövande

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

Funktionshinder

- 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
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning. 10/11:549

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
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139

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
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139

Förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § regeringsformen)

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

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 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
- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103
- kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom 10/11:155

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
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453

- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten m.m. 10/11:476
- Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning. 10/11:463
- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- kritik mot Försvarmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278

Förvaltningsprocess

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212
- Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden. 10/11:458
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
- initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
- kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
- initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge. 10/11:430

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

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 radiout-sändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets 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
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtestar av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge. 10/11:430
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

Handläggningstid

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253

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

Hemligstämpling

- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

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
- en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119

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 09/10:335
- initiativvarende 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
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge. 10/11:430
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut. 10/11:448

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
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

Jäv

- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278

Kommunallagen

- 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
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut. 10/11:448
- En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning. 10/11:549
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

Kommunicering

- Försäkringskassan har inte kommunicerat inhämtade uppgifter med den försäkrade. 09/10:351
- fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
- Publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen. 10/11:501

Kommunikation

- användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i färdtjänstärende 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

Konkurs

- brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutsför styrelse 10/11:45

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
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278

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
- avskiljande av intagna inför lämnandet av urinprov 10/11:174
- placering av intagna i avskildhet m.m. 10/11:187
- avskildhetsplacering av en intagen 10/11: 225

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
- hanteringen av rekommenderade försändelser till intagna m.m. 10/11:181
- personal har kontaktat domstol för att kontrollera innehållet i brev till intagen 10/11:201

Kroppsbesiktning

- kroppsundersökning av en person som avsett att besöka en intagen 10/11:163

Kroppsvsitation

- kroppsvisitation 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
- omhändertagande av intagens egendom i visst fall och bristfällig dokumentation vid visitation av intagens bostadsrum 10/11:159
- handläggningen av ett ärende rörande en intagens studier 10/11:170
- omständigheterna kring frisläppandet av en 15-åring ur häktet 10/11:177
- intagnas deltagande i eftergymnasiala studier; fråga bl.a. om utlämnande av uppgifter till Centrala studiestödsnämnden 10/11:190
- brister i flera avseenden i en anstalts verksamhet 10/11:206
- initiativärende angående behandlingen av en intagen 10/11:230
- tillhandahållandet av medicinsk vård åt intagen m.m. 10/11: 238
- begränsningar vad gäller intagnas innehav av cigaretter under promenad m.m. 10/11:244

Kommunicering

- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453

Kroppsbesiktning

- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114

Kroppsvsitation

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72

Kränkande eller eljest olämpligt yttrande

- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134

Kvarstad

- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65

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

Laglighetsprövning

- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

Legalitetsprincipen

- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

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
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253

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
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

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 vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet. 09/10:456
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

Mediekontakter

- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

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

Migrationsverket

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308

Militära ärenden

- Försvarmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar, Försvarmaktens stöd till civil verksamhet m.m. 09/10:202
- kritik mot Försvarmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250

Minoritetsspråk

- fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365

Motivering av beslut

- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144

Myndighetsutövning

- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning. 10/11:549
- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288

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 inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61

Objektivitet

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119

Objektivitetsprincipen

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284

Offentlig försvarare

- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139

Offentlighetsprincipen

- En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning. 10/11:549
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

Offentligt biträde

- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308

Offentlig upphandling

- mycket allvarlig kritik mot två kommuner för domstolstrots i upphandlingsärenden 10/11:547

Okonventionella tillsynsmetoder

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

Omhändertagande

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64

Omplacering

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

Omprövning av beslut

- arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
- omprövning inom kriminalvården av ett beslut om avskildhet 09/10:175
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291

Outsourcing

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288

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
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96

Polisens våldsanvändning

- milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73

Polislagen

- milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73
- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förällder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

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
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144

Pressmeddelanden

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

Privatisering

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

Privatliv, skydd för

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

Processledning

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47

- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65

Proportionalitetsprincipen

- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114

Provköp

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

Provokation

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

Psykiatrisk tvångsvård

- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422

Regeringsformen

- Ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radiout-sändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets 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
- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtestar av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422

- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288

Regeringsformen, 1 kap. 9 §

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasília för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
- Företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande. 10/11:558

Regeringskansliet

- tillämpning av språklagen 10/11:650

Registrering

- brister i en kommunal nämnds diarietföring. 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
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635

Religionsfrågor

- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11: 619, 622

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

- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146

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
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge. 10/11:430
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440

Samrådsförfarande mellan myndigheter

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

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
- fråga om myndighets kommunikering med personer med sekretessmarkerade personuppgifter 10/11:268
- fråga om Kriminalvårdens utlämnande av uppgifter om intagen till socialtjänsten 10/11:625
- kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
- kritik mot en socialnämnd som på eget initiativ lämnat ut sekretessskyddade uppgifter till Skatteverket 10/11:583
- En läkare ansåg sig ha behov av vissa journalhandlingar för att tillvarata sina rättigheter i ett mål om disciplinpåföljd. Kritik mot läkaren för att han inhämtade handlingarna från berörd klinik genom att be en sekreterare vid kliniken att ta fram dem. Läkaren borde i stället ha gjort en formell framställning om att få kopia av handlingarna och upplyst om skälet till att han ville få tillgång till materialet. 10/11:585
- kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretessskyddade uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591
- kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretessskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter. 10/11:638
- kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
- En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning. 10/11:549
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613

Sekretessmarkering

- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

Serviceskyldighet

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasília för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270

Skadestånd

- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506

Skatteverket

- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

Skolan

- fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretessskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter 10/11: 638
- kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretessskyddade uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591

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 09/10:352
- 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
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453

- Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden. 10/11:458
- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning. 10/11:463
- kritik mot Försäkringskassan för att den i ett beslut om sjukpenning inte angett vilken tidsperiod som prövningen omfattat 10/11:465
- fråga om utformningen av ett beslut om bostadsbidrag 10/11:466
- kritik mot Försäkringskassan för hanteringen av en begäran om ett provisoriskt beslut 10/11:467
- Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bistöd 10/11:469
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försäkringskassan för bristande tillämpning av 20 kap. 10 och 10 a §§ lagen om allmän försäkring 10/11:493
- kritik mot Försäkringskassan för bristande bemötande, m.m. 10/11:496

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
- En kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- En socialnämnd erhöll från polisen uppgift om att ett barn var misstänkt för brott. Nämnden kontaktade därför barnets mor som var vårdnadshavare; fråga om socialnämnden borde ha kontaktat även barnets far som också var vårdnadshavare 10/11:353
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälarens identitet 10/11:318

- granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sexton-årig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333
- fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlitas med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365
- kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578

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
- fråga om en socialnämnd i ett ärende angående försörjningsstöd borde ha begärt att den enskilde skulle förete Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd 10/11:356
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- En socialnämnd prövade en ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt enligt 4 kap. 2 § SoL; fråga om ansökan borde ha prövats enligt 4 kap. 1 § SoL 10/11:363
- En pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig. 10/11:346

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
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sexton-årig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333

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
- En kommunaldelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407

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
- En pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig. 10/11:346

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
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
- En kommunaldelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318

- två beslut angående dröjsmål med att sammanställa en s.k. barnavårdsutredning i ett särskilt dokument 10/11:360
- på grund av skrivfel angavs i ett beslut om bistånd i form av hemtjänst att beslutet skulle gälla till den 31 maj 2009 i stället för rätteligen den 31 maj 2008. Fråga om nämnden borde ha rättat beslutet med stöd av 26 § förvaltningslagen (1986:223) 10/11:410
- fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
- En pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig. 10/11:346

