

Redogörelse
2006/07:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Elanders Gotab, Stockholm 2006

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	13
Allmänna domstolar m.m.	
Fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teledress som används av en person vars identitet är okänd (1638-2003)	30
Disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning (4209-2004)	38
Tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende (4214-2004)	44
Åklagar- och polisväsendena	
Uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten (2842-2003)	47
Uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället (5010-2003)	54
Fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. (1353-2004)	62
Uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envars-gripande i ett ärende om snatteri (2502-2004)	69
Fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. (1097-2005)	76
Kriminalvård	
Placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff (4980-2003)	84
Placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff m.m. (686-2005)	85
Initiativärende om placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff (1605-2005)	88
Fråga om det förelegat hinder mot att i en kriminalvårdsanstalts ordningsregler begränsa utbudet i anstaltens kiosk i förhållande till vissa intagna m.m. (1509-2004)	91
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister vad gäller läkarundersökning av intagna som var placerade i avskildhet (2335-2004)	95

Fråga om tillåtligheten av alkoholutandningsprov som två kriminalvårdsinspektörer vid en kriminalvårdsanstalt utfört på en vårdare (2685-2004).....	97
Initiativärende om en kriminalvårdsmyndighets bevarande av meddelade beslut (2061-2004)	101
Brevgranskning (3187-2004).....	103
Agerandet i samband med omhändertagandet av en mobiltelefon i en intagens bostadsrum (3262-2004)	106
Installation av programvara i intagnas datorer (3852-2004).....	108
Fråga om den rättsliga grunden för att placera intagna i avskildhet m.m. (4437-2004)	114
Införande av rökförbud på en kriminalvårdsanstalts behandlingsavdelning (248-2005)	121
Behandlingen av en intagen i samband med sjukhusbesök (888-2005).....	127
En kriminalvårdsmyndighets anlitan­de av privata vaktbolag för bevakningsuppgifter (1656-2005).....	132
Fråga om inflödet av ljus i intagnas bostadsrum är tillräckligt (1699-2005).....	136
Förhållandena för intagna i ett häkte (2273-2005).....	139
Anlitande av polis för transporter av en intagen mellan kriminalvårdsanstalter (2345-2005)	141
Fotografering av intagna (3461-2005)	144
Visitation av en intagens bil (2745-2005)	147
Hanteringen av inkommande försändelser till en intagen (4615-2005).....	149
Säkerhetsklassning av anställningar inom kriminalvården (4616-2005).....	150
Exekutionsärenden	
Kronofogdemyndighets delgivning av en ansökan om betalningsföreläggande med en person som har god man (3343-2004)	159
Kronofogdemyndighet har dröjt med att överlämna ett överklagande, som även innehöll ett yrkande om inhibition, till tingsrätt (5281-2005).....	160
Förvaltningsdomstolar	
Handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bland annat frågor om en länsrätts behörighet (1554-2005)	163

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

En leverantör, som inte hade deltagit i upphandlingen men som innan tilldelningsbeslutet meddelades hade begärt att få ta del av beslutet, skulle ha fått upplysning om beslutet i samband med att det meddelades (2303-2005).....	168
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Utlänningsärenden

Fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen (3961-2004).....	172
Initiativärende mot Migrationsverket angående bl.a. tjänstemäns agerande efter det att beslut om avvisning eller utvisning verkställts (162-2006).....	177

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Disciplinansvar för en tjänsteman vid dåvarande Skattemyndigheten i Gävle, skattekontoret i Ljusdal, med anledning av brister i handläggningen av ett taxeringsärende (3293-2003).....	186
Ett initiativärende upptaget efter JO:s inspektion av Skatteverket, region Malmö; fråga om handläggningen av omprövningsärenden gällande taxering (2043-2004).....	191
Ett skattekontors handläggning av taxeringsärenden har varit bristfällig i flera avseenden. Dessutom fråga om jäv har uppkommit för tjänsteman som anmälts till JO (4366-2004).....	194
Skatteverkets handläggning av ett yrkande om inhibition i ett ärende om fastighetstaxering (1568-2004).....	198
JO:s beslut i ett antal ärenden gällande försöket med trängselskatt i Stockholm (1-2006, 62-2006, 173-2006, 355-2006, 420-2006, 893-2006, 900-2006 och 1780-2006).....	200

Socialtjänst*Socialtjänstlagen (SoL)*

Fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter från barnet utan vårdnadshavarens samtycke (1059-2003 och 4857-2003).....	212
Fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område (2016-2004).....	226

Fråga om socialnämndens åtgärder beträffande en 16-årig flicka som misstänktes för att bl.a. missbruka rökheroin hade varit otillräckliga (4535-2004).....	247
Fråga bl.a. om en socialförvaltning, utan samråd med den ena vårdnadshavaren och i strid med vad en domstol hade förordnat om ett barns boende, kunde medverka till att barnet flyttade till den andra vårdnadshavaren (4675-2004).....	251
Socialtjänstens ansvar för att kontinuerligt följa upp situationen för personer med psykiska funktionshinder (2700-2004).....	265
Socialförvaltningen hade tillsammans med en skola remitterat en pojke till BUP. Fråga om ett utlåtande som därefter begärdes från BUP rörande pojken borde ha inhämtats inom ramen för en s.k. barnvårdsutredning. Även fråga om samverkan mellan olika myndigheter (1402-2004).....	270
Fråga om en socialförvaltning, under återopande av ett förtryckt medgivande i en ansökan om bistånd, har varit berättigad att inhämta vissa uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden trots att uppgifterna inte hade någon betydelse i ärendet (299-2005).....	274
Fråga om de rättsliga förutsättningarna för att begränsa omfattningen av anhörigas besök hos en person i dennes lägenhet vid ett särskilt boende för äldre (3711-2004).....	277
I ett biståndsärende skall i förekommande fall dokumenteras hur det s.k. barnperspektivet har beaktats (2886-2005).....	281
Handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn (3832-2004).....	284
Fråga bl.a. om dokumentationsplikten i ett ärende rörande en vårdnadsutredning när socialnämnden hade gett en utomstående s.k. konsult i uppdrag att utföra utredningen (5080-2004).....	289
Handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen (3043-2005).....	293
<i>Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)</i>	
Fråga om den som är intagen i ett särskilt ungdomshem har rätt till daglig utevistelse (1474-2004).....	300
Två syskon var placerade i ett familjehem enligt 2 § LVU. Fråga om ett beslut om omplacering av barnen grundades på en tillfredsställande utredning (2921-2004).....	305

Handläggning

Fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen (2430-2004)	312
Sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon (4324-2004).....	318
Fråga om beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut (776-2004).....	319

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om en kommunal nämnd, med hänvisning till det nationella utjämningsystemet avseende kommunernas kostnader för verksamhet enligt LSS, har kunnat säga upp avtal med en annan kommun om tillhandahållande av en insats för en person i form av ett s.k. särskilt boende, m.m. (2426-2005).....	323
Fråga om en kommunal nämnd kunde underlåta att handlägga en ansökan om insats enligt LSS därför att den enskilde i ansökan hade strukit ett förtryckt medgivande om att nämnden skulle få inhämta uppgifter från bl.a. försäkringskassan och sjukvården (4197-2004)....	333

Hälso- och sjukvård

Fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning (1739-2005).....	337
Socialstyrelsens handläggning av en ansökan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om återkallelse av legitimation och föreläggande om läkarundersökning enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Även initiativärende mot den länsrätt som, efter att Socialstyrelsen överklagat HSAN:s avslagsbeslut, hade förordnat om att Socialstyrelsen skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen (654-2004 och 1007-2004)	341
Handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. Fråga om Socialstyrelsen kunnat uppställa krav på att ingivna handlingar skulle vara översatta till svenska eller engelska (1186-2004)....	351

Socialförsäkring

Försäkringskassans utformning av en s.k. samtyckesblankett (898-2005).....	355
En försäkringskassa har avslagit ett ombuds begäran om anstånd med att inkomma med ett yttrande under semestertid (3672-2004)	357

En försäkringskassa har meddelat beslut i ett ärende om arbetska- delivränta utan att beakta i rätt tid inkomna synpunkter från den för- säkrade. Även fråga om förutsättningarna för ändring av beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (2039-2004).....	359
Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd	
Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om frid- lysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan (1636-2004).....	362
Kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende. Även fråga om hantering av anonyma anmälningar (3903-2004)	366
Initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering (3915-2004)	371
En handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprovning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut (157-2005).....	373
Fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s struktur- fonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre för- månligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet (185-2005)..	376
Kritik mot en polismyndighet och en kommunal nämnd för felaktig tillämpning av djurskyddslagens (1988:534) bestämmelser om om- händertagande av djur m.m. (334-2005 och 1606-2005)	379
Utbildnings- och kultursektorn	
Eftersom det är svårt att utforma ett intyg rörande ett barn på ett så- dant sätt att inte personalens neutralitet i en vårdnadskonflikt ifråga- sätts bör förskolepersonal vara återhållsam med att avge intyg på den ena vårdnadshavarens begäran (3795-2003).....	384
Handläggningen av ett skolskjutsärende. Bland annat fråga om en ansökan om ändring i utförandet av skolskjutsen skulle ha föranlett ett formellt överklagbart beslut (4067-2004)	388
Handläggningen av ett skolskjutsärende. Bland annat fråga om kommun haft skyldighet att fatta beslut avseende förfluten tid (3664-2004).....	395

Fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studie- stödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav av- seende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvalt- ningslagen (1986:223) har åsidosatts (4789-2004)	401
Fråga om utformningen av ett anslag rörande begränsat tillträde till ett universitets lokaler har medfört att allmänheten nekats tillträde till lokaler där offentliga disputationer ägde rum (1269-2005).....	408
Fråga om Högskoleverket, Rådet för högre utbildning, kunnat upp- ställa krav på att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska (823-2004).....	409
Kommunikationsväsendet	
Allvarlig kritik mot Vägverket för felaktig handläggning av ett ärende om förnyelse av körkort. Fråga om tillämpningen av över- gångsbestämmelser till körkortslagens regler om förlängning av gil- tighet av behörigheterna C, CE, D och DE (1911-2004)	414
Plan- och byggnadsväsendet	
Kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtlighe- ten av bandinspelning vid förrätningssammanträde (4168-2004)	419
En kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överin- stans i samband med återförvisning företagna sakprövning (3079-2005).....	422
Kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare (3821-2005).....	427
Fråga om myndighets bundenhet av besvärinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål (4181-2005).....	429
Överförmyndarnämnder och överförmyndare	
Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett godmansärende (1903-2004)	434
Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en begä- ran om byte av god man (1555-2005)	437
Inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun (3874-2005)	440
Initiativärende mot en överförmyndare med anledning av en ano- nym anmälan om jäv m.m. (2102-2005)	442
Initiativärende om en överförmyndares tillsyn över ett förmynder- skap (4793-2005)	450
Initiativärende om en överförmyndares handläggning av ett god- mansärende (4794-2005)	451

Kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en förmyndarförvaltning (4782-2004).....	453
Övriga kommunalförvaltningsärenden	
En kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. (2305-2004)	458
Initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsavgift (2561-2004).....	461
Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet	
<i>Meddelarfrihet</i>	
Fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. (58-2004)	467
Fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställdas yttrande- och meddelarfrihet (4964-2004)	473
<i>Övriga områden</i>	
Försäkringskassans åtgärd att begära vissa uppgifter från en enskild förskola (1566-2005)	477
Fråga om skyldighet för kronofogdemyndighet att på begäran av gäldenären göra sammanställningar av uppgifter över utmätta belopp (4861-2005)	478
Åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. (1568-2003 och 1606-2003).....	481
Fråga om kommun haft möjlighet att i avtal med enskilda förskolor införa vissa villkor med anknytning till offentlighetsprincipen (3941-2004).....	497
Fråga om en nämndordförandes agerande i anledning av att vissa handlingar hade anslagits i en skola har inneburit en kränkning av skolpersonals yttrandefrihet (588-2005).....	506
Fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet (368-2003)	510
Allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information (2499-2004) .	513

Kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax (3656-2004).....	517
Initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering (5204-2005).....	520

Bilagor

Ärendestatistiken	528
Besvarande av remisser	535
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinmålningar m.m.	541
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.	542
Internationellt samarbete	545
Instruktion för Riksdagens ombudsmän	549
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition	556
Personalorganisationen	562
Sakregister	564
Summary in English	606

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 2005–den 30 juni 2006.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Ställföreträdande ombudsmannen *Leif Ekberg* entledigades den 26 november 2005 vid utgången av hans mandatperiod.

Riksdagen valde den 16 november 2005 *Hans Ragnemalm* att vara ställföreträdande ombudsman under tiden fr.o.m. den 16 november 2005 t.o.m. den 15 november 2007.

1.2 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Leif Ekberg tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 11–15 juli, den 1–5 augusti, den 15, 20, 22, 27 och 29–30 september, den 5–6, 11, 13, 18–20, 26 och 28 oktober samt den 1, 3, 8 och 10 november 2005.

Stf ombudsmannen Jan Pennlöv tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 8, 13, 20, 23 och 27 september, den 7, 10, 13, 21 och 28 oktober, den 28 november och den 2 december 2005 samt den 24–28 april och den 22–24 maj 2006.

Stf ombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 3–7 april, den 18–23 maj och den 12–14 juni 2006.

1.3 Ändringar i instruktionen och i annan för JO:s verksamhet betydelsefull lagstiftning

Riksdagen har under verksamhetsåret beslutat om två ändringar i instruktionen. Ändringarna avser 12 § (SFS 2006:887) och 27 § (SFS 2006:1000). I 12 § har en paragrafhänvisning till riksdagsordningens 8 kapitel anpassats till ny lydelse av riksdagsordningen. I 27 § har, förutom vissa språkliga och dispositionsmässiga ändringar, fastställts i lag att JO själv får disponera sina avgiftsinkomster. Detta är en konsekvens av den nya ekonomistyrningslagen, och ändringen träder i kraft samtidigt som denna, den 1 januari 2007.

2 Verksamheten

2.1 Ärendestatistiken i sammandrag

Balansläget

Ingående balans	1 036
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	115
Klagomål och andra framställningar från enskilda	5 804
Initiativärenden med anledning av inspektioner	59
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	30
	6 008
Summa balanserade och nya ärenden	7 044
Avslutade ärenden	6 051
Utgående balans	993

Under perioden nyregistrerades 6 008 ärenden, en ökning med 413 (7,4 %) i förhållande till verksamhetsåret 2004/05. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 89, en ökning med 37 jämfört med föregående verksamhetsår. 115 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – en ökning med 5. Klagomålsärendena uppgick till 5 804, vilket innebär en uppgång med 371 (6,8 %) sedan 2004/05.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 6 051, vilket innebär en ökning med 296 (5,1 %) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 111 lagstiftningsremissärenden, 75 inspektions- eller andra initiativärenden samt 5 865 klagomålsärenden. Såväl de nyregistrerade som de avslutade ärendena under verksamhetsåret var betydligt fler än någon gång tidigare i JO:s historia.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 993. Detta betyder att balansen under året minskat med 43 ärenden (4,2 %). Trots den största inströmningen någonsin har alltså ärendebalansen kunnat minskas något. Ett pris för detta är emellertid att antalet inspektioner, trots en viss ökning från föregående års bottenivå, långt ifrån nådde upp till gällande verksamhetsmål (en utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4).

Ärendestatistiken redovisas mera utförligt i bilaga 1.

2.2 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

2.2.1 ChefsJO Mats Melin (Ansvarsområde 1)



Under verksamhetsåret har jag haft tillfälle att avgöra ett antal intressanta ärenden, av vilka flera refereras i denna ämbetsberättelse. Det gäller t.ex. det beslut som behandlar frågan om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av en teaddress som används av en person vars identitet är okänd liksom det beslut i vilket förundersökningsledarskapet och ett beslagsbeslut i utredningen om mordet på utrikesminister Anna Lindh diskuteras. Verksamheten

under året har emellertid stor utsträckning präglats av ett mycket omfattande ärende rörande vad som i massmedierna kommit att betecknas som "fallet Ulf". Min granskning avsåg bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning. Beslut i ärendet meddelades den 7 juli 2006 och kommer därför att publiceras i ämbetsberättelsen för nästa verksamhetsår. Eftersom det berör aktuella och angelägna frågor vill jag gärna kommentera det redan nu. (Beslutet finns tillgängligt i sin helhet på JO:s hemsida, www.jo.se).

Fallet Ulf gällde i korthet en far som åtalades och dömdes till ett långvarigt fängelsestraff för att dels själv ha utsatt sin dotter för allvarliga vålds- och sexualbrott, dels ha överlämnat henne till andra som begått sådana brott mot henne – bland dem en kvinna kallad "Jessica". Domstolarnas fällande domar grundades i allt väsentligt på vad dottern berättat. Sedan en rad nya omständigheter som påverkade dotterns trovärdighet framkommit, beviljades fadern resning och frikändes.

Jag fann anledning att allvarligt kritisera den åklagare som varit förundersökningsledare och fört talan i tingsrätt och hovrätt för att hon

- inte upplyst den misstänkte och dennes försvarare om att det fanns utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet och lämnat en närmast vilseledande uppgift i fråga om existensen av sådant material,
- inte i förundersökningsprotokollet redovisat visst material av betydelse och på en punkt gjort ett ensidigt urval av material till protokollet, samt
- inte informerat den misstänkte och försvararen om vissa kompletterande förundersökningsåtgärder som vidtogs efter tingsrättens dom.

Samtliga dessa brister har det gemensamt att de medfört att den misstänkte inte fått kännedom om omständigheter som kunnat ha betydelse för hans försvar mot de anklagelser som riktades mot honom.

Det får givetvis inte förekomma att en misstänkt och försvaret inte informeras om att det finns ytterligare utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet. Det är den misstänkte och försvararen – inte polis

och åklagare – som har att avgöra i vilken utsträckning de vill ta del av och eventuellt använda material som finns i den s.k. slasken. Vidare är det självfallet av största vikt att den som sammanställer ett förundersökningsprotokoll bemödar sig om att redovisa utredningsmaterialet på ett objektivt sätt och således tar med både uppgifter och bevis som stöder åtalet och sådant som kan tala till den misstänktes fördel.

I det aktuella ärendet var en särskild komplikation att det fanns en misstänkt gärningsman, Jessica, som inte kunde identifieras. När fadern åtalades antog polisen att det fortfarande fanns skäl att försöka gripa Jessica, även om det numera finns anledning att tro att Jessica inte är en verklig person. Jag har i mitt beslut framhållit att så snart uppgifter som rör en annan misstänkt gärningsman kan ha betydelse för försvaret av en misstänkt som står i begrepp att åtalas måste den sist nämnde få del av dessa uppgifter även om det skulle försvåra jakten på den ännu inte gripne gärningsmannen. En tilltalads rätt till en rättvis rättegång måste sättas före intresset av att kunna lagföra ännu en eventuell brottsling.

I beslutet riktade jag vidare mycket allvarlig kritik mot dåvarande vice riksåklagaren, främst för att hon, sedan nya omständigheter framkommit efter hovrättens fällande dom,

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

I den principiella frågan om riksåklagarens roll när en fråga om resning aktualiseras, intog denne i sitt yttrande i JO:s ärende ståndpunkten, som jag förstod honom, att åklagarsidans uppgift i första hand är att slå vakt om orubblighetsprincipen, dvs. att verka för att en dom som vunnit laga kraft skall bestå. Enligt riksåklagarens uppfattning är det i grunden den dömdes sak att göra sannolikt att en fällande dom är oriktig och riksåklagaren är därvid den dömdes motpart, låt vara att även den åklagaruppgiften skall fullgöras med ett särskilt ansvar för att medverka till att undanröja rättsfel.

Min uppfattning är emellertid att riksåklagaren, när nya omständigheter eller bevis framkommer som ger anledning att hysa tvivel på en fällande hovrättsdoms riktighet, måste handla betydligt mera aktivt för att undersöka de nya uppgifternas bärkraft. Det finns nämligen praktiskt sett inte någon annan än riksåklagaren som har tillräckliga möjligheter att granska det nya materialet i ljuset av den tidigare domen. Riksåklagaren har tillgång till åklagar- och polisväsendets samlade resurser. Den dömdes saknar däremot, särskilt om han som i det aktuella fallet avtjänar fängelsestraff, möjlighet att utreda de nya omständigheterna närmare. Den dömdes är i ett sådant fall hänvisad till att försöka förmå en advokat att, åtminstone till en början, utan ersättning gå igenom handlingarna i målet eller hoppas att någon ihärdig journalist skall intressera sig för fallet.