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
- fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
- fråga om det förelåg tillräckligt underlag för ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 10/11:384
- en 18-årig yngling vårdades med stöd av LVU och var placerad på ett särskilt ungdomshem. Fråga bl.a. om socialnämnden hade, utan att ha be-

- fogenhet till det, fattat beslut om att begränsa kontakten mellan ynglingen och hans farmor 10/11:387
- fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392

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
- Ett LVM-hem verkställde ett beslut om flyttning av en intagen till ett annat LVM-hem enligt 25 § tredje stycket LVM trots att tiden för att överklaga beslutet inte hade gått ut. 10/11:398
- utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402

Socialtjänstlagen

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

Språk

- tillämpning av språklagen 10/11:642, 650, 654

Statens överklagandenämnd

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

Straffrättsvillfarelse

- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

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
- handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417

Säkerhetskopior

- JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiars 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
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368

Tjänsteförseelse

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:8
- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningssupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134

Tjänstetitel

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86

Tolk

- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257

Tryckfrihetsförordningen

- 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
- 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
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628

- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635

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) Säkerhetskopiers 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 enskilda personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:438

Umgänge

- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407

Underrättelse

- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

Universitet

- kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506

Uppsägning

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

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
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509

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

Utlänningsärenden

- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasília för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308

Utredning

- Uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning. 09/10:219
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlits med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350

Vallagen

- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284

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
- Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bilstöd 10/11:469
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

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

Vårdnadsmål

- handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52

Webbplats

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

Yttrandefrihet

- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613

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 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
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning

föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96

- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
- kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom 10/11:155

Åsiktsfrihet

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

Åtalsplikt

- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103

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
- initiativärendet om en överförmyndarnämnds handläggning av ett förvaltarärende; uttalanden om behov av s.k. förvaltareheter 09/10:431
- kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
- handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 10/11:535
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggning av ett ärende om entledigande av god man m.m. 10/11:540

Överklagande

- handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:
- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- Företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande. 10/11:558
- Publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen. 10/11:501

BILAGA 10

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2009 to 30 June 2010

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 services, 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, 7,444 new cases were registered with the Ombudsmen; 7,310 of them were complaint cases (an increase by 581 [8.63%] compared to the number during the previous working year) and 46 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds. 88 cases concerned new legislation, where the Parliamentary Ombudsmen were given opportunity to express their opinion on i.a. bills.

7,727 cases were concluded during the period, an increase by 870 (12.69%); out of them 7,567 were complaint cases, whereas 64 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 96 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 three 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 2009–30 June 2010

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions	Preliminary criminal investigation; no prosecution	Total
Courts of law	0	2	0	1	3
Administrative courts	0	3	1	0	4
Public prosecutors	0	6	0	0	6
Police authorities	1	14	0	0	15
Prison administration	4	5	0	0	9
Defence forces	1	0	0	0	1
Social welfare	2	2	0	0	4
Medical care	0	3	0	0	3
Social insurance	1	7	0	0	8
Labour market authorities	1	0	0	0	1
Planning and building	1	1	0	0	2
Taxation	0	1	0	0	1
Immigration, integration of immigrants	1	0	0	0	1
County boards; serving of alcoholic beverages	1	2	0	0	3
Chief guardians	0	2	0	0	2
Freedom of expression; access to public documents	0	1	0	0	1
Total	13	49	1	1	64

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2009–30 June 2010

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary criminal investig. No prosecution	Guidelines for good administration	Correction during the investigation	Total
Courts of law	130	0	255	27	1	0	0	0	413
Administrative courts	64	0	36	6	0	0	0	0	106
Public prosecutors	127	1	162	33	0	3	0	0	326
Police authorities	293	17	361	57	2	0	0	0	730
Customs services	8	0	5	1	0	0	0	0	14
Armed forces	7	0	2	3	0	0	1	0	13
Prison administration	527	2	476	203	0	0	0	4	1,212
Social welfare	498	5	368	60	0	0	0	3	934
Medical care	211	0	57	7	0	0	0	0	275
Social insurance	563	0	197	108*	0	0	0	1	869
Labour market auth.	148	0	83	12	0	0	0	0	243
Planning and building	99	0	71	29	0	0	0	0	199
Enforcement	121	0	45	12	0	0	0	2	180
Municipal self-government	75	0	17	9	0	0	0	0	101
Communications	151	0	77	24	0	0	0	0	252
Taxation	110	0	51	10	0	0	0	1	172
Education	155	6	74	17	0	0	0	0	252
Culture	10	0	6	1	0	0	0	0	17
Chief guardians	29	0	33	14	0	0	0	1	77
Agriculture, environment, protection of animals	144	0	87	20	0	0	0	1	252
Immigration	88	0	37	16	0	0	0	1	142
County administrative boards, control of lotteries, serving of alcohol	24	0	13	2	0	0	0	0	39
Housing	7	0	2	0	0	0	0	0	9
Employment of civil servants etc.	98	0	11	9	0	0	1	0	119
Freedom of expression; access to official documents	104	0	115	115	0	0	0	1	335
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	21	1	2	7	0	0	0	0	31
Miscellaneous	73	0	35	17	0	0	0	0	125
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	130	0	0	0	0	0	0	0	130
Total	4,015	32	2,678	819	3	3	2	15	7,567

* In addition, there were 160 complaint cases which were dismissed with reference to the initiative case no. 5564-2009 about continued delays and difficulties to access the Swedish Social Insurance Agency.

2 Reports of three individual cases

Disciplinary charges against a police officer for offensive behaviour when a crime was reported and using a fictitious name

(Reg. no. 3818-2008)

The complaint

A complaint submitted to the Parliamentary Ombudsmen on 15 July 2008 by Katarina H. concerned Inspector Morten Gunneng of the Västra Götaland police authority in the district of Alingsås. Her allegation contained the following. When she telephoned the police to submit a complaint she was treated in an unpleasant and scornful manner by a police officer. The officer also refused to give his name and not until her third request did he say that he was called Roger Hägg. When she asked for the name of his superior officer the response was that it was him. She telephoned the police station again on the following day to find out more about this remarkable and unprofessional conduct. She was then told that there was no police officer there named Roger Hägg. It later transpired that the police officer had used a fictitious name and title, and that his actual name was Morten Gunneng.

The enquiry

The documents in police file K115798-08 were requested and examined. They contained the following information. On 13 July 2008 Katarina H. made a complaint to the police by telephone about an offence against the Act on Dogs and Cats and Jeopardising the Lives of Others. The complaint was recorded by Morten Gunneng and dealt with a dog fight. Katarina H. complained that her dog, which was on a lead at the time, had been attacked by another dog that was not on a lead, even though leads were obligatory for dogs in the area in question.