Det är orimligt att hur väl en utredning av förutsättningarna för resning görs – och därmed hur väl underbyggd en eventuell resningsansökan kan komma att bli – får bero av sådana tillfälligheter som om någon privatperson väljer att engagera sig i saken. Dessutom anser jag att om det finns välgrundat tvivel på att ett avgörande i en statens domstol är riktigt bör det vara en uppgift för ett statens organ att medverka till att rättelse sker.

Slutligen fann jag anledning att allvarligt kritisera främst befattningshavare vid en polismyndighet för hanteringen av framställningar från den dömda och ombud för honom om att få del av utredningsmaterial. I den delen tvingades jag konstatera att vissa frågor inte är klart och entydigt reglerade. Det gäller särskilt frågan om en dömd persons möjligheter att få del av t.ex. material ur den tidigare förundersökningen. Det mesta tyder på att en sådan person för närvarande inte har en längre gående rätt än den som var och en har enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Jag anser för min del att en dömd person bör vara bevarad vid den rätt till insyn som han eller hon en gång haft i egenskap av misstänkt. En sådan rätt borde tydligt framgå av rättegångsbalkens reglering. Med förhoppningen att kunna initiera ett lagstiftningsarbete i frågan överlämnade jag en kopia av mitt beslut till Justitiedepartementet.

2.2.2 JO Kerstin André (Ansvarsområde 3)



Antalet anmälningar mot myndigheterna inom mitt ansvarsområde, som i huvudsak omfattar hälso- och sjukvård, utbildningsväsendet samt socialtjänst och annan omsorg, har under verksamhetsåret ökat i förhållande till det förra verksamhetsåret. Det är dock inte fråga om någon större skillnad utan det rör sig om ett knappt hundratal anmälningar. Några nämnvärda förändringar i fördelningen av ärenden på olika ärendegrupper inom ansvarsområdet har inte förekommit.

JO:s granskning är främst inriktad på att övervaka att myndigheterna i sin verksamhet tillämpar lagar och författningar på ett korrekt sätt i formellt hänseende. Detta utesluter givetvis inte att även andra iakttagelser kan göras vad gäller förhållandena rent allmänt inom olika samhällsområden. I mina redovisningar i tidigare ämbetsberättelser har jag återkommande förmedlat mitt intryck av att det fortfarande på många håll finns betydande brister i samverkan mellan olika huvudmän och myndigheter med anknytande verksamhet och att detta ibland leder till att enskilda hamnar ”mellan stolarna” eller att handläggningen av ärenden som rör enskilda fördröjs. Detta problem har förvisso uppmärksammats. Inte desto mindre kvarstår åtskilligt att göra för att komma till rätta med det. Som exempel kan nämnas de långa köerna inom barn- och ungdomspsykiatrin, vilket i sig är ett bekymmer, men som i förlängningen också kan inverka menligt på socialtjänstens möjligheter att tillhandahålla adekvata hjälp- och stödåtgärder. Det kan handla om brister i kommunernas öppenvårdsinsatser inom psykiatrin, något som kan leda till att det inte är möjligt att skriva ut en patient från en vårdinrättning, trots att vården där inte längre behövs av rent medicinska skäl. Ett annat exempel kan vara brister i samverkan när det gäller sådana missbrukare som har s.k. dubbel diagnos och har behov av hjälp såväl från missbrukarvården inom socialtjänsten som från psykiatrin. Listan kan göras lång ...

I förra årets ämbetsberättelse pekade jag också på de svårigheter som kan uppkomma för den enskilde i de fall när kommuner inte lyckas komma överens om vilken av dem som skall svara för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Det förekommer att kommuner, med hänvisning till det nationella utjämnningssystemet för kostnader enligt LSS, säger upp gällande avtal och kommer i tvist med en annan kommun i frågan om vem som skall svara för de insatser som har beviljats. Bortsett från den oro och de olägenheter som detta kan leda till för den enskilde, kan en sådan tvist ytterst innebära att adekvat hjälp över huvud taget inte tillhandahålls. I denna ämbetsberättelse finns ett beslut som belyser den frågan.

En annan fråga som det också finns anledning att särskilt uppmärksamma gäller svårigheterna för samhället att på ett tidigt stadium identifiera problem och sätta in erforderliga resurser för barn och ungdomar som far illa. Bedöm-

ningarna om när socialtjänstens ingripande är påkallat till skydd för utsatta barn och ungdomar är ofta mycket svåra. En grundläggande förutsättning är givetvis att socialtjänsten får kännedom om sådana fall där insatser av olika slag kan ge stöd och hjälp i en besvärlig situation. Det är ett känt problem att socialtjänsten inte alltid nås av sådan information från de myndigheter som enligt socialtjänstlagen (2001:453) är skyldiga att ”slå larm”, t.ex. skolan och hälso- och sjukvården, att en utredning kommer till stånd. Även om det kan vara förståeligt att många drar sig för att göra en anmälan, som ju kan leda till ett stort ingrepp i den enskildes förhållanden, måste å andra sidan beaktas syftet med anmälningsskyldigheten, nämligen att barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa blir uppmärksammade och får erforderlig hjälp. Det förtjänar att framhållas att den anmälningsskyldighet som åvilar dem som arbetar med barn och unga inte förutsätter att det är klarlagt att socialtjänsten behöver ingripa, utan skyldigheten gäller om någon får kännedom om något som *kan* innebära att ett ingripande är motiverat. Huruvida så faktiskt visar sig vara fallet ankommer på socialtjänsten att avgöra. Detsamma gäller de anmälningar som enligt socialtjänstlagen bör göras av var och en som får kännedom om något som talar för att socialtjänstens insatser kan behövas.

Under året har det förekommit ett antal uppmärksammade fall som tydliggör den svåra balansgången när det gäller att avgöra i vad mån de sociala myndigheterna bör ingripa med tvångsåtgärder. I detta sammanhang kan nämnas den motsättning som ibland uppstår mellan å ena sidan åliggandet för myndigheterna att beakta barnperspektivet och, å den andra, de begränsade möjligheter som finns att i en utredning höra ett underårigt barn utan vårdnadshavarens samtycke. Denna motsättning blir särskilt påtaglig när det kanske just är allvarliga brister i barnets hemmiljö som utgör det verkliga problemet eller det t.o.m. finns misstanke om att vårdnadshavaren kan ha förgripit sig på barnet. Vidare är det en grannliga uppgift för socialtjänsten att hantera de problem som kan uppstå när enskilda inte vill ta emot behövliga insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), som ju bygger på frivillighet från den enskildes sida, men förutsättningar för tvångsåtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, inte anses föreligga. I denna gråzon mellan lagarna kan inte uteslutas att barn far illa. Motsvarande problem kan givetvis uppstå i gränlandet mellan socialtjänstlagen och andra tvångslagar än LVU, t.ex. lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Frågor som rör yttrandefrihet, offentlighet och sekretess är ständigt aktuella i JO:s tillsynsverksamhet. Klagomål som rör brister i tillämpningen av de bestämmelser som gäller offentlighetsprincipen är särskilt vanligt förekommande. Oftast handlar det om att myndigheter underlåter att fatta överklagbara beslut när en framställning om utlämnande av allmänna handlingar avslås. Det kan också röra sig om dröjsmål med att handlägga framställningen vilket leder till att det särskilda skyndsamhetskrav som gäller i dessa fall inte iakttas. Däremot är det mera ovanligt att en myndighet, sedan en domstol efter överklagande av ett avslagsbeslut har bifallit klagandens begäran, ändå underlåter att verkställa utlämnandet. För några år sedan förekom ett fall som gällde att en biskop inte hade efterkommit domstolens dom och dessutom förstört

vissa av de aktuella handlingarna (JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 435). I denna ämbetsberättelse redovisas ett annat fall som i huvudsak rör samma tema. Här gällde det visst forskningsmaterial som inte lämnades ut från det universitet där det förvarades, trots att domstol hade fastslagit att så skulle ske. Efter förundersökning fann jag skäl att väcka åtal mot bl.a. universitetets rektor och den professor som närmast svarade för materialet. De dömdes i tingsrätten för tjänstefel. Efter överklagande fastställde hovrätten domslutet, och Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd.

När det gäller offentlighetsprincipen vill jag här även nämna att det i ämbetsberättelsen finns ett beslut som något berör de frågor som kan uppkomma i rättsligt hänseende när kommunal verksamhet överlämnas till ett privaträttsligt subjekt. Frågan i det här fallet rörde närmare bestämt offentlighetsprincipens och därmed sammanhängande reglers ”tillämpning” vid privata förskolor. I min tillsynsverksamhet har jag för övrigt haft anledning att ibland reflektera över offentlighetsprincipens tillämpning, eller snarare risken för urholkning av principen, inom sådana områden där gränsen mellan offentlig verksamhet och privat verksamhet inte är helt tydlig i praktiken. Detta kan vara fallet t.ex. inom den högre utbildningen och forskningen där det ofta förekommer ett nära samarbete mellan universiteten och privaträttsliga subjekt som bedriver forskningsverksamhet eller svarar för kommersialisering av universitetets forskning.

Vad gäller myndigheternas ärendehandläggning rent allmänt förekommer inte sällan klagomål mot att myndigheter, sedan ett beslut har överklagats, underlåter att inom rimlig tid översända överklagandet till den domstol som skall göra överprövningen. Ett skäl till dröjsmålet är ofta att myndigheten först undersöker om det finns anledning att ompröva det egna beslutet. En sådan skyldighet finns enligt bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223). En av förutsättningarna för tillämpning av de bestämmelserna är emellertid att omprövningen kan ske snabbt och enkelt. Tanken är således inte att det skall behövas någon ytterligare utredning i saken från myndighetens sida utan förfarandet är tänkt att vara en praktisk lösning i de fall där det direkt kan konstateras att beslutet har blivit uppenbart oriktigt, t.ex. för att en sakuppgift har missförståtts eller av förbiseende inte uppmärksamats. Det finns dock en tendens att myndigheter, kanske framför allt på det kommunala området, utvidgar tillämpningsområdet för omprövningsbestämmelserna på ett sådant sätt att myndigheten sätter sig själv i den överprövande instansens ställe. Därigenom fördröjs den rättsliga prövningen, och det är givetvis inte acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt.

JO:s tillsyn innefattar även granskning av de myndigheter som själva har tillsynsansvar. Inom mitt ansvarsområde kan som exempel på sådana myndigheter nämnas Socialstyrelsen och Skolverket på nationell nivå samt länsstyrelserna, såvitt gäller socialtjänsten och verksamheten enligt LSS, på regional nivå. Det förekommer inte sällan anmälningar med klagomål mot hur de reguljära tillsynsmyndigheterna handlägger sina tillsynsärenden. Som huvudregel är jag återhållsam med att anlägga synpunkter på hur dessa myndigheter fullgör sitt tillsynsansvar, och det är endast undantagsvis som jag har haft anledning att kritisera eller ifrågasätta deras handläggning. Under en följd av

år har jag emellertid lagt märke till att det har blivit allt vanligare att länsstyrelserna i sin tillsyn, i anledning av anmälningar dit i s.k. individärenden, hänskjuter klagomålen till den berörda kommunen för att handläggas inom ramen för kommunens interna klagomålshantering. I vissa fall kan detta naturligtvis vara ett rimligt sätt att hantera klagomålet. I ett beslut i denna ämbetsberättelse belyses frågan om i vad mån det är lämpligt att en reguljär tillsynsmyndighet låter den ”anklagade” myndigheten själv utreda påstådda fel och brister, i många fall utan krav på återrapportering till tillsynsmyndigheten om vilka åtgärder som klagomålen kan ha föranlett.

Inledningsvis konstaterade jag att antalet anmälningar inom mitt ansvarsområde har ökat något under verksamhetsåret. Det kan samtidigt konstateras att det är inom detta ansvarsområde som det i särskilt hög grad förekommer att offentlig verksamhet läggs över på privata rättssubjekt. Som JO har jag självfallet inga synpunkter på detta i sak. JO:s uppdrag är emellertid att övervaka tillämpningen av lagar och andra författningar inom offentlig verksamhet. Utvecklingen kan därför innebära, och innebär i viss mån redan, att förutsättningarna för den tillsyn som riksdagen utövar genom sina ombudsmän ändras genom att delar av verksamheten inte längre omfattas av tillsynen.

2.2.3 JO Nils-Olof Berggren (Ansvarsområde 4)



Ansvarsområde 4 spänner över ett mycket vitt fält med stora delar av den statliga, regionala och kommunala förvaltningen samt ett flertal centrala myndigheter. Under verksamhetsåret avgjordes, liksom under det förra, ca 1 200 ärenden. Fördelningen när det gäller arten av beslut, avskrivna utan utredning, kritikbeslut m.m. är nästan helt identisk med resultatet under förra verksamhetsåret.

Jag har under verksamhetsåret inspekterat en länsstyrelse, en länsrätt och nämnder inom tre kommuner. Inspektionerna har på sedvanligt sätt inriktats på den myndighetsutövande verksamheten, och samtliga inspektioner har gett mig och mina medarbetare god inblick i respektive förvaltnings arbete. De har därför varit värdefulla för JO:s verksamhet i stort. Det är enligt min mening mycket angeläget att det också fortsättningsvis finns utrymme för inspektioner, gärna i större omfattning än vad som nu är fallet. Det kan nämnas att samtliga inspektionsprotokoll publiceras på JO:s hemsida.

Inom mitt tillsynsområde ligger bl.a. utlänningsärenden, innefattande Migrationsverkets, tidigare Utlänningsnämndens, numera migrationsdomstolarnas samt polisens handläggning av bl.a. asylärenden (ca 13 procent av avgjorda ärenden). Under verksamhetsåret har antagits en ny utlänningslag, som trädde i kraft den 31 mars 2006 (SFS 2005:716) Lagen innebär bl.a. den stora förändringen att en ny instansordning har införts för asyl- och tillståndsärenden med migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen som överinstanser. Bestämmelserna om asyl, skyddsregler och uppehållstillstånd har ändrats i olika avseenden.

Jag har den korta tid under det nu aktuella verksamhetsåret, som den nya ordningen har gällt, inte haft möjlighet att göra några undersökningar eller iakttagelser rörande tillämpningen av de nya reglerna. Jag följer emellertid uppmärksamt särskilt handläggningen i förvaltningsdomstolarna. Jag har förstått att domstolshandläggningen i vissa fall inneburit en ändrad syn på offentlighet och sekretess inom området. Detta har i vissa fall föranlett reaktioner från bl.a. asylsökande.

Ett stort antal klagomålsärenden inom området, närmare 100 stycken, har avslutats genom avvisning eller avgörande utan särskild utredning. Detta hänger på sätt som jag varit inne på också under tidigare verksamhetsår samman med att klagomålen oftast rör migrationsmyndigheternas avgöranden i sak, och klagandena får då vanligen beskedet att JO inte kan upphäva eller ändra beslutet. De utredningar som gjorts och de erinringar som utdelats i ett femtontal ärenden har rört handlägningsfrågor, såsom långsam handläggning eller hantering av frågor kring utlämnande av allmänna handlingar.

Ett par ärenden har gällt mera principiella frågor i samband med handläggningen hos Migrationsverket och rört lämpligheten av vissa åtgärder hos ver-

ket, som haft till syfte att minska ärendebalansen hos myndigheten. Det ena ärendet gällde tillämpningen hos verket av den s.k. modellverksamheten, enligt vilken asylsökandens offentliga biträde åläggs en mera aktiv roll i utredningen av asylärendet. En advokat var kritisk mot verksamheten och gjorde hos JO gällande att biträdena skulle behöva redovisa uppgifter till sina klienters nackdel. I mitt beslut uttryckte jag bl.a. förståelse för denna synpunkt och angav att det under Migrationsverkets handläggning måste tas särskild hänsyn till detta förhållande.

Det andra ärendet gällde handläggningen av ansökningar om svenskt medborgarskap. Enligt nya rutiner handlägger verket alla nya kompletta sådana ärenden direkt, och handläggningstiden för en ansökan som inte behöver kompletteras är cirka en månad. En förstärkningsstyrka är samtidigt avdelad för att avgöra de ärenden som har kommit in till Migrationsverket före den 1 april 2005. Handläggningen av dessa ärenden påbörjas i den ordning som de kom in till verket. Den beskrivna arbetsmetoden hade enligt verket tillkommit för att minska balansen av medborgarskapsärenden. I mitt beslut erinrade jag om att ordningen kunde leda till att det för sökanden i äldre medborgarskapsärenden framstår som ett alternativ att återkalla ansökan för att i stället lämna in en ny ansökan. Jag var sammanfattningsvis tveksam till den beskrivna handläggningsordningen.

Under verksamhetsåret har också aktualiserats frågor kring attityd och arbetssätt hos Migrationsverkets personal. Efter klagomål och uppgifter i massmedierna om bl.a. påstått firande hos personalen av verkställda avvisningar tog jag upp ett ärende, i vilket jag inledningsvis kallade till mig verkets generaldirektör och övriga personer i verkets ledning för information om verkets egna undersökningar och åtgärder med anledning av det inträffade. Sedan verket ingående redogjort för de aktuella händelserna och för de åtgärder verket vidtagit kunde jag i något fall konstatera att kritiken varit oberättigad medan det i andra fall förekommit oacceptabla åtgärder från anställda vid verket. Det är min förhoppning att det skedda och de åtgärder som vidtagits inom verket skall förhindra framtida händelser av detta slag.

I min tillsyn över kommunerna har jag liksom tidigare år kunnat konstatera vissa allvarliga brister när det gäller handläggningen av frågor kring yttrandefrihet och offentlighet och när det gäller den myndighetsutövande verksamheten främst inom plan- och byggnadsväsendet. Exempelvis hade i något fall en företrädare för en kommunal nämnd med hänvisning till en tidigare kritisk artikel stängt ute en journalist från en presskonferens. I ett annat fall hade en kommunal nämndordförande i strid med en kommunanställds yttrandefrihet och meddelarfrihet kritiserat denne för hans massmediekontakter. Vidare har jag konstaterat brister när det gäller utlämnandet av allmänna handlingar.

Jag har också stött på fall där vederbörande nämnd fattat beslut och vidtagit åtgärder som uppenbart strider mot den s.k. instansordningens princip.

En nämnd hade exempelvis avslagit en ansökan om bygglov för en radiomast. Som skäl för beslutet hade bl.a. angetts att det föreslagna läget skulle innebära betydande olägenheter för omgivningen i form av oro för strålning. Länsstyrelsen hade efter överklagande upphävt nämndens beslut och återförvisat ärendet till nämnden för fortsatt handläggning med angivande bl.a. att

2006/07:JO1

riskerna för strålning eller annan störning inte utgjorde skäl att vägra bygglov. Nämnden avslög dock på nytt ansökan om bygglov och vidhöll de skäl som hade anförts i det första beslutet. I beslutet uttalade nämnden att nämnden bestämt motsatte sig att fatta beslut enligt direktiv från länsstyrelsen. Jag konstaterade att nämndens handläggning till men för den sökande fördröjt ärendets slutliga avgörande samt att handläggningen och uppgifterna i remisssvaret visade på anmärkningsvärda brister i kunskap om grundläggande regler om ärendehandläggning och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

I ett annat fall hade en byggnadsnämnd avslagit en ansökan om bygglov. Sedan beslutet hade överklagats hade länsstyrelsen återförvisat ärendet till nämnden. Sedan nämnden i sin tur hade överklagat hade länsrätten avslagit nämndens besvär. Nämnden meddelade senare bygglov. I det sammanhanget anmärkte samtliga ledamöter i ett särskilt yttrande att detta i praktiken innebar att nämnden stod utan valmöjligheter och tvingades att ta ett beslut som ingen i nämnden gillade. Man uttalade också att de regler och tillämpningar som styrde den aktuella tillståndsgivningen måste ändras ”så att vi slipper fatta liknande beslut i framtiden”. Med hänvisning till beslutsmyndigheters bundenhet av överinstansens avgörande påpekade jag att det ålegat nämnden att godta länsrättens bedömningar. Mot bakgrunden av detta fann jag innehållet i det särskilda yttrandet anmärkningsvärt.

Med anledning av iakttagelser av detta slag brukar jag i olika sammanhang understryka vikten av att man inom de kommunala förvaltningarna har tillgång till juridisk kompetens, inte bara i kommunledningens verksamhet utan också i den myndighetsutövande verksamheten.

En återkommande fråga vid inspektioner av kommunala förvaltningar är e-posthanteringen och dess förhållande till offentlighetsprincipen. Vid åtskilliga inspektionstillfällen och i andra tillsynsärenden har jag fått redogöra för den ordning som bör råda i detta sammanhang. Brister har konstaterats framför allt när det gäller registrering av inkomna e-postmeddelanden och åtgärder i samband med att tjänstemän på grund av semester eller annan frånvaro inte har möjlighet att bevaka sina personliga e-postlådor.

I ett fall har jag utifrån allmänhetens och tillsynsorganens intresse av tillgången till allmänna handlingar kritiserat en kommunal nämnd för det sätt på vilket kommunen låtit arkivera sina handlingar genom mikrofilmning. Originalhandlingar hade nämligen gallrats utan att nämnden försäkrat sig om att de i sin nya form var läsbara och kunde hållas tillgängliga för var och en som ville ta del av dem. Vad som har förekommit i dessa sammanhang visar betydelsen av att lagstiftare och tillsynsorgan uppmärksammar de problem som ny teknik kan ge upphov till.

En stor del av min tid under senare delen av verksamhetsåret upptogs av min utredning rörande de oförenliga uppgifter som statssekreteraren i Statsrådsberedningen respektive kabinettssekreteraren vid Utrikesdepartementet lämnat under utredningsarbetet rörande flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004. Utredningen blev mycket uppmärksam och tilldrog sig stort intresse från massmedierna. De erfarenheter som jag och mina medarbetare fick under utredningen aktualiserar flera frågor om JO:s utredningsresurser och graden av öppenhet i utredningar av detta slag. Min ambition har varit

att inom ramen för gällande regler för JO:s verksamhet driva utredningen under så öppna former som möjligt. Det kan dock inte bortses från att en sådan öppenhet kan ha påverkat effektiviteten i arbetet.

Under verksamhetsåret har jag handlagt 50 remisser främst från Regeringskansliet. Arbetet med detta har tagit mycket tid i anspråk men har samtidigt gett mig och mina medarbetare god inblick i pågående lagstiftnings- och förändringsarbete. Bland de synpunkter som jag under året har framfört på de olika förslagen vill jag här särskilt nämna ett par förslag som syftat till att motverka diskriminering inom arbetslivet men som enligt min mening samtidigt kunnat komma i konflikt med principen att all offentlig verksamhet skall präglas av öppenhet och offentlighet. Enligt det ena förslaget (SOU 2005:56) skulle vissa myndigheter få använda sig av metoden ”situation testing” för att kontrollera förekomsten av diskriminering hos den egna myndigheten. Jag påpekade att en myndighets arbete skall präglas av tydlighet och öppenhet; att vidta åtgärder där motivet är ett annat än det som det synes vara strider mot god förvaltningstradition. I ett remissvar rörande förslag till avidentifierade ansökningshandlingar (SOU 2005:115) uttalade jag att förslaget i viss mån innebar en faktisk – om än inte formell – inskränkning av öppenheten i den offentliga verksamheten. Med beaktande av syftet med förslaget ville jag dock inte motsätta mig att det genomfördes. Genom lagstiftning, som trätt i kraft den 1 juli 2006, har gjorts ändringar i sekretesslagen som innebär att anställda och uppdragstagare i bl.a. kommunala bolag, som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, getts meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivare och uppdragsgivare (SFS 2006:801). I mitt remissyttrande över det förslag som låg till grund för lagändringen (SOU 2004:75) anmärkte jag att det enligt min mening fanns anledning att i anslutning till lagstiftningen se över reglerna om JO:s tillsyn när det gäller statliga och kommunala bolag. Enligt vad som sedermera uttalades i regeringens proposition 2005/06:162 står efterlevnaden av den nya lagstiftningen om repressalie- och efterforskningsförbud inte under JO:s tillsyn. Riksdagen har hänvisat till kommande överväganden rörande straffsanktionering av förbuden (2005/06:KU36). En klagörande lagstiftning synes mig mycket angelägen.

2.2.4 JO Cecilia Nordenfelt (Ansvarsområde 2)



Inom ansvarsområde 2 återfinns frågor som rör försvaret, exekutionsväsendet, kriminalvården, socialförsäkringen, förmynderskap samt skatter, tull och vissa andra frågor som hör till Finansdepartementets ansvarsområde. Sammanlagt kom det under verksamhetsåret in 1 869 ärenden medan 2 045 avgjordes. Jämfört med förra året innebär det små förändringar. Inströmningstakten är oförändrat hög, och antalet nya anmälningar ökade med ett hundratal. Jag kan dock notera att anmälningarna fördelar sig på ett nytt sätt. Samtidigt som antalet inkomna kriminalvårdsärenden minskat från 926 till 768 har antalet socialförsäkringsärenden ökat från 383 till 515. Det innebär att kriminalvårdsärendena numera svarar för drygt 40 % av det totala antalet nya ärenden medan socialförsäkringsärendena svarar för knappt 30 %.

Orsakerna till denna förändring kan vara flera. Om jag tillåter mig att spekulera skulle jag gissa att upprördheten över neddragningarna inom kriminalvården minskat i takt med att intagna frigivits och ersatts med intagna som inte upplevt den tid då resurstillgången var bättre. Jag kan här nämna att den genomsnittliga kostnaden per producerat vård dygn på de slutna anstalterna minskat från 2 028 kr till 1 866 kr mellan åren 1999 och 2004 (se bet. 2005/06:JuU1 s. 86). Måhända tillämpades också kriminalvårdens regelsystem tidigare med större generositet i förhållande till de intagna. För socialförsäkringens del kan man misstänka att Försäkringskassans striktare tillämpning av reglerna genererar ett stort antal klagomål; en påfallande stor del av klagomålen rör nämligen rätten till ersättning och inte handläggningen. Ytterligare en orsak kan vara att omorganisationen av Försäkringskassan medfört att det numera saknas en ordinarie tillsynsmyndighet och att man därför vänder sig till JO för att få en oberoende prövning.

Även om alltså antalet klagomål från intagna i kriminalvården minskat är det faktiska antalet klagomål alltså mycket högt. Anmälningarna kan indelas i några huvudgrupper. Det handlar om anmälningar som beror på beläggningssituationen, anmälningar som rör anstaltsledningens reaktion på misskötsamhet, anmälningar som rör långsam handläggning av önskemål från intagna och rena bemötandefrågor. I sistnämnda del vill jag anmärka att anmälningar om dåligt bemötande sällan leder till kritik. Detta beror på att det mycket ofta uppstår en situation hos JO där ord står mot ord, och situationen som sådan kan dessutom ha uppfattats helt olika av den intagne och den berörde vårdaren. Inom ramen för JO:s handläggning är det svårt att utreda dessa frågor. Jag får i stället ofta nöja mig med att erinra om att den intagne skall behandlas med respekt för sitt människovärde i enlighet med 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Detta gäller naturligtvis även om den intagne bryter mot reglerna eller på annat sätt uppför sig illa.

Jag har under året yttrat mig över Kriminalvårdskommitténs betänkande Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54). Jag ställde mig i remissvaret positiv till stora delar av kommitténs förslag och konstaterade att det finns behov av att förenkla lagstiftningen samt att bättre anpassa den till de förhållanden som i dag råder inom kriminalvården. Jag ställde mig också positiv till ett system där den intagnes motivation och eget ansvarstagande bättre tas till vara men ansåg att ett införande av det förmånssystem som kommittén föreslog skulle vara förenat med stora svårigheter. Jag har alltså denna uppfattning. Här vill jag betona att många av kommitténs förslag, t.ex. beträffande fotografering av intagna och visitation av inom anstaltsområdet påträffad egendom, är sådana att de kan och bör genomföras snarast. Jag har översänt ett antal beslut till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet för kännedom för att understryka detta. Här vill jag ytterligare framhålla att det är angeläget att de överväganden som förslaget om införande av ett förmånssystem kräver inte tillåts fördröja lagstiftningsarbetet i övrigt.

När det gäller den andra stora ärendegruppen, nämligen ärenden som rör socialförsäkring, är det frågor som rör rätten till sjukpenning samt sjukersättning och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) som dominerar. Klagomålen rör som nyss nämnts ofta sakfrågan, dvs. om rätt till sjukpenning m.m. föreligger. Detta är en fråga som JO normalt inte tar upp. Försäkringskassans beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Detta hindrar inte att jag i akterna ser brister i Försäkringskassans handläggning. Till exempel är försäkringsläkarens roll vid bedömningen av sjukdom och arbetsförmåga ofta oklar för den försäkrade, och Försäkringskassans beslut blir därmed obegripliga. Påfallande ofta rör klagomålen bristen på rehabiliterande insatser, i synnerhet om den försäkrade saknar arbetsgivare. Det förefaller behövas ett klargörande mellan berörda myndigheter – Försäkringskassan och arbetsförmedlingen – om vem som har ansvaret för vad. Det är naturligtvis inte acceptabelt att den försäkrade av Försäkringskassan får veta att hon inte kvalificerar sig för sjukpenning medan arbetsförmedlingen för sin del anser att den försäkrade är sjuk och följaktligen inte står till arbetsmarknadens förfogande. Jag vill understryka vikten av att det faktiskt görs insatser i rehabiliterande syfte i samarbete med den försäkrade. Jag har vid flera tillfällen kunnat konstatera passivitet från kassans sida som tagit sig uttryck i att man utan vidare förlängt redan långvariga sjukskrivningar. Detta kan i och för sig också vara ett utslag av ett annat vanligt förekommande problem, nämligen långa handläggningstider. Ett sätt att skaffa sig arbetsro är onekligen att förlänga en pågående åtgärd i stället för att arbeta med aktiva insatser; ett annat sätt är att över huvud taget inte fatta beslut. I båda fallen drabbas den försäkrade men på olika sätt. I det ena fallet saknas stödet för en återgång till arbetet, i det andra den ekonomiska försörjningen under sjukdomstiden. Ingetdera är acceptabelt.

Jag har under det gångna året ägnat särskild uppmärksamhet åt överförmyndarverksamheten i kommunerna. Överförmyndarnas uppgift är att övervaka bl.a. den förvaltning av huvudmännens tillgångar som utförs av förmyndare, gode män och förvaltare. Uppgiften kräver allmänna kunskaper såväl i civilrätt som i de särskilda regler i föräldrabalken som styr den faktiska verksamheten och tillsynen över den. Överförmyndarna har ett särskilt ansvar

2006/07:JO1

eftersom huvudmännen på grund av ålder eller sjukdom sällan har möjlighet att själva ifrågasätta förvaltningen av sin egendom. Jag har därför i ett protokoll över inspektion av överförmyndarverksamheten på Gotland och i flera beslut beskrivit vad som enligt mitt förmenande åligger överförmyndaren i fråga om kontroll och tillsyn.

Jag har under året handlagt ett fåtal ärenden som rör försvaret. Det har i flera fall varit fråga om utlämnande av allmänna handlingar. Jag gör i den delen reflektionen att det inom försvaret synes föreligga vissa oklarheter om vem som har ansvaret för olika handlingar. I vart fall verkar det inte vara klart ute i organisationen hur det förhåller sig. Detta har medfört några anmälningar där anmälaren blivit hänvisad från den ena enheten till den andra utan att få tag på den handling som efterfrågades.

Under verksamhetsåret har jag företagit tio inspektioner under sammanlagt 19 dagar. Av den tiden ägnade jag inte mindre än nio dagar åt överförmyndarverksamheten (Gotland sex dagar, Värnamo två dagar och Habo en dag) medan återstoden fördelades mellan kriminalvårdsanstalterna Hall, Norrtälje, Österåker och Visby (sex dagar), försäkringskasskontoren i Täby och Botkyrka (två dagar) samt Livgardet (två dagar). Härutöver hade jag ett sammanträffande hos Länsstyrelsen i Gotlands län med den ansvarige för tillsynen över överförmyndarverksamheten där. Vidare genomfördes ett tre dagar långt informations- och studiebesök hos Skatteverket, Stockholmsregionen.

Med anledning av vad jag iakttagit under inspektionerna har jag tagit initiativ till ett antal utredningar varav några med principiell inriktning.

Under året har jag besvarat 19 remisser från regeringen. Remisserna rörde lagstiftningsärenden inom vitt skilda områden. Här vill jag särskilt nämna det nyss omnämnda betänkandet Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) och betänkandet Socialförsäkringsbalk (SOU 2005:114).

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 2006 finns intagen som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 1 juli 2006 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 2006

Mats Melin

Kerstin André

Nils-Olof Berggren

Cecilia Nordenfelt

Hans Ragnemalm

/Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

Fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teledress som används av en person vars identitet är okänd

(Dnr 1638-2003)

I ett beslut den 28 april 2006 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

Under en inspektion vid Stockholms tingsrätt den 2 och den 3 april 2003 uppmärksammade före chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh att det förekom att tingsrätten beslutade om hemlig teleavlyssning utan att innehavaren av teledressen (telefonnumret) var känd på annat sätt än med sitt tilltalsnamn eller, i vissa fall, inte var identifierad alls. Claes Eklundh beslutade att i ett särskilt ärende utreda frågan.

Utredning

Vid inspektionen uppgav dåvarande chefsrådmannen för samordningsområde brottmål, Ingrid Fenborn, i huvudsak följande i den aktuella frågan.

Hon var sedan tre år tillbaka huvudansvarig för handläggningen av tvångsmedelsbeslut enligt 27 kap. rättegångsbalken (RB). Hon hade kunnat iaktta att den tekniska utvecklingen medfört speciella problem. Sedan polisen genom spaning hade fått kännedom om att en person som använde en mobiltelefon med s.k. kontantkort var inblandad i viss brottslighet hade det begärts avlyssning av det aktuella telefonnumret utan att innehavaren var känd på annat sätt än med sitt tilltalsnamn eller, i vissa fall, utan att denne var känd över huvud taget. Hon hade ansett sig kunna fatta beslut om användning av tvångsmedel också i sådana fall.

Handlingar i vissa ärenden granskades. Av dessa framkom att tingsrätten, i några ärenden där åklagaren angett att den som var skäligen misstänkt för brottet var okänd, hade lämnat tillstånd till avlyssningen av det angivna telefonnumret.

Ärendet remitterades till Stockholms tingsrätt för upplysningar om vilka överväganden som låg bakom tingsrättens ställningstagande att bedöma personer, som inte var identifierade, som skäligen misstänkta.

Stockholms tingsrätt (lagmannen Lena Berke) inkom med ett remissvar till vilket fogades ett yttrande från bl.a. Ingrid Fenborn. De anförde i huvudsak följande.

Ingrid Fenborn

Av bestämmelserna i 27 kap. 20 § RB följer bl.a. att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om *någon* är skäligen misstänkt för brottet och det är av synnerlig vikt för utredningen. Vidare får åtgärden endast avse en teledress som innehavs eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. En grundläggande förutsättning för att använda hemliga tvångsmedel är således att brottsmisstanken skall vara knuten till en **viss person**.

I det nu aktuella ärendet har tre icke identifierade personer (A, B och C) bedömts som skäligen misstänkta för brott.

Icke identifierade personen A

Mot bakgrund av de uppgifter som framkom i ärendet genom telefonavlyssning, fysisk spaning, information från uppgiftslämnare och granskning av telefonlistor beträffande A gjorde jag bedömningen att det var en **viss person**, nämligen den vid fysisk spaning iakttagne och vid telefonavlyssning hörde A, som den av åklagaren påstådda brottsmisstanken kunde knytas till samt att A använde eller i vart fall kunde antas komma att använda de teleadresser som angavs i ansökan. Denna bedömning vidhöll jag sedan beträffande övriga ansökningar i ärendet beträffande A.

Icke identifierade personen B

Mot bakgrund av de avlyssnade samtalen och iakttagelserna vid den fysiska spaningen bedömde jag att det var en **viss person**, nämligen den vid fysisk spaning och vid telefonavlyssning hörde spansktalande B, som den av åklagaren påstådda brottsmisstanken kunde knytas till samt att B använde eller i vart fall kunde antas komma att använda den teleadress (kontantkort) som angavs i ansökan.

Okända personen C

Av vad som tidigare framkommit i ärendet angående planeringen för kurens leverans av narkotikan och av vad polisen uppfattade av samtalet vid stormötet samt de upplysningar den skäligen misstänkta D fick vid det avlyssnade telefonsamtalet efter mötet gjorde jag bedömningen att det var en **viss bestämmd person**, nämligen den *kurir* som skulle föra in narkotikan till Sverige som den av åklagaren påstådda brottsmisstanken kunde knytas till och att denne kunde antas komma att använda den teleadress (kontantkort) som angavs i ansökan.

Lena Berke

För egen del vill jag tillägga att jag inte kan finna att lagstiftningen lägger hinder i vägen för att tillåta telefonavlyssning mot en viss fysisk person trots att dennes identitet inte är fullt klarlagd. Andra tvångsmedel – exempelvis häktning – har ansetts tillåtna under sådana omständigheter.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Detta skydd får dock begränsas genom lag. Sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 12 § första och andra styckena RF).

I artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskrivs att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna

rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Begränsningar av det grundlags- och konventionsfästa skyddet för förtrolig kommunikation har skett genom regleringen i 27 kap. RB om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Av 27 kap. 18 § första stycket RB framgår att hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, som befordras eller har befordrats till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att sådan avlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

Genom en lagändring (SFS 2003:1146) som trädde i kraft den 1 oktober 2004 infördes också en tredje punkt i bestämmelsen enligt vilken avlyssning får användas även angående

3. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § RB).

Av 27 kap. 20 § RB framgår att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Före den 1 oktober 2004 gällde därutöver enligt bestämmelsen att åtgärden endast fick avse en teleadress som innehades eller annars kunde antas komma att användas av den misstänkte.

Den 1 oktober 2004 utökades möjligheterna att förordna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Numera stadgas således i 27 kap. 20 § RB att åtgärden får avse

1. en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller
2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

Det finns i sammanhanget också anledning att redogöra för bestämmelserna i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. De grundläggande förutsättningarna för att få använda sådan övervakning överensstämde tidigare helt med dem som gäller för hemlig teleavlyssning. Således fick – och får alltjämt – sådan övervakning användas om någon är skäligen misstänkt för brottet och

åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får då endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (2 och 3 §§).

Vad gäller hemlig kameraövervakning infördes genom ändringarna den 1 oktober 2004 en ny 3 a § i lagen. Där anges att om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet får hemlig kameraövervakning användas för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats. Hemlig kameraövervakning får i sådant fall endast ske om syftet är att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Förutsättningarna för att hemlig teleavlyssning skall få ske har berörts i olika sammanhang. Frågan behandlades vid den samlade översyn som gjordes av Utredningen om telefonavlyssning (SOU 1975:95). Utredningen anförde att förundersökningen skall ha fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet för att telefonavlyssning skall få ske. Det måste alltså föreligga en konkret misstanke om brott som riktar sig mot en bestämd person. Därutöver bör krävas att upplysning som kan vinnas genom åtgärden är av synnerlig vikt för brottsutredningen. Departementschefen anslöt sig till utredningens bedömningar (prop. 1975/76:202 s. 32 f.). Liknande synpunkter återfinns i betänkandet Tvångsmedel–Anonymitet–Integritet (SOU 1984:54). Kommittén konstaterade bl.a. att ett första krav för att hemlig teleavlyssning skall få ske är att den riktas mot den som skäligen kan misstänkas för brottet (s. 36). Vidare uttalades att den skäligen misstänkta skall avse ett visst konkret brott (s. 224). I Buggningsutredningens betänkande (SOU 1998:46) angavs att en förutsättning enligt gällande rätt för att hemlig teleavlyssning m.m. skall få användas är att det går att peka ut en viss person som misstänkt för ett visst konkret brott (s. 391). Ett liknande uttalande görs också i delbetänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38) där det sägs att en förutsättning för att hemlig teleövervakning skall få användas är att det går att peka ut en person som skäligen misstänkt för ett brott (s. 186).