An oral statement was taken from Morten Gunneng. This included the following information. At the time in question he was deputising for the station commander, which meant that he was in command of the police unit. Katarina H. rang the police and her call was connected to him. He answered by giving his name and his position. Katarina H. wanted to report an offence which she wanted to be classified as endangering the lives of others. Morten Gunneng told her that the offence did not meet the criteria for the use of this classification. Katarina H. insisted on this classification of the complaint. Katarina H. also demanded that Morten Gunneng should take certain investigative measures. He informed her that this was not one of his duties. The conversation became more bad-tempered on both sides. Morten Gunneng gained the impression that Katarina H. was incredibly angry and also felt that she was some form of "barrack-room lawyer". At this stage of the proceedings she wanted him to repeat his name. As he had previously experienced victimisation and

was then advised by the police authority's personnel protection unit to state his official number instead of his name, he gave Katarina H. his number but she was not satisfied with this. He also told her that his name would appear on the written copy of the complaint that she would receive in a few days' time. In spite of this she insisted on being given his name and in the end he said she could ask for Roger Häll (not Hägg as Katarina H. thought: Parliamentary Ombudsman's note) if she wanted to raise the matter later. This name is an alias he uses and is known to other police officers. On the same day Katarina H. came to the police station and asked for Roger Hägg. On this occasion he received her and she asked who his superior officer was and wanted an apology. He told her that he was in charge and that he had nothing to apologise for. She then left the police station. He had not treated Katarina H. unpleasantly or scornfully. He had been very explicit and tried to explain why the offence she was complaining about could not be classified in the way she wanted.

An oral statement was also taken from the acting head of the police unit, Jan Hellnevi, which included the following information. Morten Gunneng serves as an operational commander but sometimes as station commander, which means that he is in charge of the police unit outside office hours. Jan Hellnevi does not know whether Morten Gunneng's use of the name Roger Häll is common knowledge.

In the light of what had been disclosed the complaint to the Parliamentary Ombudsmen was referred to the police authority for information and an opinion on its contents.

The police authority (Chief Commissioner Ingemar Johansson) made the following appraisal.

It is indisputable in this case that Katarina H. intended in her telephone call to Morten Gunneng to report an offence to the police. The police authority can determine that no new circumstances have come to light to suggest that the complaint should not have been recorded in connection with this telephone call. The police authority can also determine that Morten Gunneng did in fact record a complaint on the same day, but that this had been preceded by a discussion between him and Katarina H. on whether the offence could be labelled as endangering the lives of others.

In view of what has come to light about the discussion that took place between Morten Gunneng and the complainant, the police authority considers it important to emphasise the importance of complaints being recorded in a way that enables the allegations of the complainant to be appraised in their original form in the subsequent investigation. Morten Gunneng was not required while receiving the complaint to make any assessment of what had occurred while making the record. Nor, in the opinion of the police authority, is a police officer who records a complaint required in principle at that stage to assess the accuracy of the classification ascribed to the offence by the complainant.

In their contacts with the police individuals have the right to adequate information to enable subsequent identification of the officers they have encountered. This information is particularly important in contexts where it is needed at some later stage to review the conduct of an officer (cf. Parliamentary Ombudsmen's decision 20 September 2005, reg. no. 4368-2004).

What has come to light in this case enables the police authority to determine that when Katarina H. reported the offence Morten Gunneng had not been ascribed a fictitious identity, either pursuant to the Act on Qualified

Protective Identities or for any other reason known to the police authority. Nor was there any case pending relating to the security of any individual with the authority's personnel protection unit at the time.

The statement made by Morten Gunneng himself to the Parliamentary Ombudsmen makes it clear that he introduced himself with his real name and service number when he answered the telephone and also that he told the complainant that his real name would be found on the copy of the complaint to be sent to her a few days later. Morten Gunneng also states that he offered Katarina H. his service number, which would later make it possible to identify who the complainant had been in contact with. In view of this, the reason given by Morten Gunneng for not wanting to give his real name when the complainant insisted on it seems irrational. The police authority has not, however, found anything to support the allegation that Morten Gunneng gave false information about his rank.

By and large, nothing that has come to light in this case can give the police authority any reason to establish that in the situation concerned Morten Gunneng had acceptable grounds for giving any other name than his own. The opinion of the police authority is therefore that Morten Gunneng should have responded to the complainant's question about his identity by providing his real name.

Morten Gunneng should also have understood that Katarina H. was asking for the name of his superior officer and explained that he was not on duty on a Sunday. Katarina H. seems however on the following day to have managed on her own initiative to get hold of the "acting police commander" (who should correctly be described as the temporary head of the police unit in Alingsås) and obtained clarification of certain issues.

It is important for the confidence of the general public in the police that officers behave in their contacts with individuals in a way that inspires their trust and respect. Morten Gunneng's own statements about the event in question prompt questions about whether his conduct in other respects when recording the complaint was of the kind that can reasonably be required of him according to the Police Ordinance.

The police authority regrets the treatment experienced by Katarina H. on 13 July 2008. In this context the police authority would like to point out that a national police project is under way to produce a joint value system which can be endorsed by police officers. The authority intends to continue with this endeavour to further raise the confidence of the general public in the police.

Katarina H. was offered an opportunity to submit a rejoinder to this official response.

The adjudication of 2 October 2009 by the chief Parliamentary Ombudsman *Mr. Melin* included the following comments.

Appraisal

Treatment of individuals reporting a crime

In this case it has been disclosed that Katarina H. and Morten Gunneng disagreed among other things about the classification of the event she wanted to complain about: a dog fight. – As the police authority points out, the Parliamentary Ombudsmen have pointed out on a number of previous occasions that in principle the police authority is required to record notifications of offences. The main rule is that the police must accept such a notification without delay. Notification may be submitted orally or in writing to any police authority. There are grounds here for pointing out in particular that no ap-

praisal of what has occurred should be made in connection with the filing of a complaint. This assessment should be made instead during the ensuing assessment of whether a judicial enquiry should be launched or not. In the initial stages the police should also in principle accept the statements made about the classification of the crime by the complainant (cf. Parliamentary Ombudsmen 1989/90 p. 64). Morten Gunneng should therefore properly have recorded the complaint that Katarina H. wished to make without starting a discussion of whether the requisite criteria in a particular provision were fulfilled or not. This is an appraisal to be made by the investigating officer in subsequent analysis of the complaint.

It seems very probable that the conversation between Katarina H. and Morten Gunneng would not have become so heated if he had not challenged her information and ended up in a legal discussion about various criteria for classification of the crime.

I find that Morten Gunneng cannot avoid criticism of his actions in this respect.

Using a fictitious name

To begin with I would like to point out that the enquiry into this case has confirmed the allegation in Katarina H's complaint that when asked what he was called Morten Gunneng gave a fictitious name. It is also equally clear that no decision had been made to give Morten Gunneng what is termed "high-level protective identity".

My understanding is that Morten Gunneng gave a fictitious name because he had previously been victimised and been advised by the personnel security unit in Gothenburg to give his service number in situations of this kind. When Katarina H. insisted on being given his name he stated instead that he was called Roger Häll, which he regards as an alias familiar to his fellow police officers. (Parenthetically it can be mentioned that Police Inspector Roger Häll is the name of a character in the Swedish film called *I lagens namn* [*In the name of the law*] from 1986.)

The enquiry does indeed reveal that in November 2005 Morten Gunneng was the subject of a case concerning personnel security because of certain threats but that this case was closed after only a few months as the threats were no longer considered serious. I would also like to point out here that nothing in this case suggests that Katarina H. behaved threateningly to Morten Gunneng, even though she was perhaps heated and angry.

As stated by the police authority, Morten Gunneng's conduct – on the basis of the motives he has described – was moreover irrational. I can fully agree with this judgement. He should also of course, as the police authority also points out, have given the name of his superior officer when this was requested, understanding that he was not the person referred to, and also explained to Katarina H. that his superior was not on duty on the day in question.