I doktrinen har frågan om förutsättningarna för att tillåta hemlig teleavlyssning behandlats i bl.a. Ekelöf m.fl., Rättegång, tredje häftet, sjätte upplagan. I detta arbete konstateras att samma beviskrav som för hemlig teleavlyssning gäller för bl.a. utredningshäktning, reseförbud i vissa fall och kvarstad. Också enligt 23 kap. 18 § RB gäller att man skall vara skäligen misstänkt för att – vid förhör – underrättas om misstanken m.m. Det ursprungliga syftet med telefonavlyssning kan därför uppfattas så, att det skulle vara ett medel att förstärka en redan befintlig bevisning i skuldfrågan (s. 63 f.). Det påpekas också att avlyssning i praktiken används på ett tidigare stadium än som förutsätts i lagen, dvs. som ett spaningsinstrument för att uppdaga förestående brott och avslöja andra inblandade än den skäligen misstänkte i t.ex. en narkotikahärva (s. 69).

I Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, anføres att, med hänsyn till att det krävs viss knytning mellan den misstänkte och den teleadress som skall avlyssnas eller övervakas, detta tvångsmedel aldrig torde kunna riktas mot någon som inte är identifierad (s. 673).

Av 6 kap. 22 § första stycket 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen (1980:100)

följer att en operatör på begäran skall lämna ut uppgifter som angår ett särskilt elektroniskt meddelande och som gäller misstanke om brott till polismyndighet och åklagare som skall ingripa mot brottet om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Här ställs således inte något krav på att det skall finnas en skäligen misstänkt person. I ovan nämnda delbetänkande (SOU 2005:38) föreslås att bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation skall upphävas och att det i stället skall införas regler i 27 kap. RB som ger möjlighet att under vissa förutsättningar förordna om hemlig teleövervakning utan att det finns någon skäligen misstänkt person.

Bedömning

Vid inspektionen uppmärksammades att tingsrätten i några ärenden hade beslutat om hemlig teleavlyssning sedan olika typer av spaning gett vid handen att en viss person, vars identitet var okänd för polis och åklagare, använde eller skulle komma att använda ett visst telefonnummer vid delaktighet i specificerad brottslig verksamhet. De aktuella numren var mobiltelefonnummer som inte var knutna till något fast abonnemang, dvs. s.k. kontantkortsabonnemang.

Reglerna om hemlig teleavlyssning innebär en begränsning av det grundlags- och konventionsfästa skyddet för förtrolig kommunikation. De medger ett långtgående intrång från statsmaktens sida i den enskildes personliga sfär och deras tillämpning är således av ett betydligt mera integritetskänsligt slag än t.ex. den som reglerna om hemlig teleövervakning kan ge upphov till. Regeringsformens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna innebär bl.a. att de regler som begränsar detta skydd skall tillämpas efter sin ordalydelse och att en extensiv eller analogisk tolkning skall undvikas. Användningen av de befogenheter som sådana regler ger de brottsutredande myndigheterna måste ha uttryckligt stöd i bestämmelserna och får inte ske för andra ändamål än de som framgår av lagen.

Kravet på tydligt stöd i lag för åtgärder av nu ifrågavarande slag har också entydigt lagts fast i Europadomstolens praxis. Domstolen har i flera avgöranden framhållit att telefonavlyssning utgör ett allvarligt intrång i den enskildes privatliv och förtroliga korrespondens och därför måste vara grundad på lag av särskilt precis natur. Reglerna måste vara klara och detaljerade (se t.ex. avgörandena i målen *Kruslin och Huvig* ./ Frankrike den 24 april 1990, *Kopp* ./ Schweiz den 25 mars 1998 och *Amann* ./ Schweiz den 16 februari 2000. Se också Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 uppl., s. 270 f.).

Frågan är således om föreskriften i 27 kap. 20 § RB att hemlig teleavlyssning får användas ”endast om någon är skäligen misstänkt för brottet” ger ett tydligt stöd för avlyssning av en person vars identitet är okänd.

Det står till en början klart att bestämmelserna innebär att det är en viss person – den skäligen misstänkte – som tvångsmedlet riktar sig emot. Det är meddelanden till eller från telefoner som denne innehar, kan antas använda eller, numera, kan antas ringa till, som kan avlyssnas. Det är således inte möjligt att förordna om avlyssning av en telefon med visst nummer som sak-

nar denna knytning till den misstänkta personen även om telefonnumret av något skäl skulle förekomma i en brottsutredning.

Det anges, som framgått, inte uttryckligen i lagen att den misstänkte måste vara identifierad. Ett sådant krav uttalas inte heller i förarbetena till bestämmelsen – eller till tidigare bestämmelser med motsvarande innehåll. I stället förefaller det som om det i senare lagstiftningsärenden i det närmaste har förutsatts att så måste vara fallet för att avlyssning över huvud taget skall kunna ske.

I avsaknad av en uttrycklig reglering av om den misstänktes identitet kan vara okänd finns anledning att försöka utröna för vilket eller vilka ändamål de brottsutredande myndigheterna anförtröts möjligheten att använda hemlig teleavlyssning.

Reglerna om hemliga tvångsmedel har en annorlunda konstruktion än flertalet andra tvångsmedelsbestämmelser genom att det inte anges för vilket specifikt ändamål tvångsmedlen är avsedda. I stället beskrivs vad de innebär. Eftersom en grundförutsättning för användande av hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § RB är att förundersökning pågår bör emellertid en sådan åtgärds avsedda syfte kunna preciseras med utgångspunkt i de allmänna ändamålen med en förundersökning (jfr Gunnel Lindberg, a.a. s. 464).

En förundersökning syftar till att utreda brott och därigenom åstadkomma ett underlag för åklagares beslut i åtalsfrågan. Utredningen genomgår ofta, om än inte alltid, två stadier. Det första, spaningsstadiet, syftar till att fastställa om brott förövats och vem som kan misstänkas för brottet. Det andra, utredningsstadiet, inträder i och med att spanings- och annat efterforskningsarbete gett underlag för att anse en viss person vara skäligen misstänkt. Det fortsatta arbetet kan då sägas huvudsakligen gå ut på att samla ytterligare information för att klarlägga om den bevisning som redan finns mot den misstänkte kan förstärkas.

När en person är skäligen misstänkt för brott har förundersökningen, såvitt avser denne, således lämnat spaningsstadiet. Syftet med hemlig teleavlyssning bör därför vara att säkra och stärka den bevisning som redan finns mot den misstänkte (jfr Ekelöf a.a. s. 69).

Enligt min uppfattning står det således klart att syftet med hemlig teleavlyssning är att ge polisen ett hjälpmedel för att under utredningsskedet av en förundersökning samla ytterligare bevis mot en för visst brott skäligen misstänkt person. Syftet är däremot inte att teleavlyssning skall vara ett spaningshjälpmedel som underlättar för polisen att fastställa vem som kan misstänkas för ett brott. Detta talar starkt för att hemlig teleavlyssning kan komma till användning först när en förundersökning fortskridit så långt att det finns en utpekad fysisk person som är skäligen misstänkt för ett visst konkret brott.

Beträffande hemlig kameraövervakning har, som nämnts, införts en särskild bestämmelse enligt vilken kameraövervakning kan tillåtas i syfte att klarlägga vem som är skäligen misstänkt för ett brott. Denna regel innebär att syftet med användningen av detta hemliga tvångsmedel kommit att utvidgas så att polisen getts möjlighet att använda kameraövervakning även under spaningsstadiet. Det kan också nämnas att de nyligen föreslagna reglerna om hemlig teleavlyssning för att förhindra terroristbrott och annan systemhotande

brottslighet (prop. 2005/06:177) inom sitt begränsade tillämpningsområde ger polisen möjlighet att använda teleavlyssning bl.a. under spaningsstadiet.

Som sagts ovan överensstämde före den 1 oktober 2004 de grundläggande förutsättningarna för att få använda sig av hemlig kameraövervakning och hemlig teleavlyssning. Det förhållandet att det ansetts nödvändigt att införa en ny bestämmelse i lagen om hemlig kameraövervakning för att ge möjlighet att använda detta tvångsmedel redan under spaningsstadiet talar också starkt för att det mera begränsade syfte med avlyssning som jag nyss har angett gäller – och tidigare gällde även beträffande hemlig kameraövervakning. I lagstiftningsärendet diskuterades inte att införa någon motsvarande möjlighet i fråga om hemlig teleavlyssning.

Det kan vidare anmärkas att när regleringen av förutsättningarna för hemlig teleavlyssning fick sin huvudsakliga utformning i nu berörda avseenden kunde normalt varje telefonnummer knytas till en viss person, eftersom såväl fast som mobil telefoni förutsatte innehav av ett abonnemang. Så är inte längre fallet. Eftersom användningen av kontantkortstelefoner i kriminella kretsar varit känd under flera år kunde, om en generell utvidgning av användningsområdet för hemlig teleavlyssning eftersträvats, en lagändring i detta avseende ha föreslagits i något av de lagstiftningsärenden under senare år som berört andra aspekter på användningen av tvångsmedlet. Så har inte skett.

Av visst intresse är också hur frågan om identifiering av den misstänkte ställer sig vid tillämpningen av andra tvångsmedel m.m. som förutsätter att någon är skäligen misstänkt för brott. I vissa av de fall där samma krav på misstankens styrka ställs, bl.a. 23 kap. 18 § RB för att delge någon misstanke om brott och 25 kap. 1 § RB för att ålägga någon reseförbud, ligger det i sakens natur att en situation där den misstänkte är okänd inte kan förekomma. En annan sak är att man i undantagsfall kan delge en person misstanke om brott trots att personen inte är känd till namnet. Enligt 24 kap. 6 § andra stycket RB är det också möjligt att anhålla en person, trots att fulla skäl till häktning saknas, om vederbörande är skäligen misstänkt för brottet och det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Vanligast är att en anhållen person är fysiskt tillgänglig och således inte är okänd annat än möjligen till namnet. Ett anhållande av en ”okänd person” kan endast förekomma i vederbörandes frånvaro. För att ett sådant beslut skall kunna verkställas krävs emellertid att denne kan identifieras, vilket jag återkommer till nedan.

I 23 kap. 3 § RB föreskrivs att en förundersökning som inletts av polismyndighet och som inte är av enkel beskaffenhet skall övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Bestämmelsen innebär att det som regel är en polismyndighet som leder förundersökningen under spaningsstadiet och en åklagare som är förundersökningsledare under utredningsstadiet. För att upprätthålla denna fördelning krävs att det är först i samband med att en viss person kan pekats ut som skäligen misstänkt som förundersökningen skall övertas av åklagare.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det enligt min uppfattning inte utrymme för att tolka bestämmelsen i 27 kap. 20 § RB om att teleavlyssning endast får ske om någon är skäligen misstänkt för brott på annat sätt än att

den misstänkte också måste vara identifierad. Ett annat synsätt skulle innebära ett avsteg från kravet på tydligt lagstöd för hemlig teleavlyssning och medföra att förordnanden om sådan avlyssning skulle kunna ges för andra syften än dem som lagstiftaren avsett.

I några av de aktuella ärendena kände polisen till den misstänktes smeknamn och i något fall kan polisen genom fysisk spaning ha haft kännedom om den misstänktes utseende. Fråga är då om detta varit tillräckligt för att den misstänkte skall kunna anses ha varit identifierad.

JO har i annat sammanhang (JO 1979/80 s. 33, 2001/02 s. 113) uttalat att om ett signalement på den eftersökte och övriga omständigheter är sådana att förväxlingsrisken vid ett eventuellt frihetsberövande framstår som praktiskt taget utesluten kan det godtas att en misstänkt anhålls i sin frånvaro utan att hans namn är känt. Ett liknande resonemang skulle enligt min uppfattning kunna föras i de nu aktuella situationerna. Enbart t.ex. en röst som avhörts i ett samtal är uppenbarligen helt otillräckligt för att säkerställa att en viss utpekad skäligen misstänkt person och ingen annan blir föremål för tvångsåtgärden. Däremot behöver det inte alltid vara nödvändigt att känna till den misstänktes namn. Det bör kunna vara tillräckligt att de uppgifter som finns om personen är i så hög grad särskiljande att förväxlingsrisk i praktiken saknas.

Min slutsats är således att tingsrätten inte haft rättsligt stöd för att bevilja hemlig teleavlyssning i de fall där den misstänkte inte i vart fall varit identifierad på så sätt att förväxlingsrisk varit praktiskt taget utesluten. Rättsläget har emellertid knappast kunnat betraktas som så klart att jag har anledning att rikta kritik mot någon enskild befattningshavare vid tingsrätten.

Förutsättningarna för att rätten skall bevilja teleavlyssning har, som nämnts, ändrats genom den lagändring som trädde i kraft den 1 oktober 2004. Ändringen innebär bl.a. att rätten har möjlighet att bevilja teleavlyssning av en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta (27 kap. 20 § första stycket 2 RB). Lagändringen föranleddes av att de brottsbekämpande myndigheterna sedan en tid tillbaka framhållit att det i kampen mot grövre brottslighet finns situationer i vilka det vore mycket värdefullt att kunna avlyssna en teleadress som den misstänkte ringer till (prop. 2002/03:74 s. 37).

Den tillämpning av reglerna om hemlig teleavlyssning som jag ovan har vänt mig mot kan i och med införandet av möjligheten till avlyssning även av telefonnummer som den misstänkte ringt eller kan antas komma att ringa till förmodligen minska i betydelse. Jag har emellertid vid bl.a. inspektioner erfarit att det fortfarande förekommer att det begärs och beviljas avlyssning av teleadresser trots att den misstänkte varit okänd. Med anledning av att jag under våren 2005 genomförde inspektioner vid Göteborgs tingsrätt och Malmö tingsrätt avseende handläggningen av de hemliga tvångsmedlen och då bl.a. uppmärksammade detta översänder jag en kopia av mitt beslut till dessa tingsrätter. Jag finner det också lämpligt att för kännedom överlämna en kopia av mitt beslut till Justitiedepartementet.

Med detta avslutar jag ärendet.

Disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning

(Dnr 4209-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde K.J. klagomål mot Norrköpings tingsrätt med anledning av att han blev hämtad av polis till en huvudförhandling för att höras som vittne.

Han anförde bl.a. följande. Inför förhandlingen hade han varit i kontakt med tingsrätten angående förskott på ersättning för bilresa eftersom han hade svårt att gå och fick då besked att han inte kunde få någon kontanterättning. Vidare upplystes han om att det kunde bli fråga om polishämtning för det fall att han inte kom till förhandlingen. Han har inte tidigare utblivit från något vittnesförhör och har aldrig sagt att han inte skulle komma till förhandlingen. Hans avsikt var att köra bil till tingsrätten, och han hade lånat pengar till bensin inför resan. På morgonen den dag han skulle åka kom två poliser till hans bostad för att hämta honom till förhandlingen. Detta skedde inför hans fru och två barn som skrämdes av situationen.

Av anmälan framgick att K.J. är bosatt i Stockholmsområdet.

Utredning

Dagboksbladet i tingsrättens mål B 350-02, utdrag ur protokoll från huvudförhandlingen i målet, beslut den 6 oktober 2004 att vittnet K.J. skulle hämtas till huvudförhandlingen samt förordnande den 8 oktober 2004 om utsträckt tid för hämtning införades och granskades.

Ärendet remitterades därefter till tingsrätten för upplysningar och yttrande över vilka överväganden som föranledde beslutet att hämta vittnet K.J.

Tingsrätten (lagmannen Lars Dahlstedt) gav in ett yttrande till vilket var fogat gemensamma upplysningar från f.d. lagmannen Brita Swan och tf. rådmannen Carl-Erling Halldin.

Av upplysningarna från tingsrätten och av de handlingar som fordrats in framgick bl.a. följande.

Under hösten 2004 hölls vid Norrköpings tingsrätt huvudförhandling i ett omfattande mål om skattebrott, mål B 350-02. Målet handlades gemensamt med ett annat brottmål. Rätten bestod av Brita Swan som ordförande och referent samt Carl-Erling Halldin och fyra nämndemän. I målet var 26 personer åtalade. Ett stort antal vittnen, bland dem K.J., skulle höras under den elva veckor långa huvudförhandlingen. Enligt en kallelse som skickades till K.J. den 12 maj 2004 skulle denne höras vid huvudförhandlingen den 12 oktober 2004. Efter en skriftlig påminnelse delgavs K.J. kallelsen. Den 6 oktober 2004 beslutade tingsrätten (Carl-Erling Halldin) att K.J., som inte tidigare utblivit från förhandling i målet, skulle hämtas till huvudförhandlingen.

Brita Swan och Carl-Erling Halldin upplyste vidare bl.a. följande.

K.J. har enligt vad som antecknats på dagboksbladet vid upprepade tillfällen varit i kontakt med tjänstemän vid tingsrätten. Han har bl a underrättats om att enligt praxis betalas inte förskott i kontanter utan genom biljett. Rätten har till grund för sin bedömning lagt vad som antecknats på dagboksbladet. Av anteckningarna framgick att K.J. uttryckt att han ville bli hämtad av polis och att han förväntade sig att polis skulle komma och hämta honom till förhandlingen samt att han i annat fall inte skulle komma att inställa sig vid rätten. Vid underhandskontakt med åklagaren framkom också att K.J. varit motsträvig under utredningen och inte velat medverka samt att han inställt sig till förhör först efter hot om hämtning. Tingsrätten beslutade med detta underlag och efter ytterligare hörande med åklagarna den 6 oktober 2004, varvid även utredningsmannen Göran Ek yttrade sig, om hämtning av K.J. Tingsrättens bedömning var att vad K.J. uttalat enligt vad som antecknats om att han ”ville bli hämtad av polis och att han väntar sig att polisen kommer och hämtar honom till förhandlingen för annars kommer han inte att komma” var så allvarligt menat att omständigheterna var att jämställa med vad som gäller enligt 36 kap 20 § rättegångsbalken. Vid genomgång av möjligheterna att hämta K.J. till senare rättegångsdag fann tingsrätten att det på grund av omständigheterna kring målet skulle medföra alltför stora svårigheter för de övriga som var berörda av vittnesmålet för att hämtning till ett senare rättegångstillfälle skulle vara rimligt.

Vakthavande befäl vid Söderorts polismästardistrikt som hade att verkställa hämtningsbeslutet anmälde den 8 oktober 2004 att ett omhändertagande upp till sex timmar tidigare än vad som var nödvändigt för att K.J. skulle kunna inställas till sammanträdet var otillräckligt och hemställde att rätten skulle besluta om utsträckt tid med arton timmar. Det som därvid anfördes var att det bedömdes att K.J. avsåg att hålla sig undan. Eftersom det var uppehåll i huvudförhandlingen den 8 oktober 2004 var rätten inte samlad.

Tf. rådmannen Carl-Erling Halldin, som vid tillfället befann sig i tjänst vid Norrköpings tingsrätt, fattade beslut om utsträckt tid vid hämtning med tolv timmar. Bedömningen var att de särskilda olägenheter som det kunde antas medföra om K.J. inte var närvarande var så pass betydande utifrån målets omfattning och förhandlingens gång att förutsättningar förelåg för beslut om utsträckt tid men med högst tolv timmar.

Vid huvudförhandlingen framkom och antecknades i protokollet att polismyndigheten uppgett till åklagaren att K.J. inställt sig till förhandlingen med egen bil och att polisen hade färdats i en efterföljande bil. K.J. uttryckte missnöje med hämtningen.

Efter huvudförhandlingen har K.J. vid samtal till rätten framfört missnöje med hämtningen och att hans barn drabbats genom att polis inställt sig för att verkställa hämtning.

Tingsrätten har genom Carl-Erling Halldin framfört sitt beklagande av att barnen kommit att närvara vid verkställande av rättens beslut och vad de därvid utsatts för. K.J. har underrättats om sin rätt att framföra klagomål mot beslutet i anmälan till JO.

Lars Dahlstedt uppgav bl.a. följande.

I 36 kap 20 § rättegångsbalken (RB) regleras förutsättningarna för ett beslut om hämtning av ett vittne. Till skillnad mot vad som gäller en tilltalad (se 45 kap 15 § andra stycket RB), synes hämtning inte kunna ske förrän det konstaterats att vittnet uteblivit. I sådant fall kan dock hämtning ske omedelbart. Tingsrättens beslut i förväg om hämtning av K.J. har således varit felaktigt. Som Brita Swan och Carl-Erling Halldin anför i sin promemoria, har det mot bakgrund av målets omfång varit ytterst angeläget att huvudförhandlingen kunde genomföras som planerat. K.J:s uttalanden vid kontakter med tingsrätten, i förening med hans agerande under förundersökningen, synes ha varit av sådan karaktär att det fanns goda skäl att anta att han inte hade för avsikt

att inställa sig vid den tidpunkt som han kallats till. Jag kan därför hysa viss förståelse för att tingsrätten – möjligen under tidspress – kom att fatta detta beslut. De lege ferenda kan det också ifrågasättas om inte 36 kap 20 § RB borde få en lydelse som bättre överensstämmer med regleringen i 45 kap 15 § RB och därmed medge att i undantagsfall beslut om hämtning av ett vittne kan fattas före förhandlingen.

I ett beslut den 4 maj 2005 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Av 36 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken (RB) framgår att den som skall höras som vittne skall vid vite kallas att infinna sig vid förhandling inför rätten. Om ett vittne som har kallats i enlighet med den bestämmelsen uteblir skall rätten enligt 36 kap. 20 § RB förelägga nytt vite, om målet utsätts till senare dag, eller förordna att han skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till den senare dagen.

I 9 kap. 10 § första stycket RB föreskrivs att en person som skall hämtas till ett sammanträde inte får omhändertras tidigare än vad som är nödvändigt för att denne skall kunna inställas omedelbart till sammanträdet. Under vissa i bestämmelsens andra stycke angivna förutsättningar får tiden förlängas. Rätten kan besluta att omhändertagandet får ske högst 18 timmar tidigare än vad som följer av första stycket. Den som har omhändertagits är enligt tredje stycket skyldig att i avvaktan på inställelsen stanna kvar på polisstation eller annan plats som bestäms av polismyndigheten.

K.J. var kallad att höras som vittne vid en huvudförhandling i ett brottmål den 12 oktober 2004. Carl-Erling Halldin beslutade den 6 oktober 2004 att K.J. skulle hämtas till huvudförhandlingen. Som skäl för hämtningsbeslutet angavs följande. ”Tingsrätten finner att det, med hänsyn till vad åklagaren anført om K.J:s tidigare motvilja att medverka och inställa sig till förhör samt framför allt av vad K.J. själv har uppgivit, föreligger anledning att anta att K.J. inte kommer att iakttä föreläggandet att inställa sig till förhandlingen. Han skall därför hämtas.” I ett beslut den 8 oktober 2004 förordnade Carl-Erling Halldin om ”utsträckt tid med tolv timmar utöver vad som följer av 9 kap. 10 § 1 st rb”.

En förutsättning för att ett beslut om hämtning av ett vittne till en huvudförhandling skall få meddelas är, som framgår av 36 kap. 20 § RB, att vittnet har uteblivit från förhandling i målet. När Carl-Erling Halldin fattade sitt beslut hade K.J. inte uteblivit från någon förhandling i målet. Det saknades således lagliga förutsättningar för hämtningsbeslutet och därmed självfallet även för beslutet om omhändertagande i förtid.

En åtgärd att med bistånd av polis hämta en person till en förhandling är en inskränkning i dennes grundläggande fri- och rättigheter. Av 2 kap. 8 och 12 §§ regeringsformen och artikel 5 i Europakonventionen följer att ett beslut om en sådan inskränkning måste ha stöd i lag. En bestämmelse i lag som medger inskränkningar i den grundlagsfästa rätten till personlig frihet skall tolkas enligt sin ordalydelse. Det är därför inte möjligt att, som Carl-Erling Halldin uppger sig ha gjort, jämställa vissa omständigheter som kan tyda på att en person eventuellt inte kommer att inställa sig till en förhandling med

den i 36 kap. 20 § RB entydigt givna förutsättningen att personen i fråga tidigare uteblivit. Oavsett vilken bedömning som före förhandlingen görs beträffande risken för att vittnet inte kommer att inställa sig vid den tidpunkt som han kallats till och vilken olägenhet utevaron skulle medföra saknas således stöd i lag för att förordna om hämtning i den situationen. Det är av grundläggande vikt för den enskildes rättssäkerhet att användningen av tvångsåtgärder sker på ett korrekt sätt.

Genom Carl-Erling Halldins beslut om hämtning jämte beslutet om omhändertagande i förtid gavs polismyndigheten befogenhet att hämta K.J. i dennes bostad i Stockholmsområdet för att föra honom till Norrköpings tingsrätt och under en förhållandevis lång tid hålla honom omhändertagen.

Polisen kom inte att utnyttja möjligheten att omhänderta K.J. i enlighet med förordnandet den 8 oktober 2004 utan hämtade honom i bostaden på morgonen samma dag som vittnesförhöret skulle äga rum. Vidare tilläts K.J. att köra sin egen bil mellan Stockholm och Norrköping medan polisen färdades i en efterföljande bil. Med hänsyn främst till dessa omständigheter har jag inte funnit anledning att aktualisera frågan om straffbart tjänstefel för Carl-Erling Halldins del.

Detta hindrar emellertid inte att det finns skäl att se allvarligt på att Carl-Erling Halldin, som framgått ovan, utan lagstöd fattade beslutet om hämtning och dessutom förordnade om omhändertagande i förtid. Utredningen tyder inte på att hämtningsbeslutet fattades under tidspress. Om inte tidigare så inför beslutet om omhändertagande i förtid, som fattades två dagar efter hämtningsbeslutet, hade Carl-Erling Halldin rimligtvis fått tillfälle till eftertanke.

Omständigheterna i fallet är därför sådana att vad som förekommit bör föranleda disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av denna fråga.

Statens ansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 28 oktober 2005 ålade Statens ansvarsnämnd Carl-Erling Halldin disciplinpåföljd i form av varning. Som motivering anförde ansvarsnämnden bl.a. följande.

Det är ostridigt så att beslutet om hämtning av K.J. till huvudförhandlingen den 12 oktober 2004 har saknat laglig grund. Ett sådant beslut kan endast fattas om vittnet rent faktiskt inte har inställt sig i enlighet med en kallelse. Även beslutet om förtida omhändertagande har saknat laglig grund.

Som även Carl-Erling Halldin har gett uttryck för har det, för frågan om han skall anses ansvarig för beslutet om hämtning, ingen betydelse om han har fattat beslutet ensam eller har fattat det som en av flera lagfarna ledamöter vilka deltagit i beslutet. Att han är ansvarig för beslutet om förtida omhändertagande har inte satts i fråga. Det som nu sagts innebär att det är utrett att Carl-Erling Halldin genom att delta i eller fatta de aktuella besluten har åsidosatt vad som har ålegat honom i tjänsten. Det får anses ha skett av oaktsamhet. Frågan är därmed om felen bör föranleda en disciplinpåföljd.

Disciplinpåföljd kan, enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, åläggas en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen och felet inte är ringa.

JO har i sitt beslut om att anmäla Carl-Erling Halldin till ansvarsnämnden anfört att det är av grundläggande vikt för den enskildes rättssäkerhet att användningen av tvångsåtgärder – som den nu aktuella – sker på ett korrekt sätt, men att det främst mot bakgrund av att K.J. inte kom att omhändertas i förtid samt att han fick färdas i sin egen bil till Norrköping, inte har funnits anledning att inleda förundersökning om tjänstefel.

De omständigheter som Carl-Erling Halldin har framfört som förmildrande är, som ansvarsnämnden har uppfattat det, att han förlitade sig på ordförandens vana och erfarenhet och därför inte kontrollerade om lagliga förutsättningar för beslutet om hämtning fanns samt att det senare beslutet fattades under tidspress.

Det är, som JO har påpekat, av särskild vikt att beslut om tvångsåtgärder som inskränker en enskilds rörelsefrihet överensstämmer med lag. Ansvarsnämnden kan mot denna bakgrund inte finna att de omständigheter Carl-Erling Halldin har framfört är sådana att de bör medföra att de fel som förekommit skall anses ringa.

Carl-Erling Halldin bör därför tilldelas en disciplinpåföljd. En strängare påföljd än en varning är dock inte påkallad.

JO:s vidare prövning

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

I anmälan angav K.J. också att han inför förhandlingen hade varit i kontakt med tingsrätten och då, eftersom han hade svårt att gå, begärt förskott på ersättning för bilresa till tingsrätten. Han hade fått besked om att han inte kunde få någon kontantersättning i förskott.

I det yttrande som inkom från tingsrätten berörde lagmannen Lars Dahlstedt särskilt frågan om utbetalning av reseersättning för resa med egen bil och uppgav i denna del följande.

Av 11 § förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. jämförd med 6 § i samma förordning framgår att K.J. varit berättigad till förskott på ersättning för resa till Norrköping. Enligt 5 § KK (1973:261) om utbetalning av vissa ersättningar i mål eller ärende vid domstol, m.m. kan förskott för reseersättning utgå kontant *eller* i form av färdbiljett. Då en person begär förskott på reseersättning tillämpar tingsrätten bestämmelsen närmast regelmässigt på det sättet att denna person erhåller en färdbiljett. Förutom serviceaspekten, varvid således tingsrätten ombesörjer efterforskning av lämpligt färdmedel och bokning av biljett, grundas denna tillämpning möjligen även på ett antagande om att personen ifråga saknar tillgång till bil. Såvitt framgår av handlingarna i målet, synes K.J. ha avböjt att erhålla en tågbiljett. Trots mycket goda och snabba tågförbindelser mellan Stockholm och Norrköping, kan han naturligtvis haft skäl för att välja att åka bil. I 3 § i den nyss nämnda förordningen anges inga särskilda inskränkningar vad gäller ersättning för bilresa. Det bör tolkas som att ett vittne har valfrihet att själv välja mellan de ersättningsgilla färdmedlen om det valda färdmedlet inte är klart dyrare. Exempelvis skulle en bilresa från övre Norrland till Norrköping förmodligen vara betydligt dyrare med bil än med tåg. Detta resone-

mang skulle i sin tur leda till att vittnet även har valfrihet att välja form för utgivande av förskott. Om denna min uppfattning delas av Riksdagens ombudsmän, avser jag att internt inom tingsrätten erinra berörda befattningshavare om detta.

Bedömning

Med anledning av vad Lars Dahlstedt anfört vill jag redogöra för min uppfattning i frågan om sättet för utbetalning av ersättning för resa med egen bil.

Av 36 kap. 24 § RB framgår att ett vittne som har kallats att inställa sig vid rätten har rätt till ersättning. Vem som skall utge ersättning till vittnet beror på vem som har åberopat förhöret med denne. För bl.a. vittnen som åberopats av åklagaren att höras i ansvarsfrågan skall ersättning utgå av allmänna medel. Av tredje stycket i nyss nämnda bestämmelse följer att rätten när ersättning skall utgå av allmänna medel fastställer denna i enlighet med bestämmelserna i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. I 36 kap. 25 § RB föreskrivs att den som har kallats till vittne har rätt att i förskott erhålla ersättning för kostnader till resa och uppehälle. Närmare bestämmelser om förskott finns bl.a. i nämnda förordning.

Av 1 § jämförd med 6 § förordningen om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. framgår att ersättning till ett vittne kan avse bl.a. nödvändiga kostnader för resa. I 3 § i förordningen anges för vilka färdmedel som ersättning utgår samt hur ersättning för respektive färdmedel skall beräknas. Beträffande färd med flyg och taxi ställs särskilda villkor för att sådana resor skall ersättas. För att ersättning skall kunna utgå för resa med andra färdmedel, t.ex. egen bil, föreskrivs inte några särskilda villkor. Av 11 § nämnda förordning följer att bestämmelserna om ersättning tillämpas också i fråga om förskott. Förskott får dock endast avse reseersättning och traktamente och får begränsas till att gälla för tiden före inställelsen.

I 5 § kungörelsen (1973:261) om utbetalning av vissa ersättningar i mål eller ärende vid domstol, m.m. föreskrivs att förskott på ersättning skall utbetalas kontant. Förskott på reseersättning får dock utges i form av färdbiljett.

Av bestämmelserna följer således att i fall där ersättning skall utgå av allmänna medel kan den som har kallats att vittna välja att färdas med egen bil till domstolen. Det finns ingen möjlighet att vägra en person ersättning för resa med egen bil, även om t.ex. tåg skulle vara ett billigare alternativ. För resekostnaden, i vart fall såvitt gäller resa till domstolen, har vittnet rätt att erhålla förskott. Någon praktisk möjlighet att betala förskott i form av en färdbiljett till den som väljer att färdas med egen bil finns inte. En kontantutbetalning måste därför ske. En annan sak är att om det utbetalda förskottet inte används på avsett sätt kan beloppet enligt 9 § i ovan nämnda kungörelse krävas tillbaka.

Jag kan således konstatera att tingsrätten handlade K.J:s begäran om förskott felaktigt. Jag noterar att lagmannen uppgett att han avser att informera berörd personal vid tingsrätten.

Då Statens ansvarsnämnds beslut har vunnit laga kraft avslutar jag ärendet med dessa uttalanden

Tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende

(Dnr 4214-2004)

I ett beslut den 1 mars 2006 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

Vid handläggningen av ett klagomålsärende (dnr 3570-2004) uppmärksammades att Jönköpings tingsrätt till ett sammanträde i ett ärende endast kallat klaganden och inte dennes motpart.

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

Utredning

En skrivelse från tingsrätten den 5 maj 2004 och ett protokoll fört vid sammanträde den 10 juni 2004 i ärende Ä 794-04 granskades.

Av handlingarna framgick att ärendet avsåg överklagande av en kronofogdemyndighets beslut om verkställighet av en tredsdom. Klaganden var en enskild person och motparten var ett aktiebolag. Skrivelsen den 5 maj 2004, som var ställd till klaganden, hade följande innehåll. ”Tingsrätten har på Er begäran kallat till ett sammanträde i ärendet den 10 juni 2004. Ni har nu framfört att motparterna skall kallas till sammanträdet. Syftet med att på parts begäran hålla muntligt sammanträde enligt 14 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, är att parten skall beredas möjlighet att inför en domare få framlägga sin sak muntligen. Det är således inte fråga om en rättegång i egentlig mening, varför det inte föreligger behov av att kalla motparten till sammanträdet.”

Av protokollet från sammanträdet framgick att ordföranden inledningsvis hade redogjort för vad som förevarit i ärendet, att viss diskussion i fråga om jäv sedan ägt rum, att klaganden därefter redogjorde för grunden för sin talan samt att sammanträdet avslutades med ett tillkännagivande av att beslut i ärendet skulle meddelas inom en månad.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande om anledningen till att motparten inte kallades till sammanträdet den 10 juni 2004.

Tingsrätten (lagmannen Anders Nordström) kom in med ett remissvar jämte ett yttrande från rådmannen Nils Karlberg.

Nils Karlberg upplyste inledningsvis att det på samma rotel tidigare hade handlagts ett ärende mellan samma parter och att beslut i det ärendet hade meddelats den 3 april 2003. Beslutet bifogades yttrandet, men har här utelämnats. Nils Karlberg uppgav därutöver följande.

Bakgrunden till det tidigare ärendet var densamma som i det nu aktuella. Till grund för ansökan om verkställighet åberopade A.F. AB samma tredsdom från Eksjö tingsrätt den 2 september 1997 som i nu aktuellt ärende. I.D. överklagade kronofogdemyndighetens beslut den 11 december 2002 att lämna hans invändning om preskription utan bifall. – I.D. begärde att tingsrätten skulle hålla sammanträde inför ärendets avgörande. Till sammanträdet, som hölls den 20 mars 2003, kallades I.D. och motparten, A.F. AB. Vid sammanträdet avhandlades I.D:s preskriptionsinvändning, vilken utgick ifrån att bor-

genärens fordran inte stödde sig på ett löpande skuldebrev, varför preskriptionstiden för fordran endast var tre år. A.F. AB bemötte hans påståenden. I tingsrättens beslut den 3 april 2003 lämnades överklagandet utan bifall, varvid tingsrätten konstaterade att fordran stödde sig på ett löpande skuldebrev med en tioårig preskriptionstid.

När det nu aktuella ärendet, Å 794-04, anhängiggjordes genom I.D:s överklagande av kronofogdemyndighetens beslut den 31 mars 2004 att lämna hans invändning mot verkställighet utan bifall, anförde han som skäl att borgenären inte hade företett låneförbindelsen i original samt att fordran var preskriberad eftersom preskriptionstiden för treskodomar är tre år.

Enligt kronofogdemyndighetens beslut i anledning av I.D:s invändning mot verkställighet, anmärktes att sökanden hade till kronofogdemyndigheten ingivit den aktuella låneförbindelsen i original.

I sitt överklagande anförde I.D. dels att A.F. AB:s fordran inte grundades på ett giltigt skuldebrev, dels att fordran i vart fall var preskriberad. I ärendet kallade tingsrätten, på I.D:s begäran, till sammanträde. I svar på tingsrättens kallelse till sammanträde framförde I.D. begäran om att motparten skulle kallas till sammanträdet.

Tingsrätten gjorde då den bedömningen att motpartens närvaro vid sammanträdet var uppenbart onödig, eftersom bolaget hade varit närvarande vid det tidigare sammanträdet och då bemött I.D:s invändning om preskription. Vidare framgick det av kronofogdemyndighetens yttrande att A.F. AB hade företett skuldebrev i original i samband med ansökan om verkställighet. Med hänsyn härtill beslutade tingsrätten att begränsa sammanträdet, jämlikt 13 § tredje stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden, till att bereda I.D. tillfälle att framföra sin sak muntligen inför tingsrätten. I.D. underrättades också skriftligen om tingsrättens beslut att inte kalla motparten till sammanträdet. Förhållandet har dock, genom förbiseende, ej kommit att antecknas i protokollet från sammanträdet.

Anders Nordström anförde följande.

På särskild begäran av I.D. har rätten jämlikt 14 § lagen (1996:242) om domstolsärenden beslutat hålla sammanträde. Rätten skall därvid jämlikt 18 § samma lag till sammanträde kalla den som är part. Något undantag i nämnda 18 § som medger att i förevarande fall inte kalla motparten A.F. AB föreskrivs i och för sig inte.

Rådmanen Nils Karlberg har ovan redogjort för rättens överväganden att inte kalla motparten till sammanträdet. Motpartens inställning i målet var för rätten känd. Sammanträdet hölls enbart för att ge I.D. möjlighet att framföra sin sak muntligen. Rådmanen Nils Karlberg bedömde därefter att ett tillräckligt gott underlag för rättens beslut förelåg. Under rådande förhållanden delar tingsrätten rådmanen Nils Karlbergs bedömning att begränsningsregeln i 13 § 3 stycket nämnda lag var tillämplig. Något krav att kalla motparten förelåg därmed inte, eftersom dennes närvaro var obehövlig.

Bedömning

Enligt 13 § första stycket lagen om domstolsärenden (ärendelagen) är förfarandet hos domstolen skriftligt. I förfarandet bör det emellertid enligt andra stycket ingå sammanträde när detta kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet. Domstolen kan, enligt tredje stycket i bestämmelsen, begränsa ett sammanträde till att utreda parternas ståndpunkter i ärendet, till att ta upp muntlig bevisning eller på det sätt som annars är lämpligt.

Av 14 § ärendelagen framgår att domstolen skall hålla sammanträde om det begärs av en enskild part. Sammanträde behöver dock inte hållas om ärendet inte skall prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om ett sammanträde på grund av någon annan särskild omständighet inte behövs. I 18 § ärendelagen föreskrivs att domstolen till ett sammanträde skall kalla den som är part. En förvaltningsmyndighet som är motpart enligt 11 § behöver dock inte kallas annat än om domstolen finner att myndighetens närvaro behövs för utredningen i ärendet. Myndigheten skall dock alltid underrättas om sammanträdet. Huvudregeln är således att samtliga parter i ärendet skall kallas till ett sammanträde. Endast i de ärenden där en förvaltningsmyndighet i enlighet med 11 § ärendelagen är motpart kan avsteg göras från den regeln. Enligt 18 kap. 1 § andra stycket utsökningsbalken skall kronofogdemyndigheten vid överklagande i utsökningsmål dock inte vara part i domstolen.