It is not at all unusual for the police to encounter individuals who are challenging, assertive and irascible. In situations like this it is, of course, very

important for individual police officers to show restraint and curb any frustration they may feel. If the public are to feel confidence in the police, it is important for officers to act in their contacts with individuals in a way that inspires trust and respect. In addition police officers are to behave politely, considerately and firmly and also demonstrate restraint and avoid what could be considered outbreaks of hostility or pettiness (Section 1 of Chapter 4 of the Police Ordinance). In my opinion the contacts of police officers with individuals should also be characterised as far as possible by frankness, which means that they should – unless special circumstances prevail because, for example, the situation is threatening – give their names when asked and not hide behind service numbers and definitely not behind invented aliases.

To sum up, Morten Gunneng has in my opinion – in giving the complainant a fictitious name – disregarded the obligations incumbent on him in a way that constitutes the kind of misconduct that pursuant to Section 14 of the Act on Public Employees should lead to a disciplinary penalty. For this reason I am referring the case to the Staff Disciplinary Board of the National Police Board for its review.

Finally I note that the police authority regrets this occurrence.

The judgement of the National Police Board's Staff Disciplinary Board

In a decision of 15 December 2009 the Staff Disciplinary Board of the National Police Board issued a disciplinary penalty to Morten Gunneng in the form of a reprimand.

In stating its reasons the Staff Disciplinary Board declares that Morten Gunneng did not comply with the regulations on the conduct of officers in the execution of their duties and that his actions were surprising and had impaired public confidence in the police.

Pronouncements on the right to defence counsel – criticism of a police officer because a detainee was not allowed to contact a defence counsel etc.

(Reg. no. 5684-2008)

The complaint

Per Stadig, an attorney, submitted a complaint about the police authority in the county of Uppsala. According to the complaint, after the arrest of Per Stadig's client, P.P., he was not allowed to have his defence counsel present during his interrogation or to contact him. In addition Per Stadig was not allowed to get in touch with P.P. because the police claimed that he had not been appointed by the court to defend him in the case. According to Per Stadig, however, a previous appointment had been made.

The enquiry

The documents on file at the local Uppsala office of the Regional Public Prosecution Agency (case no. AM-157850-08), Uppsala District Court (case no. B 5597-08) and the police authority (case nos. K34533-08 and K35616-08) were requested and examined. They contained the following information.

On 11 October 2008 a complaint was made against P.P. for gross violation of the integrity of a woman or, alternatively, assault (K34533-08). He was arrested, questioned and remanded in custody. He was released from detention on 13 October. During the period of his remand Per Stadig was appointed by the court as his public defence counsel and, according to the record sheet at the police cells, Per Stadig spoke to his client on two occasions.

On 19 October 2008 a new complaint was made against P.P. alleging assault and unlawful threats concerning the same person (K35616-08). A warrant was issued for the arrest of P.P. on 20 October and he was apprehended on the same day. He was questioned on 20 and 21 October. No lawyer was present at these interviews. According to the record sheet, P.P. did not at any time request to be allowed to speak to a lawyer but there is a note on the document saying "we do not know who his lawyer is". On 23 October P.P. was remanded in custody by the district court.

Stefan Wallin was the lawyer appointed as public defence counsel for P.P. on 22 October. At the remand hearing on 23 October P.P. was represented by the lawyer Eva Kornhall. After Per Stadig had contacted the court at the end of October, Eva Kornhall was relieved of her position and P.P. was represented by Per Stadig from that time onwards.

An oral statement was taken from Inspector Jan Bihlar who reported as follows. On 21 October he questioned P.P. Before the interview P.P. stated that Per Stadig had previously been his public defence counsel and he wanted him to act in this capacity again. As far as Jan Bihlar could see, neither Per Stadig nor any other lawyer had been appointed as P.P.'s public defence counsel. He informed P.P. of how the questioning was to take place and that P.P. could opt to terminate it whenever he wished. He also asked whether P.P.

could agree to being questioned without the presence of a lawyer, which P.P. accepted. P.P. expressed a desire to get in touch with Per Stadig. Jan Bihlar rejected this request on the grounds that Per Stadig had not been appointed as P.P.'s public defence counsel. On the day before the remand hearing, 22 October 2008, Jan Bihlar found out that Stefan Wallin had been appointed to act as public defence counsel. During the afternoon he telephoned Stefan Wallin, who promised to contact P.P.

The police authority was requested – after the police officers involved had been heard – to provide information and a statement on the allegation in the complaint to the Parliamentary Ombudsmen that P.P. had not been allowed to contact Per Stadig or to have him present while being questioned.

The response of the police authority (Chief Commissioner Erik Steen) included the following.

Background

The file on this case shows that P.P. was arrested on 20 October 2008 for gross violation of the integrity of a woman. He was remanded in custody during the period 20-22 October 2008.

The record sheet from the police cells shows that on 21 October 2008 P.P. requested to be allowed to speak to his lawyer. On this occasion the officers on duty contacted the station commander to find out whether a public defence counsel had been appointed for P.P. As no lawyer had been appointed for P.P. for this charge, he was given this information.

P.P. has stated in his own complaint to the Parliamentary Ombudsmen that he was denied the right to have his defence counsel present or alternatively to speak to his defence counsel while he was being questioned on 21 October 2008.

The opinion of the police authority

Section 3a of Chapter 21 of the Procedural Code lays down that a public defence counsel is to be appointed if a suspect so requests. In addition, Section 8 of the same Chapter states that the defence counsel for someone who has been arrested or is on remand may not be refused the right to meet the client. The right to meet a defence counsel may, however, be restricted under certain circumstances.

The Parliamentary Ombudsmen have declared in an adjudication issued on 12 September 2008 that the possibility of not allowing consultation with a defence counsel may only arise in extremely few cases after an individual assessment and on objectively justifiable grounds.

With regard to the refusal of the police authority to allow P.P. to contact the lawyer Per Stadig during the time he was in custody the following has come to light.

The record sheet shows that at 4.30 p.m. on 21 October 2008 P.P. requested to be allowed to speak to a lawyer. Whether P.P. then specifically said that he wanted to speak to Per Stadig has not been shown by the written records or the interviews with the staff on duty and the station commander. The authority's routine procedure is, however, always to ensure that contact is established without delay when detainees request to speak to their public defence counsel, if one has been appointed. In cases where no public defence counsel has been appointed, suspects are informed that they may at their own expense contact a defence counsel and that a request for the appointment of a public defence counsel should be submitted as soon as possible to the district court. The enquiry has not disclosed, however, whether the authority's rou-

tines were followed in this case, as the relatively long period that has elapsed means that the officers on duty have been unable to offer any more detailed account of the circumstances.

Since 8 December 2008 responsibility for the police cells has been taken over by the National Prison and Probation Administration. As a result, new routines have been introduced to ensure that the right of suspects to defence counsel is respected. The National Prison and Probation Administration's local manager has informed us that an entry is made in the record sheet when a suspect requests a defence counsel and the police authority is then informed.

Moreover, P.P. claims that he was refused the right to speak to his defence counsel when he was questioned on 21 October 2008 beginning at 6.31 p.m. The authority's enquiry reveals the following. The interrogating officer in this case was Detective Inspector Jan Bihlar. He denies refusing P.P.'s request to be allowed to speak to his public defence counsel in connection with the questioning. What P.P. could have considered a refusal of his request to do so may, according to Bihlar, be the information that no public defence counsel had been appointed on his behalf in the case in question. The enquiry has not disclosed whether P.P. said specifically that he wanted to speak to Per Stadig or any other specific defence counsel. If this had been the case, Bihlar says that according to the routine in force he would have informed P.P. that he was able to do so at his own expense. Bihlar states that there was no reason to refuse P.P. the possibility of speaking to his defence counsel.