Tingsrätten har efter begäran av klaganden beslutat att hålla sammanträde. I ärendet var klagandens motpart ett bolag. Som tingsrätten också konstaterat var således den regel som medger undantag från skyldigheten att kalla motparten inte tillämplig i det nu aktuella ärendet.

Tingsrätten har i stället anfört att den med stöd av 13 § tredje stycket ärendelagen begränsade sammanträdet till att bereda klaganden tillfälle att framföra sin sak muntligen inför tingsrätten. Anledningen därtill var enligt tingsrätten bl.a. att bolaget varit närvarande vid det sammanträde som hölls i ett tidigare ärende mellan samma parter rörande samma exekutionstitel och att dess närvaro därför var ”uppenbart onödig”.

Innebörden av bestämmelserna i 13 § andra och tredje styckena ärendelagen är att ett sammanträde normalt skall avse ett ärende i hela dess vidd, men att domstolen kan bestämma lämpliga begränsningar. Ett sammanträde kan således begränsas till att endast gälla ett klarläggande av parternas yrkanden och invändningar eller till att ge parterna tillfälle att lägga fram viss bevisning. Det är däremot inte möjligt att begränsa ett sammanträde på så sätt att endast en av flera parter kallas att inställa sig vid domstolen. En sådan ordning skulle stå i strid med den grundläggande likställighetsprincip som måste prägla handläggningen av ett ärende i vilket ett motpartsförhållande råder. Det framgår också av förarbetena till ärendelagen att med ”sammanträde” avses endast sådana fall i vilka domstolen skall bereda företrädare för samtliga parter tillfälle att delta (prop. 1995/96:115 s. 156).

Möjligheten att enligt 13 § tredje stycket ärendelagen begränsa ett sammanträde på visst sätt innebär således inte att undantag kan göras från huvudregeln i 18 § ärendelagen att domstolen till ett sammanträde skall kalla den som är part. Det finns inte heller i övrigt något lagstöd för att underlåta att kalla motparten till sammanträde i ett ärende som det här är fråga om. En annan sak är att ett ärende enligt 20 § ärendelagen i vissa fall kan handläggas och avgöras även om part som delgetts kallelse uteblivit från ett sammanträde.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutar jag ärendet.

Åklagar- och polisväsendena

Uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten

(Dnr 2842-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde B.E. kritik mot Polismyndigheten i Västerorrlands län och åklagare vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Sundsvall, bl.a. med anledning av handläggningen av beslag. Han uppgav därvid att dagböcker hade tagits i beslag från honom och att han efter drygt fyra månader fortfarande inte hade fått tillbaka dem.

Utredning

Handlingar fordrades in från åklagarkammaren och från polismyndigheten. Från polismyndigheten och åklagarkammaren inhämtades också muntliga upplysningar i saken. Vidare infordrades handlingar i Ångermanlands tingsrätts mål B 392-03 m.fl. och Hovrättens för Nedre Norrland mål B 425-03.

Av de granskade handlingarna och upplysningarna framkom följande.

Den 6 februari 2003 lämnade en företrädare för socialförvaltningen in fyra tabletter till polisen och uppgav att hon erhållit dem i samband med ett hembesök hos B.E. Tabletterna togs i beslag med anledning av misstanke om narkotikabrott (Sollefteå närpolisområdes beslagsliggare nr 19-03 p. 2–3). Det framgick inte vad som hade hänt med beslagen.

Den 24 februari 2003 hämtades B.E. till förhör efter beslut av kammaråklagaren Joachim Gyllencreutz. Han anhölls samma dag misstänkt för narkotikabrott och en husrannsakan verkställdes i hans bostad. Vid denna togs bl.a. en stor mängd läkemedel av olika slag såsom Alvedon, Zolofit, Cipramil, Propavan och Theralen samt sju dagböcker i beslag. Beslagen fastställdes av Joachim Gyllencreutz den 26 februari 2003. B.E. åtalades den 25 mars 2003 för grovt narkotikabrott. I stämningsansökan yrkades att vissa i beslag tagna narkotiska preparat skulle förklaras förverkade. Av handlingarna framgick emellertid inte vad som hade hänt med åtskilliga delar av de i beslag tagna föremålen, däribland läkemedlen (Sollefteå närpolisområdes beslagsliggare nr 34-03 p. 8–14, 17–18, 22–27, 29–33, 36–38).

Av Ångermanlands tingsrätts dom, som meddelades den 9 april 2003, framgick att dagböckerna (Sollefteå närpolisområdes beslagsliggare nr 34-03 p. 1–7) hade funnits tillgängliga i original vid huvudförhandlingen. Något yrkande syntes inte ha framställts beträffande dagböckerna och något beslut avseende beslagen fanns inte intaget i tingsrätts dom. Hovrätten meddelade dom den 16 juni 2003. I domen angavs att de av åklagaren åberopade dagböckerna i vissa delar hade företetts i original.

Från åklagarkammaren inhämtades den 2 september 2003 att Joachim Gyllencreutz hade gjort en anteckning i akten att beslaget avseende dagböckerna

skulle kvarstå till dess domen vunnit laga kraft. Det fanns då ingen uppgift i åklagarkammarens ärende om att domen hade vunnit laga kraft.

Ärendet remitterades till dåvarande Åklagarmyndigheten i Umeå för upplysningar och yttrande över handläggningen av de ovan angivna beslagen i ärendet.

Överåklagaren Peter Hertting kom in med ett yttrande som han därefter kompletterade. Vidare inkom ett yttrande från vice chefsåklagaren Bertil Månsson vid åklagarkammaren i Sundsvall.

Bertil Månsson

Det aktuella ärendet har handlagts av lokal åklagare i Örnsköldsvik. Denna enhet har numera upphört och den personal bestående av en kanslist och två åklagare som arbetat där tjänstgör alljämt inom åklagarväsendet men utanför åklagarkammarens i Sundsvall verksamhetsområde. Den åklagare som varit förundersökningsledare i ärendet, kammaråklagare Joachim Gyllencreutz, är anställd vid åklagarkammaren i Uppsala. Övrig personal är anställd vid åklagarkammaren i Umeå.

Vid min genomgång av åklagarkammarens akt i ärendet har jag funnit att åklagarbeslut finns om att de nu ifrågasatta beslagen skall hävas.

Såvitt avser beslag nr 19-03 punkterna 2 och 3 har sålunda Gyllencreutz redan i samband med att han väckte åtal i ärendet den 25 mars 2003 beslutat att häva de beslagtagna tablettorna. De fyra tabletter som omfattas av beslaget skulle enligt åklagarens beslut förstöras. Grunden för detta beslut kan jag inte uttala mig om, men enligt beslagsprotokollet har B.E. före beslaget överlämnat tablettorna till befattningshavare vid socialtjänsten under hembesök hos B.E.

Vad gäller beslag nr 34-03 punkterna 8–14, 17–18, 22–27, 29–33 och 36–38 har likaledes Gyllencreutz den 25 mars 2003 beslutat att häva beslaget av godset i nämnda punkter samt att detta skall återlämnas till B.E. Av åklagarkammarens diarium framgår det inte annat än att detta beslut expedierats först den 3 september 2003 till polisen i Sollefteå. När jag kontrollerat detta förhållande med polisen har det framkommit att man fått del av beslutet, dock oklart när detta skett.

Slutligen har beträffande beslag nr 34-03 punkterna 1–7 även godset i nämnda punkter hävts av åklagare med anvisning om att godset skall återlämnas till B.E. Beslutet fattades den 2 september 2003 av kammaråklagare Björn Ohlsson vid åklagarkammaren i Sundsvall. Beslutet expedierades enligt åklagarkammarens diarium den 3 september 2003 till polisen i Sollefteå, vilken bekräftat för mig att man tagit del av beslutet. Det aktuella beslagsmaterialet har använts som bevisning vid huvudförhandlingarna i tingsrätten och hovrätten. Enligt min mening skulle rätteligen ett yrkande ha framställts redan vid huvudförhandlingen i tingsrätten den 1 april 2003 om att rätten skulle besluta om att beslaget skulle bestå fram till dess en lagakraftvunnen dom förelåg i ärendet.

Peter Hertting

Kammaråklagaren Joachim Gyllencreutz ledde under början av 2003 en förundersökning avseende misstanke om narkotikabrottslighet m.m. riktad mot fyra misstänkta personer. Under förundersökningen verkställdes rätt omfattande beslag av dels narkotika, dels andra läkemedel och dels dagböcker, papperslappar med anteckningar etc. Ett förundersökningsprotokoll upprättades den 15 mars 2003.

Gyllencreutz väckte den 25 mars 2003 åtal mot de fyra misstänkta. Mot två av dem riktades förverkandeyrkanden. Samma dag hävde Gyllencreutz huvuddelen av de beslag JO nu efterfrågar, nämligen beslagsliggaren nr 19-03

punkterna 2–3 samt nr 34-03 punkterna 8–14, 17–18, 22–27, 29–33 och 36–38. Återstående beslag hävdes den 2 september 2003 genom beslut av kammaråklagaren Björn Ohlsson. Såvitt gäller beslagen i beslagsliggaren nr 19-03 angavs, förutom att beslaget hävdes, att godset, fyra tabletter, skulle förstöras. I övrigt angavs att beslagtagna egendom skulle åter till den från vilken beslaget gjorts. Åtalet har sedermera varit föremål för prövning av tingsrätt och hovrätt. Domstolarnas prövning har dock ingen betydelse för den här aktuella frågan.

De fyra tabletterna (nr 19-03 punkterna 2 och 3) är icke analyserade av SKL, vilket kan synas anmärkningsvärt eftersom de inte är identifierade. Mot den bakgrunden att analys nu inte genomförts är det riktigt att häva beslaget men motsägelsefullt och felaktigt att samtidigt förordna att de skall förstöras.

Dagböckerna (nr 34-03 punkterna 1–7) har varit föremål för bevisbeslag. Hovrättsdom vann laga kraft den 15 juli 2003. Denna dag skulle därför de nämnda beslagen ha hävts. Dröjsmålet med att häva beslagen fram till den 2 september må vara ursäktligt med tanke på semestertiderna. Dessutom kan påpekas att Gyllencreutz lämnade sin åklagartjänst vid Åklagarkammaren i Sundsvall inför sommarsemestern.

Återstående beslag, tydligt identifierade mediciner, har inte varit på analys, vilket inte heller har varit motiverat. Beslagen har också helt riktigt hävts i samband med åtalsprövningen. Beslagtagna gods skulle då omedelbart ha återlämnats. Så har inte skett. Från polisen i Sollefteå, där beslagen verkställdes och beslagtagna egendom förvarades, har bekräftats att besluten om hävande av beslagen inkommit. Dock saknas anteckningar om när detta skett, liksom när godset lämnades ut till kriminalvårdsanstalten i Härnösand, där mannen i fråga avtjänar det fängelsestraff han ådömts. Enligt uppgift från anstalten hade mannen fram till i dag ännu inte kvitterat godset i fråga.

Sammanfattningsvis kan sägas att Gyllencreutz beslut såvitt gäller de fyra första tabletterna är felaktigt i så måtto att han förordnat att de skulle förstöras. Hanteringen av beslaget avseende bevismaterialet är riktigt. Beslaget i övrigt är såvitt på åklagaren ankommer korrekt handlagt. Det kan inte rimligen åvila åklagaren ett ansvar som förundersökningsledare att förvissa sig om att polisen verkligen lämnar ut den egendom för vilken beslag hävts. Det ankommer inte på mig att värdera polisens och kriminalvårdens befattning med godset efter det att beslagen hävts.

Komplettering till upplysningar och yttrande kring frågan om förverkande av narkotika m.m.

Kompletteringen bygger på uppgifter jag inhämtat från Gyllencreutz.

Gyllencreutz har uppgivit: Det var ett mycket omfattande beslag. Som åklagare hade han då svårt att i den stund han för första gången skulle ta ställning till beslagen, tidpunkten för fastställande av dem, hinna granska alla enskildheter. Det blev först i och med åtalsprövningen. Han ifrågasätter att polisen tar kända läkemedel som Alvedon i beslag. Samtidigt som han arbetade med detta mål hade han ytterligare tre mål med häktade, varför arbetssituationen var pressad.

Jag delar Gyllencreutz uppfattning att vanliga identifierbara läkemedel inte skall tas i beslag. I konsekvens härmed skall åklagaren då inte heller fastställa sådana beslag.

Gyllencreutz har vidare berättat: Inför åtalsprövningen uppmärksammade han att de fyra oidentifierade tabletterna inte blivit föremål för analys hos SKL. Om han i det skedet skulle ha beslutat om analys hade målet blivit fördröjt. Han hävde då beslaget men lät förstöra tabletterna för den händelse det skulle ha varit fråga om narkotika.

Gyllencreutz lämnade sin anställning vid åklagarkammaren i Sundsvall inför semesterperioden sommaren 2003, således innan hovrättsdomen vann laga kraft den 15 juli 2003. Han har inget ansvar för beslagen i slutfasen av målet.

Ärendet remitterades sedan till Ångermanlands tingsrätt för upplysningar och yttrande över vilka överväganden som gjordes vid den syn beträffande dagböckerna som ägde rum vid huvudförhandlingen.

Tingsrätten (lagmannen Ylva Johansson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från f.d. lagmannen Lars G. Eriksson.

Lars G. Eriksson

I egenskap av ordförande i mål B 392-03 m.fl. vid Ångermanlands tingsrätt, vari dom meddelades den 9 april 2003, får jag anföra följande:

De beslagtagna dagböckerna åberopades av åklagaren som bevis. Tingsrätten hade tillgång till kopior av dagboksanteckningarna i erforderliga delar. Vidare hördes kriminalinspektören Lars Pettersson som vittne angående vad som kommit fram under förundersökningen vid genomgång av dagboksanteckningarna. I samband härmed företedde åklagaren dagböckerna i original, men de gavs aldrig in i målet. Som anförts av vice chefsåklagaren Bertil Månsson borde åklagaren ha framställt ett yrkande vid huvudförhandlingen om att beslaget skulle bestå fram till dess att dom i målet vunnit laga kraft. Även utan ett sådant yrkande borde dock tingsrätten i domen enligt 27 kap. 8 § sista stycket RB självmant ha prövat frågan om beslaget fortfarande skulle bestå. Att så inte skett måste ha berott på ett rent förbiseende. Det kan anmärkas att dagböckerna också företeddes i original i hovrätten och åberopades som bevis. Hovrätten har inte heller i sin dom den 16 juni 2003, som vann laga kraft den 14 juli 2003, prövat frågan om beslaget av dagböckerna.

Ylva Johansson

Vad gäller överväganden i samband med den syn beträffande dagböckerna som ägde rum vid huvudförhandlingen hänvisar tingsrätten till det yttrande som ordföranden, f.d. lagmannen Lars G. Eriksson, avgett.

Vidare kan tingsrätten konstatera att rätten vid avgörandet inte tillämpat bestämmelserna i 27 kap 8 § sista stycket rättegångsbalken när den inte tagit ställning till nu aktuellt beslagsbeslut. Med hänsyn till utgången i målet i denna del skulle rätten ha beslutat att beslaget av dagböckerna skulle bestå. Ordföranden i målet har yttrat att anledningen till att rätten inte prövat frågan om beslag måste ha berott på rent förbiseende.

Ärendet remitterades därefter till Hovrätten för Nedre Norrland för upplysningar och yttrande över vilka överväganden som gjordes vid den syn beträffande dagböckerna som ägde rum vid huvudförhandlingen.

Hovrätten (hovrättspresidenten Barbro Hegrelius Jonson) kom in med ett yttrande i vilket hänvisades till en skrivelse från hovrättsråden Christer Berg och Henrik Ibold samt adjungerade ledamoten, f.d. kammarrättslagmannen Stina Zackari, som deltog i hovrättens avgörande i målet.

Christer Berg, Henrik Ibold och Stina Zackari

Åtalet för narkotikabrott byggde till stor del på uppgifter som under förundersökningen hade hämtats från anteckningar i dagböcker som tagits i beslag hos B.E. Såsom bevisning åberopade åklagaren såväl vid tingsrätten som i hovrätten i målet ingivna fotokopior av aktuella sidor i dagböckerna. B.E. gjorde i hovrätten gällande att de aktuella anteckningarna i dagböckerna avseende mängder och penningbelopp inte utgjorde fortlöpande anteckningar utan hade tillkommit i ett försök att i efterhand rekonstruera de affärer han gjort. Han påpekade därvid att detta framgick bl.a. av att anteckningarna hade skrivits med annan penna och att de ibland skrivits över den tidigare texten. Åklaga-

ren, som medförde dagböckerna i original till huvudförhandlingen, visade upp några av de i dagböckerna aktuella sidorna. Hovrätten fann inte anledning att i samband med denna syn göra några särskilda överväganden av processuell art.

Vad sedan gäller hovrättens bedömning av vad som förevarit kan konstateras att det av förundersökningen framgår att Polismyndigheten i Västernorrlands län, Sollefteå närpolisområde, vid husrannsakan i B.E:s bostad den 24 februari 2003 tog dagböckerna i beslag; beslaget fastställdes av åklagaren den 26 februari 2003, – – – . Dagböckerna i original har inte ingivits vare sig till tingsrätten eller till hovrätten. Något yrkande om att beslaget skulle bestå har inte framställts från åklagarens sida, och tingsrätten har i sin dom inte prövat frågan om beslaget av dagböckerna skulle bestå. Beslutet om beslag får därmed anses ha upphört i och med att tingsrätten meddelat dom i målet utan att förordna att beslaget skulle bestå (jfr Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1993/94 s. 41 sista stycket och SOU 1995:47 s. 433–434). Hovrätten har därför inte haft anledning att i domen med tillämpning av 27 kap. 8 § femte stycket rättegångsbalken uttala sig om det tidigare gällande beslaget.

Hovrätten anser, mot bakgrund av det anförda, att sådana omständigheter som enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken utgör förutsättningar för beslut om beslag inte förelåg. Hovrätten hade därför inte anledning att jämlikt 27 kap. 5 § rättegångsbalken själv ta upp frågan om beslag å dagböckerna till behandling och förordna om nytt beslag.

Barbro Hegrelius Jonson anförde i huvudsak följande.

I likhet med hovrättens ledamöter anser jag att det tidigare beslaget av dagböckerna var att anse som hävt i och med att tingsrätten i sin dom inte uttalat sig om beslaget. Möjligen borde hovrätten ha övervägt frågan om beslag i samband med att dagböckerna företeddes inför rätten eller åtminstone ha uppmärksammat åklagaren på att dagböckerna inte längre var i beslag. I detta skede torde åklagaren nämligen inte haft lagstöd för sitt innehav av dagböckerna. Enligt min mening fanns det emellertid inte skäl för hovrätten att vid detta tillfälle på nytt ta dagböckerna i beslag av utredningsskäl. Dagböckerna hade då företetts och bedömts i två instanser.

I ett beslut den 31 augusti 2005 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Beslag av tabletter m.m.

Av utredningen framgår att fyra tabletter med okänt innehåll togs i beslag den 6 februari 2003 (beslagsprotokoll nr 19-03 p. 2–3). I beslagsprotokollet angavs att ändamålet med beslagen var att utröna omständigheter som kunde antas äga betydelse för utredningen. Beslagen hävdades av Joachim Gyllencreutz den 25 mars 2003. Samtidigt beslutade han att tabletterna skulle förstöras.

Regler om beslag finns i 27 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 1 § första stycket får ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för en brottsutredning (bevisbeslag) eller vara någon avhänt genom brott (återställandebeslag) eller på grund av brott förverkat (förverkandebeslag) tas i beslag. Om det inte längre finns skäl för ett beslag skall det enligt 8 § första stycket omedelbart hävas. Förundersökningsledaren har därför att under förundersökningen fortlopande pröva om beslaget skall bestå. Om beslaget hävs skall det beslagtag-

na godset enligt huvudregeln återställas till den person hos vilken beslaget gjorts.

Av 6 § narkotikastrafflagen (1968:64) följer att narkotika som varit föremål för brott enligt lagen skall förverkas om det inte är uppenbart obilligt. I 7 § narkotikastrafflagen, som innehåller regler om beslag av egendom som kan antas vara förverkad enligt 6 §, hänvisas till 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m., som innehåller bestämmelser om bl.a. förstöring av beslagtagen eller förverkad egendom.

När beslagen verkställdes fanns misstanke om att tablettorna innehöll narkotika. De borde därför självfallet ha analyserats för att undersöka om så var fallet. Utan ett klarläggande av att det var fråga om narkotika saknades rättslig grund för att låta förstöra tablettorna.

När det sedan gäller övriga i beslag tagna läkemedel delar jag Joachim Gyllencreutz uppfattning att det synes ha saknats anledning att ta läkemedel som t.ex. Alvedon i beslag. Som åklagarmyndigheten anfört borde Joachim Gyllencreutz således inte ha fastställt dessa beslag.

Av åklagarmyndighetens yttrande framgår vidare att Joachim Gyllencreutz samma dag som han väckte åtal beslutade att häva beslagen av vissa läkemedel (beslagsliggare nr 34-03 punkterna 8–14, 17–18, 22–27, 29–33 och 36–38) samt att dessa skulle återlämnas till B.E. Av åklagarkammarens diarium framgår inte annat än att beslutet först den 3 september 2003 expedierades till polisen i Sollefteå.

Som sagts ovan skall ett beslag hävas om det inte längre föreligger skäl för det. Det åligger den åklagare som har hävt ett beslag att se till att polismyndigheten underrättas därom. En sådan underrättelse måste självfallet lämnas i omedelbar anslutning till att beslutet fattats eftersom det är polismyndigheten som har att verkställa beslutet.

I det aktuella fallet synes det således ha dröjt från den 25 mars 2003 till i början av september 2003 innan polismyndigheten fick underrättelse om att beslagen var hävda. Anledningen härtill har inte kunnat klarläggas. En sådan tidsutdräkt är emellertid under alla förhållanden oacceptabel. Det är angeläget att chefen för en åklagarkammare ser till att det finns rutiner som säkerställer att sådan underrättelse omgående sker.

Dagböckerna

Enligt 27 kap. 8 § sista stycket RB skall rätten, när målet avgörs, pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. Om rätten försummar att uttala sig om ett beslag när målet avgörs anses beslaget hävt i och med att dom meddelas i målet (jfr JO 1993/94 s. 38 och SOU 1995:47 s. 431 f.).

Av utredningen framgår att dagböckerna togs i beslag vid en husrannsakan den 24 februari 2003 och att beslaget fastställdes av Joachim Gyllencreutz den 26 februari 2003. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten lämnade Joachim Gyllencreutz in fotokopior av dagboksanteckningar och åberopade dessa som bevisning. Han hade emellertid även med sig dagböckerna i original till huvudförhandlingarna i såväl tingsrätten som hovrätten där han förevisade några av de aktuella sidorna. Något yrkande beträffande dagböckerna framställde

han dock inte. Den 2 september 2003, en och en halv månad efter det att hovrättens dom vunnit laga kraft, hävde en annan åklagare vid kammaren beslagen av dagböckerna. Joachim Gyllencreutz hade då påbörjat anställning vid en annan åklagarkammare.

I åklagarkammarens akt finns en anteckning om att Joachim Gyllencreutz ansett att beslaget skulle bestå till dess dom i målet vunnit laga kraft. Jag noterar dock att detta inte har nämnts i yttrandet från åklagarmyndigheten. Anteckningen i akten svarar emellertid väl mot Joachim Gyllencreutz handlande i målet.

Av bestämmelsen i 27 kap. 8 § första stycket RB, att beslag skall hävas om det inte längre finns skäl för det, följer att en åklagare inte kan fatta beslut om hur det i framtiden skall förfaras med ett visst beslag. Bestämmelsen innefattar nämligen en principiell skyldighet för åklagaren att fortlöpande pröva om det finns skäl att låta ett beslag bestå. Någon möjlighet för en åklagare att förordna att ett beslag skall bestå till dess att domen i målet vunnit laga kraft, som Joachim Gyllencreutz synes ha gjort, finns således inte. Som redan framgått hävs dessutom ett beslag om tingsrätten i sin dom inte bestämt att det skall bestå.

Detta medför att en åklagare som förutser att det finns ett behov av att behålla ett föremål i beslag till dess att en lagakraftvunnen dom föreligger följaktligen måste låta domstolen ta ställning till beslaget.

Mot denna bakgrund delar jag Bertil Månssons uppfattning att Joachim Gyllencreutz, som uppenbarligen ansåg att beslagen borde bestå till dess domen i målet vann laga kraft, rätteligen redan vid huvudförhandlingen i tingsrätten borde ha framställt ett yrkande om att rätten skulle besluta att beslagen av dagböckerna skulle bestå till dess att en lagakraftvunnen dom förelåg i målet.

Av såväl tingsrättens som hovrättens dom framgår att dagböckerna i original förevisades vid respektive förhandling. Tingsrätten fattade inte något beslut beträffande dagböckerna i sin dom.

Som tidigare nämnts skall rätten, när målet avgörs, pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. I samband med att målet avgörs måste rätten alltid ta slutlig ställning till samtliga i målet bestående tvångsmedel. När det gäller beslag råder på den punkten principiellt sett ingen begränsning till sådana som fastställts eller beslutats av rätten eller som framgår av åklagarens stämningsansökan. Rätten kan emellertid inte ges någon mer omfattande undersökningsplikt när det gäller sådana beslagsbeslut som inte framgår av åklagarens framställning i målet (Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 27:25). Det förhållandet att dagböckerna förevisades i tingsrätten medför dock att domstolen, även om åklagaren inte hade framställt något yrkande, varit skyldig att utreda om det rörde sig om beslagtagna egendom. När det då hade framkommit att beslagen inte var hävda borde tingsrätten i domen ha tagit ställning till om de skulle bestå eller hävas. Tingsrätten har anfört att detta av förbiseende inte skedde. Som sagts ovan får beslutet om beslagen av dagböckerna likväl anses ha upphört i och med att tingsrätten meddelade dom i målet utan att förordna att beslagen skulle bestå.

2006/07:JO1

Frågan är då slutligen om hovrätten borde ha vidtagit någon åtgärd när dagböckerna i original företeddes av Joachim Gyllencreutz vid huvudförhandlingen. Jag kan givetvis inte ha någon synpunkt på hovrättens bedömning att det saknades förutsättningar för att på nytt förordna om beslag. Jag anser däremot att hovrätten – närmast som ett utflöde av att domstol principiellt bär ansvaret för att avgöra om de tvångsmedel åklagare beslutat om i målet skall bestå eller inte – borde ha fäst åklagarens uppmärksamhet på att beslagen av dagböckerna redan tidigare hade hävts. Ett sådant påpekande torde också ha kunnat medverka till att den beslagtagna egendomen återställdes betydligt tidigare än som nu kom att ske.

Vad som i övrigt kommit fram föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

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

Uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället

(Dnr 5010-2003)

I ett beslut den 16 februari 2006 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

I ett beslut den 5 december 2003 i ett tillsynsärende riktade Socialstyrelsen kritik mot dåvarande Huddinge Universitetssjukhus AB. Av detta framgick att företrädare för den s.k. PKU-biobanken vid sjukhuset hade lämnat ut ett blodprov ur biobanken till polisen i samband med utredningen av mordet på utrikesminister Anna Lindh. Det framgick vidare att blodprovet lämnades ut till polisen sedan åklagare hade beslutat att ta provet i beslag.

Dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh beslutade, med anledning av de nämnda uppgifterna, att ta upp förhållandena till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Diariet i Åklagarmyndighetens (dåvarande Åklagarmyndigheten i Stockholm) ärende, tvångsmedelsblankett innehållande ett beslut om beslag av blodprov den 22 september 2003 samt protokoll över beslag i brottmål fordrades in.

Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 10 september 2003 övertog dåvarande tf. överåklagaren Agneta Blidberg förundersökningen om försök till mord. Såväl Agneta Blidberg som chefsåklagaren Krister Petersson fattade under förundersökningen, som kom att gälla mord, beslut om bl.a. tvångsmedel.

Den 22 september 2003 beslutade Krister Petersson om beslag av ett blodprov. På tvångsmedelsblanketten där beslutet nedtecknats angavs särskilt att

blodprovet förvarades på Huddinge sjukhus. Av beslagsprotokollet framgick att beslaget verkställdes den 23 september 2003.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande.

Beträffande beslutet om beslag av blodprovet anmodades Åklagarmyndigheten att lämna upplysningar om vilka överväganden som hade gjorts i fråga om blodprovets tillgänglighet för beslag när beslutet fattades (fråga 1). Mot bakgrund av att det framgick att såväl Agneta Blidberg som Krister Petersson hade fattat beslut under förundersökningen anmodades Åklagarmyndigheten även att lämna upplysningar om förundersökningsledarskapet var delat mellan flera åklagare och om så var fallet att också ange enligt vilka principer uppdelningen hade gjorts (fråga 2).

Åklagarmyndigheten (Agneta Blidberg) kom in med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från Krister Petersson.

Krister Petersson upplyste följande.

Den 22 september 2003 fick jag en föredragning av Håkan Ström på länskrimis utredningsrotels våldssektion. Upplysningen handlade om att det på Huddinge sjukhus förvarades ett så kallat PKU-prov avseende M.M. Det sades mig också att sjukhuset skulle lämna ut provet, under förutsättning att detta togs i beslag. Det upplystes mig vidare att sjukhuset tidigare lämnat ut prov ur detta register. Jag reflekterade inte närmare om vilken typ av register som det var fråga om, utan när det meddelades mig att sjukhuset var berett att lämna ut provet, utgick jag från att tjänsteman där hade gjort sedvanlig sekretessprövning.

Jag anser att när jag fattade beslut om beslag, så fanns provet tillgängligt för detta tvångsmedel. Det förvarades, som jag uppfattade det, på ett sätt att polisen bara behövde åka dit för att hämta det. Något annat tvångsmedel än beslag blev därför inte aktuellt. Jag fattade därför ett beslut om att provet skulle tas i beslag. Man hade kunnat tänka sig att jag skulle ha beordrat polismän till sjukhuset och sedan, när de stod framför sjukhuspersonalen som skulle lämna ut provet, ha fattat mitt beslut. Jag ansåg emellertid då – och anser alltjämt – att om föremålet finns hos ett allmänt organ som förklarar sig villigt att lämna ut det, så är det tillgängligt för beslag även om det innefattar en bilresa från polishuset för att hämta det.

Polisen åkte efter mitt beslut till Huddinge sjukhus, men innan jag åkte hem på kvällen så hade jag inte fått något besked om att något problem uppstått. Det har därefter upplysts mig att beslaget verkställdes först dagen därpå. Jag ser inte att detta på något grundläggande sätt skulle ha förändrat mitt beslut. Hade jag fått ett samtal från polismännen på platsen och samma förutsättningar som angivits ovan, så skulle mitt beslut ha blivit detsamma.

Om sjukhuset förklarar sig inte vilja lämna ut blodprovet, så hade annat tvångsmedel – husrannsakan – erfordrats för att komma över provet. Det är då högst troligt att jag istället för att själv fatta ett beslut om husrannsakan, skulle ha vänt mig till Stockholms tingsrätt för ett husrannsakensbeslut.

Jag är väl medveten om skillnaden mellan tvångsmedlen husrannsakan och beslag. Jag anser att det beslut jag fattat visat att provet vid tillfället för mitt beslut – mot bakgrund av den information jag hade – var tillgängligt för beslag. Det är inte mitt beslut som tvingat sjukhuset att lämna ut provet, utan sjukhuset ställde som förutsättning upp att mottagandet inte skulle ske ”formlöst” utan att polisen då skulle ta föremålet i beslag.

Agneta Blidberg anförde följande.

Jag har funnit det lämpligt att svara på fråga 2 och fråga 1 i nu nämnd ordning.

Fråga 2 angående förundersökningsledningen.

Med anledning av angreppet på Anna Lindh den 10 september 2004 på NK i Stockholm hade Polismyndigheten i Stockholms län på eftermiddagen samma dag inlett förundersökning avseende försök till mord. Någon skäligen misstänkt för brottet fanns inte. Vid möte hos länskriminalpolisen senare på kvällen övertog jag ledningen av förundersökningen kl. 20.05 då jag ansåg att det var påkallat av särskilda skäl. Även chefsåklagaren Krister Petersson var närvarande vid mötet hos polisen.

Sedan Anna Lindh den 11 september avlidit av de skador hon åsamkats förelåg misstanke om mord, s.k. spaningsmord. Polisen värdjade till allmänheten om tips, och information som skulle bearbetas strömmade in av olika slag. Förhör och förnyade förhör hölls med 40–50 vittnen. För att kunna behärska det snabbt växande utredningsmaterialet och ta ställning till de åtgärder som kunde behöva vidtas bestämde jag den 11 september att Krister Petersson skulle biträda mig under förundersökningen.

Under de första dagarna arbetade både Krister Petersson och jag på plats uppe hos polisen tillsammans med spaningsledningen. Vi beslutade båda i tvångsmedelsfrågor. Det stod ganska snart klart att utredningen inte kunde förväntas få en snabb lösning. Jag bedömde att situationen skulle bli ohållbar om inte vi åklagare kunde beredas någon ledighet och beslöt därför att vi skulle dela upp arbetet och vår närvaro hos polisen. Uppdelningen sinsemellan gjordes alltefter behov och kunde innebära att vi arbetade varannan dag eller mellan olika klockslag, oberoende av om det var vardag eller helg. Polisen var alltid informerad så att det inte skulle råda någon som helst tvekan om vem polisen skulle vända sig till.

Överenskommelsen mellan Krister Petersson och mig var helt klar. Vi var överens om vem som var förundersökningsledare. Krister Petersson hade emellertid befogenhet att själv fatta de beslut som krävdes. Vid tveksamheter skulle jag kontaktas och vi skulle också alltid hålla varandra informerade. Spaningsledningen kände väl till vår överenskommelse.

Bedömning.

Jag är väl medveten om de uttalanden som gjorts om lämpligheten av ett delat förundersökningsledarskap. I förevarande fall var inte förundersökningsledningen delad. Jag var förundersökningsledare och jag biträdades av Krister Petersson. Jag avstår från att – mer än vad jag sagt ovan – redogöra för målets omfattning och den arbetsansträngning som utredningen krävde, men alternativet till det sätt vi valde att arbeta på hade varit att jag antingen hade tvingats vara tillgänglig för beslut i stort sett jämt eller att jag, när jag tog mig någon ledighet, hade fått hänvisa polisen till ordinarie jouråklagare.

Avslutningsvis vill jag tillägga att numera är förundersökningarna ofta av den omfattningen att det av flera orsaker krävs mer än en åklagare. Det är då nödvändigt att varje åklagare har möjlighet att fatta självständiga beslut.

Fråga 1 angående beslag.

Jag hänvisar till vad Krister Petersson upplyst.

Bedömning.

Krister Petersson och jag var helt eniga om hur vi skulle förfara med blodprovet. När Huddinge sjukhus lämnade ut blodprovet skulle detta tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i likhet med vad som gällde för andra föremål som lämnades in till utredningen.

Sedan jag erfarit att beslut om beslag är fattat innan blodprovet fysiskt var tillgängligt kan jag bara konstatera att förfarandet möjligen inte står i överensstämmelse med en strikt tolkning av de regler som gäller. Även om beslutet fattats av Krister Petersson är jag som förundersökningsledare ansvarig.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att min granskning gäller åklagares handläggning i vissa avseenden av den aktuella förundersökningen. Den tar däremot inte sikte på hur Huddinge sjukhus hanterade frågan om utlämnande av blodprovet ur PKU-biobanken. Jag tar således inte heller ställning till hur en prövning av rättegångsbalkens bestämmelser om beslag mot bl.a. reglerna i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. bort utfalla.

Ledningen av förundersökningen

Agneta Blidberg har upplyst att hon var förundersökningsledare, att Krister Petersson biträdde henne under förundersökningen och att han hade befogenhet att själv fatta de beslut som krävdes. Utredningen har visat att såväl Agneta Blidberg som Krister Petersson fattade beslut om bl.a. tvångsmedel under förundersökningen.

I 23 kap. 3 § rättegångsbalken (RB) föreskrivs att beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Vidare anges i vilka fall en förundersökning skall övertas av åklagaren. Enligt 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948 [FUK]) har förundersökningsledaren ansvar för förundersökningen i dess helhet.

Bestämmelserna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen utgår således enligt sin ordalydelse från att det är en enda person som är förundersökningsledare. De ger inte utrymme för kollegialt beslutsfattande vid ledningen av en förundersökning och egentligen inte heller för en uppdelning av förundersökningsledarskapet på flera personer. (Se rörande denna fråga bl.a. JO 1998/99 s. 62, särskilt s. 84, den rapport som lämnades av Juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme, SOU 1987:72, del 2, s. 107 samt Gunnel Lindberg, Åklagaren sedd ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, i Förvaltningsrättslig tidskrift, 2000, s. 37, särskilt s. 44.)

Det principiella synsättet att förundersökningsledarskapet utgör en odelbar helhet har goda skäl för sig. Förundersökningsledaren har det yttersta ansvaret för att avgöra vilka utredningsåtgärder som bör vidtas och hur prioriteringen mellan olika åtgärder bör utfalla. I uppgiften ingår bl.a. att fatta beslut om tvångsmedel, att ge direktiv till utredningspersonalen och att utöva kontroll av att utredningen bedrivs på ett sätt som tillgodoser krav på objektivitet och på värnande av enskildas rättssäkerhetsintressen. Det är givet att det är en fördel om uppgiften fullgörs av en person med ansvar för, och överblick över, förundersökningen i dess helhet. Med en sådan ordning står det alltid klart vem som har att fatta beslut om t.ex. tvångsmedel, och det finns ingen risk att utredningen försvåras av att det råder skilda uppfattningar mellan olika beslutsfattare.

Principen om det odelbara förundersökningsledarskapet är emellertid inte alltid möjlig att fullt ut upprätthålla. Förundersökningsledaren kan under kortare eller längre tid vara förhindrad att fullgöra sin uppgift, t.ex. för att få vila eller föra talan i domstol i ett annat ärende. För att förundersökningen i en sådan situation skall kunna drivas framåt måste det vara möjligt för en annan åklagare att träda in i ärendet. Systemet med s.k. jouråklagare syftar bl.a. till att tillgodose sådana behov.

Det finns i det sammanhanget anledning framhålla att bestämmelsen i 1 a § FUK inte kan tolkas så, att den åklagare som är förundersökningsledare är ansvarig för beslut som under en förundersökning fattas av annan åklagare, t.ex. av en jouråklagare. I annat fall skulle det straff- och disciplinrättsliga ansvaret för fel och försummelser vid myndighetsutövning som sker inom ramen för en förundersökning då knappast kunna göras gällande. Förundersökningskungörelsens föreskrift måste därför förstås så, att den ordinarie förundersökningsledaren har ett övergripande ansvar för förundersökningens bedrivande, men inte för beslut som en annan befattningshavare fattar. När en åklagare tillfälligt träder in i ett ärende får denne rollen som förundersökningsledare och är givetvis ansvarig för de beslut som han eller hon då fattar.

När det gäller förundersökningar av stor omfattning är det självfallet så, som Agneta Blidberg också har anført, att det kan krävas att flera åklagare är insatta i, och arbetar med, ärendet. Det kan i ett sådant ärende redan från början stå klart att åklagaruppgiften inte över tid kan utföras av en åklagare ensam. Principen om det odelbara förundersökningsledarskapet hindrar givetvis inte att flera åklagare arbetar tillsammans med en utredning under ledning av en förundersökningsledare och inte heller att någon av de biträdande eller assisterande åklagarna tillfälligt axlar uppgiften som förundersökningsledare när den ordinarie förundersökningsledaren har förhinder.

Förutom i den nu aktuella förundersökningen hade exempelvis i det s.k. Knutbyärendet två åklagare ett nära samarbete. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har gemensamt genomfört en granskning av ärendet. Vid granskningen har uppmärksammats bl.a. formerna för åklagarens ledning av förundersökningen och fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan de i utredningen medverkande åklagarna. Resultatet av granskningen har redovisats i en rapport den 22 augusti 2005 (RPS/ÅM 2/05).