With regard to P.P.'s allegation that he was not allowed to have his defence counsel present when he was questioned at 6.31 p.m. on 21 October 2008, Bihlar states that at the beginning of an interrogation he routinely asks the suspect if he wants a defence counsel to be present and that he did so on this occasion as well. P.P. is said to have waived the possibility of having counsel present. Bihlar states that he then asked P.P. if he wanted any specific defence counsel at a potential hearing in the district court, upon which P.P. is said to have declared that he wanted Per Stadig as his public defence counsel. This has also been noted in the interrogation record.

As the interrogating officer, in the morning of 22 October 2008, Bihlar then contacted the Regional Prosecution Office to ensure that a public defence counsel would be appointed for P.P. Stefan Wallin was appointed on the same day. During the morning it was brought to Bihlar's attention that the public defence counsel had not been in contact with P.P. and as a result, although he was off duty, he contacted Wallin to make sure that P.P. would be able to contact his public defence counsel as P.P. had expressed the wish to meet his counsel before the impending remand hearing which was to take place on the following morning.

To sum up, the authority does not consider that P.P. was denied the possibility of speaking to his public defence counsel or to have him present during the interrogation. With regard to P.P.'s claim that he was refused the right to speak to his defence counsel while he was remanded in custody, the enquiry has not been able to determine whether the authority's routines were complied with or not. The transfer of responsibility for the police cells to the Prison and Probation Administration has resulted in new routines being laid down concerning how written records of requests for defence counsel are to be kept.

Because of the attention drawn by the Parliamentary Ombudsmen to the right of suspects to legal assistance, the authority has also launched internal training to raise, if possible, awareness of their right to contact their defence counsel.

Per Stadig was offered an opportunity to submit a rejoinder to this official response.

The adjudication of 9 April 2010 by the chief Parliamentary Ombudsman *Mr. Melin* included the following.

Appraisal

In view of what has been submitted by the police authority on the question of the legal regulations, I would like to start by pointing out the following.

The defence counsel for someone who has been detained or remanded may not be denied the chance to meet his or her client. Those who have been appointed as public defence counsel also have an unconditional right to speak to their clients in private (first paragraph of Section 9 of Chapter 21 of the Procedural Code).

On the other hand the right of defence counsel to be present when suspects are questioned is subject to the provisions of the fourth paragraph of Section 10 of Chapter 23 of the Procedural Code, which lays down that this is permitted if it will not be detrimental to the investigation. The possibility of denying defence counsel the right to attend during questioning of a suspect is, however, extremely restricted. This possibility can only exist in exceptional cases, i.e. if it must be assumed that the behaviour of the defence counsel will disturb the interrogation or even render it impossible to conduct it in an orderly manner. This presumes, however, the refusal of the defence counsel to comply with the instructions of the interrogating officer concerning the right to speak during the interrogation (Parliamentary Ombudsmen 1956 p. 96, in particular p. 116 f. and Parliamentary Ombudsmen 2009/10 p. 68).

The legal doctrine is that, on the whole, defence counsels have an unconditional right to attend when their clients are questioned (cf. Ekelöf et al. *Rättegång V* [Trials V], 7th ed., p. 133 and Fitger, *Rättegångsbalken* [The Procedural Code], vol. 2, p. 23:45). Fitger also offers an additional example to the one above of when a defence counsel may be refused permission to attend, which is when the individual employed by the suspect is generally unsuitable.

In a number of adjudications the European Court of Human Rights has considered the question of whether refusing defence counsels the right to attend initial police interrogations is in conflict with Articles 6.1 and 6.2 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In a judgment issued after the adjudication in Parliamentary Ombudsmen 2009/10 p. 68, the Grand Chamber of the court has called renewed attention to the importance of access to legal advice and that this right is particularly important when serious charges are involved. The court points out that Article 6.1 means as a rule that the suspect should already have been provided with access to a defence counsel during initial police interrogation, unless it can be shown that in view of special circumstances there were compelling reasons for limiting the right of the suspect in a specific case. The court also declared that even if these compelling reasons exist, no such restriction – whatever its justification – may unduly prejudice the suspect's rights and that an irredeemable prejudice of this kind arises if, without access to a defence counsel, the suspect makes statements under interrogation on which a conviction can be based (judgment of the European Court of Human Rights in *Salduz v Turkey*, 27 November 2008). The court has admittedly considered that a suspect may waive the right to the assistance of a defence counsel provided that this is explicit and voluntary. Such a waiver must, how-

ever, take place in an unequivocal manner and be safeguarded by minimum guarantees that correspond to its importance (Yoldas v Turkey, judgment issued 23 February 2010).

In addition I have pointed out that the fact that a lawyer has not been appointed to act as public defence counsel is not an acceptable reason for denying him or her the right to attend during questioning. If a suspect wants the assistance of a lawyer, it does not matter whether the lawyer has been appointed to act as public defence counsel or represents the individual on a private basis (Parliamentary Ombudsmen 2009/10 p. 68).

To sum up, therefore, a defence counsel for someone who has been detained or remanded in custody has an unconditional right to meet the client and the scope for refusing to allow a defence counsel to attend when the suspect is questioned is extremely restricted.

The complaint to the Parliamentary Ombudsmen mainly alleges that when P.P. was deprived of his liberty on 20 October 2008 he was not allowed to contact Per Stadig, who was also denied the right to attend when P.P. was questioned on the following day. The reason for this is said to have been that Per Stadig had not been appointed to act as public defence counsel, which was incorrect.

The enquiry shows that Per Stadig was appointed as P.P.'s public defence counsel during the first half of October 2008. Consequently, a public defence counsel had been appointed for P.P. when the complaint to the police that gave rise to this detention was made. I would like to point out, therefore, that an appointment as a public defence counsel is not restricted to the offences for which it has been made. Such an appointment should be considered to include offences which the client may be suspected of later during the investigation. The appointment should also include acts that become the subject of new investigations, if it is intended to bring charges for these acts within the framework of the same criminal hearing (Fitger, *Rättegångsbalken [The Procedural Code]*, vol. 2, p. 21:33 and SvJT 1971 ref. p. 40).

With regard to the first allegation that P.P. was not allowed to contact Per Stadig, as far as can be shown in this case, it has not been established at what stage P.P. expressed this desire and to whom it was addressed. The complaint to the Parliamentary Ombudsmen claims that he had already made this clear on 20 October but the record sheet contains the note that P.P. requested to be allowed to speak to a lawyer on the afternoon of 21 October. The possibility that P.P. expressed this wish on repeated occasions cannot be excluded.

Irrespective of the circumstances in this regard, it seems that the police officers involved were unaware that Per Stadig had already been appointed to act as P.P.'s public defence counsel. In his oral statement to the Parliamentary Ombudsman, Jan Bihlar declared that he did not know that a public defence counsel had been appointed for P.P. In my opinion this is remarkable. P.P. had, after all, been held in custody by the police only a week earlier and had then had contact with Per Stadig, who is identified on the record sheet as his public defence counsel. In the subsequent complaint to the police reference is made to the previous case. A rapid review of the case should reasonably already have made the correct circumstances clear and therefore enabled the

police to ensure that P.P. was able to contact his defence counsel when he requested to do so. – It goes without saying that it is of fundamental importance for the legal rights of those who have been deprived of their liberty for the police to ensure that they have the correct information about whether a public defence counsel has been appointed on their behalf. I am critical of the failure to do so.

When later P.P. is alleged to have been denied the right to have Per Stadig present while he was questioned on 21 October it can be observed that the interrogation record contains the note that P.P. was informed of his right to defence counsel and also that if the case came to trial he wanted Per Stadig. Jan Bihlar has stated that he routinely asks suspects whether they want a defence counsel to be present while they are questioned and that he did so in this case as well. He has also stated that P.P. agreed to be questioned without the presence of a lawyer.

The enquiry discloses that on at least one occasion before the interrogation began P.P. requested to be able to contact his defence counsel. For this reason in particular I consider that, irrespective of any attitude P.P. may have expressed while being questioned, the interrogation should never have been held without allowing the suspect the possibility of legal assistance. I also assume that if the police had complied with P.P.'s earlier request to be able to contact his defence counsel, this would have ensured that P.P. had legal advice during the interrogation. There are therefore grounds for criticising the police officer in this respect as well.

No other circumstances that have come to light prompt any statement from me.

Finally it can be mentioned that in another adjudication today I have expressed an opinion on the right to defence council of a suspect who had not yet reached the age of 18 (see reg. no. 3741-2008, this adjudication is available on www.jo.se).

Violation of the freedom of expression of an employee

(Decision of the Parliamentary Ombudsman *Mr. Axberger* issued 25 September 2009, reg. no. 149-2009.)

Summary of the decision: An employee of the Migration Board was reassigned to a subordinate position. The measure was judged to be the result of opinions on political questions published by the employee on the Internet. The protection offered by the constitution to freedom of expressions means, among other things, that the public administration may not invoke reprisals against individuals who have availed themselves of this freedom. In this case there were no grounds for any exception from this prohibition. The reassignment was therefore unconstitutional.

Background and enquiry

According to an article in *Dagens Nyheter* the Migration Board had sacked the head of a unit, Lennart Eriksson, because of a blog he had written about the conflict between Israel and Palestine (*Dagens Nyheter*, 8 January 2009). The article included information from a judgment in a labour market dispute between the board and the head of the unit. The Parliamentary Ombudsman asked for a copy of the judgment (issued by Mölndal District Court on 10 November 2008 in case number T2187-07). Two complaints were submitted to the Parliamentary Ombudsmen, one from Allan Stutzinsky, the lawyer who had represented the head of the unit in the labour market dispute. He attached a number of documents.

The Migration Board was asked to submit an opinion on what had occurred and its deliberations, in particular with respect to an individual's freedom of opinion and expression.

The enquiry disclosed the following.

Lennart Eriksson began to work for the Migration Board in the 1980s. In 2002 he became the head of a unit. After taking a sabbatical year he returned to his post in the autumn of 2007. A new operational manager, Eugène Palmér, had been appointed and had a number of discussions with Eriksson. He then decided not to allow Eriksson to return to his post as head of a unit but reassigned him. Eriksson began proceedings against the Migration Board on the grounds that the reassignment should be considered a dismissal and should then be declared invalid. Mölndal District Court found that the reassignment involved such a major change in Eriksson's employment that it should be considered a dismissal, a view which in the opinion of the court was supported by its actual intention, which was to persuade Eriksson to terminate his employment. The Migration Board had acknowledged that there were no objective grounds for dismissal. The conclusion of the district court was therefore that the board was in breach of the Employment Protection Act. Eriksson's claim for damages was granted. As the Migration Board did not maintain there were objective grounds for the dismissal, the circumstances that had given rise to the measures adopted by the board were not subject to review. The judgment gained legal force.

The reasons for the reassignment of Lennart Eriksson have been described in various ways. In the labour market dispute in Mölndal District Court the Migration Board cited what was described as an official written record made by Eugène Palmér. In it he presents his reasoning in the following manner:

Reassignment of Lennart Eriksson

At the moment Lennart Eriksson has the post of head of asylum application review unit 1 in Göteborg. I intend to make the decision that he is no longer to occupy this post. These are my reasons:

1. Lennart Eriksson has a home page in which he gives the Israeli side in the Palestine conflict his unqualified support. In view of the fact that the conflict gives rise to asylum applicants from the Palestine side, public support for the Israeli side is incompatible with a position as head of an asylum application review unit at the Migration Board. In spite of my comments Lennart Eriksson has not removed or modified the contents of his home page.
2. In the same home page Lennart Eriksson expresses his admiration of General Patton: today best known for his actions in Italy during the final phase of the Second World War when he disobeyed explicit orders and continued his advance northwards. Lennart Eriksson's admiration of an individual famous for his lack of allegiance to his superiors has a negative impact on my confidence in Lennart Eriksson.
3. Asylum application review in Göteborg has historically never been successful. Fundamental changes have to be made in this area. Lennart Eriksson's capacity to implement these changes is restricted to no small extent by his need to give public expression to his private and in no way uncontroversial opinions on various issues.
4. Lennart Eriksson has cited two referees in support of his managerial capacity. They have both stated spontaneously that they would never themselves, for instance, have appointed Lennart Eriksson to a managerial position.
5. I had no preconceived ideas when I initiated my discussions with Lennart Eriksson. The dialogue that has resulted from our talks has been remarkable. During my years as manager I have been called on to cooperate and conduct discussions with at least two hundred senior employees. Never before have I encountered such unreasonableness and lack of desire to reach a solution to a problem that can be acceptable to both parties. This impression inspires in me grave concerns about Lennart Eriksson's ability to deal with conflicts of interest among those subordinate to him.

These reasons have led me to the conclusion that I lack confidence in Lennart Eriksson's capacity to lead a unit involved in asylum application review and it is therefore unthinkable for me to have him as a subordinate manager.

— — —

During the Migration Board's enquiry in preparation for its response to the Parliamentary Ombudsmen Eugène Palmér made the following statement.

The actual events and the grounds for my standpoint are made clear in the judgment of Mölndal District Court. In addition I would like to submit the following:

During the period Lennart Eriksson was head of the unit in Göteborg, asylum review in Göteborg developed in a very negative direction. Productivity was extremely low and the working climate insalubrious. When I took over as head of asylum application review operations in the summer of 2007 things

had come to such a pass that I was recommended to close down operations in Göteborg.

Lennart Eriksson's personal qualities make him unsuitable as a manager. This is a fact that nobody during these proceedings has called into question.

For the head of one of the Migration Board's asylum application review units to actively and publicly profess a one-sided and forceful opinion on a conflict that generates flows of refugees to Sweden seriously jeopardises the confidence of the general public and of applicants in the capacity of the board to review their applications impartially. Failure to realise this is proof of poor judgement. It is not possible to discharge the duties of a manager in an acceptable manner with this degree of poor judgement.

With my managerial responsibilities, I cannot accept actions by one of my subordinate managers that directly damage our employer and the work we undertake.

Lennart Eriksson has, of course, the right to whatever opinions he likes. Naturally he is also entitled to propound these opinions without restraint. This applies to Lennart Eriksson just as it does to anyone else. But when one's opinions injure one's employer and the confidence of those around us in the employer's ability to operate, as an individual one is faced with a choice. I believe that nearly everybody experiences this conflict to some extent and that everybody realises that a choice has to be made between one's own and one's employer's interests and then take responsibility for one's actions.

As can be seen, it was not Lennart Eriksson's blog that led me to adopt my standpoint. His lack of judgement and his negative managerial qualities were the decisive factors. But there is naturally a link. I believe the link can be illustrated with the following example. During the first discussion I had with Eriksson he asked me if he could retain his position as head of the unit if he removed his blog. If my intention had been merely to get rid of the blog it would have been simple for me to respond to his question by saying yes. But I did not. On the other hand the lack of insight into the inappropriateness of his own behaviour startled me.

The Migration Board claimed, judging from its submission to Mölndal District Court, that the reassignment of Lennart Eriksson was based on the lack of mutual trust that had developed between Eugène Palmér and Lennart Eriksson after their discussions. The written record kept by Palmér discloses, according to the board, that the measure was due to lack of confidence in Eriksson as head of the unit. In its judgment the court quotes the board as stating that "no other grounds for the reassignment decision than those contained in these official records, such as Lennart Eriksson's political affiliation, have existed" (Mölndal District Court judgment, p. 10).

In its submission to the Parliamentary Ombudsmen the Migration Board, referring to Eugène Palmér's description, states that the reassignment of Lennart Eriksson was the result of lack of managing qualities. At the same time the board claims that in his written record Palmér should have expressed this more explicitly and that there has been an unfortunate confusion of Eriksson's opinions and his managing shortcomings.

The board's submission also makes it clear that Lennart Eriksson's employment was terminated after the district court had issued its judgment. This decision was made by Eugène Palmér. Eriksson received standardised damages, as laid down in the Employment Security Act. The documents reveal that altogether, as a result of the various decisions made by Palmér, the Mi-

gration Board paid out almost SEK 1.5 million to Eriksson in the form of damages, including interest, and compensation for trial costs.

Adjudication

Certain premises for the Parliamentary Ombudsman's adjudication

The Parliamentary Ombudsman's decision focuses on Eugène Palmér's decision that Lennart Eriksson was no longer to be head of a unit but would be reassigned to a less senior post. There are indications that the discussions to which Palmér summoned Eriksson before this decision were prompted by Eriksson's publications on the Internet. These initial discussions are, however, of subordinate interest in relation to the measure later adopted by Palmér. They give rise to no opinion from me other than the obvious statement that a public agency is not entitled to try to prevent employees from making use of their freedom of expression.

The decision of the Migration Board after Mölndal District Court had issued its judgment to terminate Eriksson's employment is currently the subject of court proceedings as Eriksson brought a case against the board asking for the decision to be declared invalid. A parallel review by the Parliamentary Ombudsmen would be inappropriate and therefore I will not express an opinion on this issue. The other aspects of the complaint – such as the arguments circulated by representatives of the Board through the mass media and in internal information – take second place to the main issue and therefore will not be included in my judgement.

No more detailed information about the contents of Lennart Eriksson's home page has been offered in the presentation of the background. There is no reason to do so as this case deals with a question of principle, an employee's freedom of expression. In this connection it should be noted that the opinions to which attention was drawn did not involve disclosure of circumstances regarded by the Migration Board as confidential or in any way internal. Nor does the issue touch on the relationship between obligations of loyalty and the right to criticise. What has to be appraised concerns the right of an employee to express an opinion on general political issues vis-à-vis the restraint that a public agency may require from a member of its staff in this respect.

My judgement begins with an account of the protection offered by the constitution for freedom of expression and the prohibition of reprisals against anyone who avails themselves of this protection. On account of the arguments referred to by representatives of the Migration Board, I discuss in particular the scope open to an agency for intervention against an employee whose opinions, in the view of the agency's representatives, impair confidence in its operations. It is against this background that the measures invoked against Lennart Eriksson are considered.

The basic legal provisions

The constitution lays down – in the first section of Article 1 of Chapter 2 of the Instrument of Government – that all citizens are guaranteed freedom of expression in their relations with the public administration. This individual freedom, as is also laid down in the constitution, cannot be restricted other than under certain specified conditions and then in accordance with legislation enacted by the Riksdag.

Those who avail themselves of their freedom of expression in any of the forms specifically provided for in the Freedom of the Press Act (FPA) and the Fundamental Law on Freedom of Expression (FLFE) may not be subject to any sanctions by the public administration other than those explicitly permitted in these constitutional enactments. What is known as the prohibition of reprisals, which has a long tradition, has found expression in judicial praxis and in a number of decisions by the Parliamentary Ombudsmen and the Chancellor of Justice. Offences against the prohibition of reprisals laid down by the FPA and the FLFE can be penalised as misuse of office. (The prohibition of reprisals has recently been subject to review in the legislative context, see SOU 2009:14. For a general description see Thomas Bull, “Offentligt anställdas yttrandefrihet och repressalieförbudets räckvidd” [The scope of the freedom of expression of employees and the prohibition of reprisals], in JO – lagarnas väktare [the Parliamentary Ombudsmen – guardians of the law], 2009.)

The provision in the first section of Article 1 of Chapter 2 of the Instrument of Government means that a comparable approach must be adopted when viewing the way in which individuals have availed themselves of their freedom of expression in ways other than those laid down in the FPA and FLFE. Protection against reprisals is therefore offered within the framework of the Instrument of Government even when the FPA and FLFE cannot be applied.

What is prohibited is made reasonably clear by the very wording of the reprisals concept. Not every measure adopted by a public agency that is linked to what has been expressed by an individual need be unlawful. The measure must be one which can be seen as a punishment or reprimand of the individual who used this freedom of expression. A negative change in a civil servant's employment conditions offers a typical example of a measure of this kind.

Measures taken by public authorities as a result of the public expression of opinions by an employee

One of the implications of the provision of freedom of opinion and expression is that the public administration may not intervene on the issue of what opinions employees hold and how they avail themselves of their freedom to express them. A public employer may not, therefore, demand that members of its staff refrain from expressing values of any kind. This applies even when they may seem to deviate entirely from the values upheld by the employer. Any requirement from a public authority that its employees should embrace

certain values is in conflict with the constitutional provision on an individual's freedom of opinion and expression. Confidence in an authority is not maintained by superintendence of its employees' opinions but through the exercise of its undertakings in compliance with the law and ensuring that this is the case.

In principle, therefore, the opinions of a public employee – even those expressed publicly – are a private concern. Public officials are expected to have the capacity to be objective and not to allow themselves to be influenced by irrelevant considerations, such as personal opinions, irrespective of the nature of these opinions. This is a requirement that ultimately derives from Article 9 of Chapter 1 of the Instrument of Government, which lays down that those performing functions in the public administration shall observe in their work the equality of all persons before the law and shall maintain objectivity and impartiality. If it transpires in any individual case that a public official has failed to comply with this requirement the employer may, naturally, invoke measures. But they are then based in this context on the autonomous circumstance that the employee has failed to discharge his duties correctly. This means that the measure is not the result of the employee's opinions or their expression, which should be excluded from any appraisal, but intended to remedy the wrongful use of office.

It is probably impossible to maintain the principle that the publicly expressed opinions of a public official are a private concern with no exceptions whatsoever. One must expect that for instance a decision maker, whose personal opinions have attracted attention, may in the eyes of the public appear less suitable to deal with issues of a certain kind and that this may sometimes entitle a public authority to adopt measures. This is a matter of preventing any impairment of confidence of the kind that it would risk through accusations of partiality. As is well known, questions regarding impartiality can arise when anyone making a decision may be seen to have the kind of link to what is being determined that is likely to give rise to doubts about their objectivity in the parties involved or the general public. Measures may therefore be justifiable even when there exist no actual grounds in themselves for believing that the official concerned lacks the ability to disregard his own private convictions.

The impartiality of the public authorities is, like the protection for freedom of expression, enshrined in the constitution. These are, therefore, two equally important constitutional provisions that have to be balanced against each other if they are in conflict. If the outcome of such an appraisal is that an official's public statements should lead to any action by the authority, this action must, of course, be limited to what is absolutely necessary to deal with the conflict of interest that has arisen. It should be observed that in the rare cases when such conflicts arise there probably exists scope for their resolution through agreement between the official and his or her managers within the framework of their conditions of employment and without this solution appearing to be a reprisal.

To the best of my knowledge there are no precedents that show that the adoption of measures against an employee's freedom of expression have been

accepted through reference to an authority's obligation to uphold confidence in the impartiality of its operations. On the other hand, there are examples in which measures comparable with those adopted in this case were not considered justifiable. In a judgment of the Swedish Labour Court, AD 1991 no. 106, in a case that was in principle very like this one, arguments similar to those advanced here were rejected. The case concerned an officer in a detention centre who had publicly declared support for xenophobic opinions. The National Prison and Probation Administration, which wanted to reassign the officer, considered that confidence in the correct treatment of those incarcerated at the centre at which he worked could be impaired by the opinions he had expressed. The Labour Court rejected the grounds adduced by the National Prison and Probation Administration and found that there were no legal grounds for the reassignment of the officer. A later case, AD 2007 no. 20, concerned a police inspector who had sent private e-mails with xenophobic contents to a local councillor and others. The contents of these messages became public and the inspector was dismissed. In the opinion of the Labour Court the grounds adduced by the employer for this dismissal were the statements and the impairment of confidence in the police force they gave rise to. The Labour Court did not accept these grounds and did not find any objective grounds for dismissal. There is also a decision from the Chancellor of Justice issued on 7 August 2008, reg. no. 7068-06-21 etc., which dealt with a trainee at an embassy who belonged to an "extreme-right" organisation.

The common factor in the cases cited is that the impairment of confidence that the authorities believed they risked were of a general nature and could not be related to concrete operational problems. They provide support for the initial claim, i.e. that any desire an authority may have for its staff to desist as private individuals from expressing certain types of values for the sake of the authority's reputation is in conflict with freedom of opinion and expression.

The measures adopted against Lennart Eriksson

The document in which Eugène Palmér accounts for his considerations leading to the decision to reassign Lennart Eriksson lists five reasons. The fourth point presents laconic, generally worded and not easily interpreted assessments from anonymous referees; I consider that in this context I may disregard its contents. The fifth point contains the conclusions Eugène Palmér came to after his discussion with Eriksson. Taken together with what is noted in the three initial points, the fifth point can only be understood as a reference to Eriksson's willingness to cooperate on a solution to the problem that Palmér considered Eriksson's statements to pose.

The statement later submitted by Eugène Palmér in the context of the enquiry by the Migration Board, refers to the extremely negative development of Lennart Eriksson's unit. The way in which this was due to Eriksson, who had then been absent from its operations during his "sabbatical", is not made clear other than in the general assessment that Eriksson's personal qualities made him unsuitable as a manager. This view is linked in its turn directly to Eriksson's "active and public profession of a one-sided and forceful opinion

on a conflict that generates flows of refugees to Sweden”. Because, according to Palmér, this seriously damaged the confidence of the public and of applicants in the capacity of the Migration Board to assess applications for asylum impartially, expression of these opinions testified to bad judgement.

Eugène Palmér has not, therefore, adduced any other concrete grounds for his measures than those based on the adoption by Lennart Eriksson, while at the same time head of a unit at the Migration Board, of a particular standpoint on what were considered to be politically controversial issues. Palmér seems to claim that it was not the opinions or their expression he objected to but the lack of judgement that Eriksson – given his position at the Migration Board – revealed through failing to bridle his personal freedom of expression. The one cannot, however, be kept separate from the other. To say that an employee is entitled to express an opinion but not to display the lack of judgement that one considers this expression to involve is merely another way of describing a prohibition against expression of the opinion.

The measures adopted and the reasons given for doing so clearly show, therefore, that the Migration Board through Eugène Palmér took action against Lennart Eriksson that stemmed from what he had expressed in a context unrelated to his post. The Migration Board labelled its removal of Eriksson as a reassignment. Subsequently, in a judgment that has gained legal force, this was considered to be a dismissal and an unlawful one as well. As has been demonstrated above a negative change in the terms of employment of a public employee is a typical example of a reprisal.

All that remains to determine is whether the measures, due to the circumstances in this case, were nevertheless lawful.

In making this appraisal there is reason to consider in more detail what was recorded in the judgement of Mölndal District Court about Lennart Eriksson’s competence as an “executive officer”. According to the description in the judgement an executive officer is supposed to investigate, manage and make decisions pursuant to the Aliens Act. Eriksson was assessed by the Migration Board as “a very skilful” and “particularly qualified executive officer” that the board wanted to retain in this very capacity. It is also clear that Eugène Palmér considered Eriksson capable of being an executive officer through his decision to reassign him to such a position. No other conclusion can be drawn from this but that Eriksson was viewed as having a sound capacity to decide on issues objectively and impartially in accordance with current law. In the opinion of Palmér and the Migration Board, in other words, Eriksson was able to distinguish between official requirements and private opinions and also there was no reason to feel any doubts about him in these respects.

Eugène Palmér has, however, claimed that Lennart Eriksson’s opinions on the conflict in the Middle East seriously jeopardised the confidence of the public and applicants in the capacity of the Migration Board to assess applications for asylum from individuals who came from this region. No concrete circumstances to support this assumption have been submitted. The lack of more detailed specification may be interpreted as meaning that the underlying reasons for the measure adopted were at a more general level, i.e. that generally speaking it would impair confidence in the Migration Board if it had a

head of a unit who gave public expression to opinions of the kind voiced by Eriksson. The desire to uphold public confidence in an authority cannot, however, as has been shown, be cited in support of reprisals against employees who have availed themselves of their individual freedom of expression in a context which is totally separate from their position.

There exist, therefore, no legally acceptable grounds for the measure Eugène Palmér decided to invoke. It was not merely unlawful from the point of view of labour law, as determined by Mölndal District Court, but also in breach of the constitution.

It may be added that the grounds for the assumption that Lennart Eriksson's private assertions could have impaired confidence in the Migration Board are in themselves questionable. Freedom of opinion and expression are firmly rooted in Swedish society. There is probably widespread awareness that those who work in the public administration are entitled to their private opinions and that these need not be representative of the authority in which they serve. The Migration Board has thousands of employees and there are many managers working at the same level as Eriksson. It is unlikely, in other words, that the existence on the Internet of the opinions he had expressed could have resulted in the serious harm for the Migration Board that its representatives feared, nor has any evidence for this been found.

Conclusion

The appraisal presented here is based on the reasons submitted by Eugène Palmér to support his measures and the fact that the allegations about Lennart Eriksson's managerial shortcomings lack concrete substance. The conclusion is that the measures were ultimately and mainly prompted by statements published by Eriksson. It should, however, be pointed out that if there had been any justification for labour law measures against Eriksson as head of a unit, it would nevertheless have been impermissible to include in that context references to expression of his opinion as a private individual.

In addition to the general requirements of objectivity in Article 9 of Chapter 1 of the Instrument of Government, it is also laid down that in making appointments to a public office only objective considerations may be taken into account, such as merit and competence (second paragraph of Article 9 of Chapter 11 of the Instrument of Government, see also Holmberg et al., *Grundlagarna [Constitutional Law]*, 2006, p. 503 f.). This must also be the basis when making any alteration in a public official's terms of employment. Any reference to an individual's privately expressed opinions on general political issues when assessing her or his suitability for a managerial position should, in view of the protection offered to individual freedom of expression, in principle be considered irrelevant. I note that the Migration Board considers in its submission to the Parliamentary Ombudsmen that "an unfortunate confusion" was made between Eriksson's opinions and his managerial qualities. This is correct. Eriksson's opinions should never have been taken into account at all when his reassignment was considered.