Av rapporten framgår att förundersökningen i ärendet leddes av en åklagare, huvudåklagaren, och att en annan åklagare assisterade huvudåklagaren. Huvudåklagaren stod i princip för beslutsfattandet. Som understrukits i rapporten är det av yttersta vikt att frågan om vem som leder en förundersökning och därmed bär ansvaret för den framstår som absolut klar. Jag är givetvis av samma uppfattning.

Agneta Blidberg har uppgett att både hon och Krister Petersson arbetade på plats hos polisen tillsammans med spaningsledningen under utredningens första dagar och då fattade beslut i tvångsmedelsfrågor. Jag uppfattar det som att de under denna tid arbetade samtidigt med förundersökningen och att de var för sig fattade beslut. Enligt min uppfattning tyder detta på att de då båda i praktiken fungerade som förundersökningsledare.

Beträffande tiden därefter har Agneta Blidberg uppgett att en uppdelning alltefter behov gjordes mellan henne och Krister Petersson. Rent faktiskt förefaller arbetet då ha bedrivits på så sätt att Agneta Blidberg och Krister Petersson inte tjänstgjorde samtidigt. Agneta Blidberg har uppgett att polisen alltid var informerad om vem de vid varje enskilt tillfälle skulle vända sig till. Hon har även uppgett att polisen kände väl till deras överenskommelse.

Det är, som jag berört ovan, givet att det i omfattande förundersökningar kan vara lämpligt att flera åklagare är insatta i, och arbetar med, en förundersökning. Det helhetsansvar som förundersökningsledaren har enligt 1 a § FUK och det principiella synsätt som bär upp denna regel kan däremot enligt min mening inte frångås genom att arbetet organiseras så att en åklagare, sida vid sida med den åklagare som är förundersökningsledare, fattar beslut om exempelvis tvångsmedel. En sådan ordning som åklagarna synes ha tillämpat under de första dagarna av den aktuella förundersökningen kan inte vara avsedd. I de fall där flera åklagare deltar i arbetet samtidigt är det viktigt att det även i det praktiska arbetet klart framgår vem av dem som är förundersökningsledare och att det är den personen som utövar de befogenheter som tillkommer denne, såsom att fatta beslut om tvångsmedel. En sådan ordning har såvitt framgått tillämpats i t.ex. Knutbyärendet.

Det är däremot, som jag nyss konstaterat, självfallet godtagbart att en biträdande åklagare under viss tid träder in och ersätter förundersökningsledaren när denne av någon anledning är förhindrad att utöva sitt ledarskap. Den biträdande åklagaren kan då givetvis, på eget ansvar, fatta beslut i ärendet. Mot den ordning som jag har uppfattat att Agneta Blidberg och Krister Petersson tillämpade vid utövandet av förundersökningsledarskapet efter de inledande dagarna har jag därför inte någon erinran. Jag noterar härvid även att Agneta Blidberg uppgett att utredningsmännen var väl medvetna om vem de skulle vända sig till.

Beslutet om beslag

Av en tvångsmedelsblankett i ärendet framgår att Krister Petersson den 22 september 2003 beslutade om beslag av ett blodprov som förvarades på Huddinge sjukhus. Dagen därpå verkställdes beslaget genom att blodprovet överlämnades till polisen.

Agneta Blidberg har anfört att även om det aktuella beslutet om beslag fattades av Krister Petersson är hon, som förundersökningsledare, ansvarig för beslutet. Jag har emellertid under föregående avsnitt konstaterat att även om förundersökningsledaren är ansvarig för förundersökningen i dess helhet kan denna regel inte tolkas så att förundersökningsledaren också blir ansvarig för de beslut som en annan åklagare fattar. Såväl Krister Petersson som Agneta Blidberg har uppgett att det var Krister Petersson som fattade det aktuella beslutet. Av anteckningarna på tvångsmedelsblanketten framgår inte heller annat än att så var fallet. Att de två fört diskussioner i saken och att Agneta Blidberg varit enig med Krister Petersson medför inte någon annan bedömning av ansvarsfrågan. Krister Petersson är således ensam ansvarig för beslutet.

Bestämmelser om beslag finns i 27 kap. RB. De grundläggande förutsättningarna för beslag anges i 1 §. För att ett föremål skall kunna tas i beslag i syfte att säkra bevisning krävs att det skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott. Vidare skall föremålet vara tillgängligt för sådan åtgärd, dvs. beslutet om beslag skall omedelbart kunna gå i verkställighet (Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 27:3). Föremålet skall vara fysiskt tillgängligt så att det kan tas om hand, förseglas eller märkas och på så sätt omedelbart kan "tas" i beslag. Denna princip har kommit till visst uttryck i lagtext såvitt gäller rättens beslut om beslag. I 27 kap. 5 § första stycket RB stadgas att "Rätten må förordna om beslag å föremål, som företes vid rätten eller eljest är tillgängligt för beslag". Samma princip gäller också då åklagare eller polisman beslutar om beslag. Det har emellertid i dessa fall inte ansetts nödvändigt att införa en särskild bestämmelse om att egendom får tas i beslag endast under förutsättning att den är tillgänglig för beslag (SOU 1995:47 s. 357). Det kan dock nämnas att i lag (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut har särskilt föreskrivits att åklagare får besluta om beslag av föremål som kan antas komma att påträffas i en annan medlemsstat i EU utan hinder av att föremålet inte är tillgängligt vid beslutet (2 kap. 1 § första stycket). I samma lagrum föreskrivs att ett sådant beslut inte får verkställas i Sverige.

Beslag får inte beslutas i syfte att tvinga fram ett föremål. För att möjliggöra att föremål blir tillgängliga för beslag finns därför bl.a. regler om husrannsakan i 28 kap. RB (jfr Fitger, a.a., s. 28:3). En åklagare kan således inte införa en husrannsakan besluta att visst föremål skall tas i beslag. Han eller hon kan dock lämna direktiv om vilka föremål som skall eftersökas, men det är de personer som utför husrannsakan som avgör om de föremål som påträffas skall tas i beslag (a.a., s. 27:5). I de flesta fall krävs andra tvångsmedel än beslag för att få fram det föremål som, om det skulle påträffas, kan tas i beslag. Dessa tvångsmedel är i första hand husrannsakan, kroppsvisitation och edition (Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, s. 378).

Enligt 28 kap. 1 § RB får, om det förekommer anledning att brott har förövats på vilket fängelse kan följa, i hus, rum eller slutet förvaringsställe husrannsakan företas för eftersökande av föremål som är underkastat beslag. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan företas endast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller eljest synnerlig anledning förekommer att genom rannsakingen föremål som är underkastat beslag skall anträffas. Enligt 28 kap. 4 § RB meddelas förordnande om husrannsakan, utom i visst fall som inte är aktuellt här, av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Förordnande om husrannsakan för delgivning skall alltid meddelas av rätten. Kan i annat fall husrannsakan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas bör, om det inte är fara i dröjsmål, åtgärden inte vidtas utan rättens förordnande.

Det är inte alltid självklart om en åtgärd, som syftar till att ta om hand ett föremål, skall betraktas enbart som ett beslag eller som ett led i en husrannsakan. Det gäller inte minst i situationer då – som i förevarande fall – den som innehar ett föremål själv på visst sätt medverkar till att detta kan tas i beslag.

Om någon t.ex. på eget initiativ och utan något föregående beslut om husrannsakan eller annan tvångsåtgärd väljer att överlämna ett föremål till polisen, råder det givetvis inget tvivel om att godset kan tas om hand genom ett beslut om beslag. Det förhåller sig däremot annorlunda om personen i fråga väljer att överlämna ett föremål i samband med en husrannsakan eller därför att han fått kännedom om att ett beslut om husrannsakan kommer att verkställas. Även om det i en sådan situation inte fordras någon eftersökning för att göra föremålet tillgängligt för beslag, finns det skäl att utgå från att det är den beslutade tvångsåtgärden som föranlett innehavaren att överlämna föremålet. Inslaget av "frivillig" medverkan fräntar därför inte förrättningen dess karaktär av husrannsakan. Enligt min mening bör samma synsätt i princip gälla så snart den enskildes medverkan grundas på ett av brottsutredande myndighet framställt önskemål om att få ta hand om ett föremål som förvaras i hus eller rum eller slutet förvaringsställe som denne disponerar. Även i en sådan situation kan nämligen den enskildes beredvillighet att medverka till att göra föremålet tillgängligt inte sällan ha sin grund i dennes kännedom om de tvångsmedel som står till myndighetens förfogande. Beslag av ett föremål bör därför också under sådana förutsättningar ske som ett led i en husrannsakan. En sådan ordning minskar risken för att de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar institutet husrannsakan kringgås. (För ett likartat synsätt, se Gunnel Lindberg, a.a., s. 554 f.)

Jag har i det aktuella fallet inte anledning utgå från annat än att blodprovet skäligen kunde antas ha betydelse för brottsutredningen. Frågan är däremot om kravet på blodprovets tillgänglighet var uppfyllt och om förutsättningar för att ta provet i beslag därmed förelåg.

Som nämnts ovan fattades beslutet om beslag den 22 september 2003 och det verkställdes dagen därpå. Krister Petersson har upplyst att han informerats om att Huddinge sjukhus hade medgett att blodprovet lämnades ut under förutsättning att det togs i beslag. När beslutet om beslag fattades förvarades emellertid blodprovet alltjämt i sjukhusets lokaler. Som Agneta Blidberg har konstaterat fattade Krister Petersson således beslutet om beslag av blodprovet innan detta var fysiskt tillgängligt. Det saknades därmed rättsliga förutsättningar för beslutet.

Frågan är då vad som hade krävts för att kunna få tillgång till blodprovet i förundersökningen.

Krister Petersson har uppgett att han, när han av polisen upplystes om att Huddinge sjukhus förvarade ett s.k. PKU-prov, inte närmare reflekterade över vilken typ av register provet härrörde från. Jag har förståelse för att det inte är allmänt bekant vad som karakteriserar PKU-biobanken. Däremot framstår det som anmärkningsvärt att Krister Petersson inför sitt ställningstagande inte informerade sig närmare om biobanken, dess ändamål och den lagstiftning som gäller för dess handhavande. Enbart det förhållandet att han fick uppgift om att sjukhuset tidigare lämnat ut prov från biobanken kan inte betraktas som tillräckligt underlag i fråga om vad hans kommande beslut avsåg. Utan kunskap om vilka regler som gäller för biobanken kunde han givetvis inte göra en bedömning av vilken vikt som det kunde finnas anledning att tillmäta de intressen som talade mot den tilltänkta åtgärden.

2006/07:JO1

Krister Petersson har vidare, som framgått, uppgett att han fick information om att sjukhuset skulle lämna ut provet under förutsättning att det togs i beslag. Han uppfattade detta som ett villkor från sjukhusets sida av innebörd att mottagandet inte skulle ske ”formlöst”. Han har också anført att det inte var hans beslut som tvingade sjukhuset att lämna ut provet.

Det står emellertid klart att sjukhusets samarbetsvillighet inte kunde tolkas som att sjukhuset avsåg att frivilligt överlämna blodprovet. Det givna beskedet innebar ju tvärtom att sjukhuset avsåg att medverka endast under förutsättning att ett tvångsmedelsbeslut fattades. Det måste också redan vid föredragningen ha stått klart för Krister Petersson att initiativet till att provet skulle göras tillgängligt i utredningen inte kom från sjukhusets sida. I denna situation hade, som jag nyss utvecklat, fordrats ett beslut om husrannsakan för att göra provet tillgängligt för beslag. En annan sak är att Krister Petersson på goda grunder kunde förvänta sig att sjukhuset skulle komma att medverka vid en verkställighet av ett sådant beslut.

Av det sagda följer att Krister Petersson – i motsats till vad han själv föreslagit – inte heller kunnat ta sjukhusets medgivande för gott och beordrat polis till platsen så att ett beslut om beslag kunde fattas när provet var fysiskt tillgängligt. Ett sådant förfarande skulle vara liktydigt med att kringgå de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar institutet husrannsakan.

Krister Petersson har uppgett att han, för det fall att sjukhuset inte medgett att lämna ut provet och ett beslut om husrannsakan således hade erfordrats, ”högst troligt” hos Stockholms tingsrätt skulle ha begärt ett förordnande om husrannsakan. Det är även min uppfattning att frågan om husrannsakan borde ha underställts tingsrätten. Avvägningen mellan brottsutredningens intresse, å ena sidan, och de motstående enskilda och allmänna intressen som regleringen av bl.a. frågor om utlämnande av prover i lagen om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. syftar till att tillgodose, å den andra, hade då kunnat komma under domstols prövning.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m.

(Dnr 1353-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.A. kritik mot bl.a. kriminalinspektören Per-Olof Lindberg vid Polismyndigheten i Västra Götaland, utredningsgruppen i Borås. I anmälan gjordes bl.a. gällande att Per-Olof Lindberg hade ”medvetet slängt bort förhör med alibi vittnen” i en förundersökning och inte följt upp uppgifter som M.A. lämnat utan utgått från att han var skyldig samt att M.A. därför oskyldigt dömts till ett långt fängelsestraff.

Utredning

Borås tingsrätts dom den 9 februari 2004 och huvudförhandlingsprotokoll i mål B 3104-03 inforrades. Från Hovrätten i Västra Sverige inforrades hovrättens dom den 31 mars 2004, protokoll, överklagandeskrifter och dagboksblad i mål B 1671-04. Från polismyndigheten inforrades handlingar i det aktuella ärendet m.fl. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

I februari 2004 dömde tingsrätten M.A. för bl.a. grov misshandel till fängelse tre år. Efter överklagande från både åklagaren och M.A. ändrade hovrätten tingsrättens domslut och bestämde fängelsestraffet till tre år sex månader. – Enligt förundersökningsprotokollet i ärendet hölls slutförhör med M.A. den 22 januari 2004. Vid detta förhör uppgav M.A. att han hade varit på en annan plats när den grova misshandeln skulle ha ägt rum tillsammans med några namngivna personer, däribland J.B., M.S. och N.K. M.A. hade vid samma tillfälle också stoppats av polisen. Med anledning av dessa uppgifter vidtog utredningsmannen Per-Olof Lindberg vissa åtgärder, bl.a. kontrollerade han tjänstgöringslistor vid polismyndigheten, inhämtade information från en av de polismän som stoppat M.A. och höll ett vittnesförhör med J.B. Vidare inhämtades viss information från M.S. Per-Olof Lindberg dokumenterade åtgärderna i en promemoria daterad den 23 januari 2004. Förhöret med J.B., som också hölls nämnda dag, dokumenterades i ett förhørsprotokoll. J.B. bekräftade i förhöret M.A:s uppgifter att de hade varit tillsammans vid den aktuella tidpunkten och att de hade stoppats av polisen för en kontroll. – I förundersökningsprotokollet hade förhöret med J.B. inte tagits med. Vidare uppmärksammades vid JO:s granskning att den aktuella promemorian fanns i två olika versioner: en innehållande två textstycken (denna fanns med i förundersökningsprotokollet) och en med fyra textstycken (denna fanns inte med i protokollet). De två första textstyckena i promemoriorna var identiska. I de två sista styckena i den fullständiga promemorian redovisades viss information från M.S. och en polisman.

Per-Olof Lindberg kom in med upplysningar över handläggningen av ärendet, varvid han anförde bl.a. följande.

Redogörelse för varför ett förhørsprotokoll inte redovisats i förundersökningsprotokollet

Jag har funderat på varför inte förhöret med J.B. redovisades i förundersökningsprotokollet och kommit fram till att det finns en ganska naturlig förklaring till det:

När M.A. den 22 januari 2004 var hos mig för slutförhör och delgivning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, uppgav han att han tillsammans med flera andra personer, bl.a. J.B., blivit kontrollerade av en polispatrull i Viskafors vid 01-tiden den 22 november 2003. Han ville med den uppgiften ge alibi för att han inte var en av de två gärningsmännen till den grova misshandeln på S:t Sigfrids griftegård Borås senare under natten.

En av uppgifterna som M.A. lämnade var att den kvinnliga polismannen har ett asiatiskt utseende: Inom Boråspolisen finns det en kvinnlig polisman som har ett sådant utseende!

Vid den kontroll jag gör framkommer att denna polisman inte tjänstgjort den aktuella tiden, men väl natten till den 20 november 2003!

För att kontrollera M.A:s uppgifter ringer jag upp M.S. och han berättar att en av de polismännen som är med vid den aktuella kontrollen några veckor dessförinnan varit med och omhändertagit M.S. för ”fylleri”.

Vid kontroll av omhändertagna visar det sig att M.S. varit omhändertagen av polismännen Jan Johansson och Jörgen Gustavsson den 25 oktober 2003.

För att få ytterligare substans i uppgiften hör jag den 23 januari 2004 J.B. Han lämnar uppgifter som går ut på att den aktuella poliskontrollen har skett vid midnatt natten till den 22 november 2003. Det är det förhöret som inte tas med i förundersökningsprotokollet.

Härefter kontrollerar jag uppgifterna med polismannen Jörgen Gustavsson som genom kontroll av händelserapporterna kommer fram till att den aktuella poliskontrollen i Viskafors har skett den 22 november 2003 kl. 00:51.

För att redovisa här angivna åtgärder skrev jag den 23 januari 2003 en promemoria som togs in som sidan 45 i förundersökningsprotokollet. I den promemorian nämns dock inget om förhöret med J.B.

Med hänsyn härtill ansåg jag förmodligen att förhörsuppgifterna med J.B. inte var nödvändiga i förundersökningsprotokollet, eftersom de exakta uppgifterna kommit fram på annat sätt.

Muntliga upplysningar inhämtades därefter från Per-Olof Lindberg, varvid han uppgav följande. Det hölls inte något förhör med N.K. eller M.S. i saken. M.S. tillfrågades endast i förbigående om poliskontrollen men det var inte något formellt polisförhör. Han fick inte några utredningsdirektiv från förundersökningsledaren, kammaråklagaren Stefan Johansson, i den här delen av utredningen. Per-Olof Lindberg informerade inte Stefan Johansson om de utredningsåtgärder som han vidtog för att kontrollera M.A:s uppgifter. Han är inte heller säker på att han informerade Stefan Johansson om att ett förhör med J.B. hade hållits. I förundersökningsprotokollet finns en promemoria redovisad. Denna promemoria är dock inte fullständig utan det finns en utbyggd version av promemorian. Per-Olof Lindberg förstår inte hur den ofullständiga versionen kunde hamna i förundersökningsprotokollet.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över anledningen till att vittnesförhöret med J.B. och den fullständiga versionen av promemorian daterad den 23 januari 2004 inte fanns med i förundersökningsprotokollet samt om dessa förundersökningsåtgärder redovisades för förundersökningsledaren.

Polismyndigheten (länspolismästaren Ingemar Johansson) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats bl.a. utdrag, ärendehistorik från polisens datorsystem Dur-Två och upplysningar från Per-Olof Lindberg.

Av upplysningarna framgick bl.a. följande. Den första promemorian innehållande endast två textstycken upprättade Per-Olof Lindberg den 23 januari 2004. Tre dagar senare – den 26 januari – sammanställde han förundersökningsprotokollet, varvid nämnda version av promemorian togs med i protokollet. Först den 27 januari kompletterade han promemorian med ytterligare två textstycken och han skickade då en kopia av den fullständiga versionen till åklagaren som vidarebefordrade den till M.A:s försvarare. – Anledningen till att förhöret med J.B. inte togs med i förundersökningsprotokollet var att den tidsangivelse som var intressant (när poliskontrollen ägde rum) och som kom fram i förhöret med J.B. på ett mer exakt sätt kunde fastslås efter kontroll med berörd polisman. Enligt Per-Olof Lindberg var den senare uppgiften

mer exakt och således mer betydelsefull än uppgiften från J.B. varför den fick ingå i promemorian. Per-Olof Lindberg anser dock nu att förhöret med J.B. kanske rimligen borde ha ingått i förundersökningsprotokollet. Uppgifterna i förhöret ger dock inte mer stöd för M.A:s uppgifter än de som återfinns i promemorian. Stefan Johansson var inte informerad i dessa delar.

Polismyndigheten anförde i remissvaret bl.a. följande.

Handläggningen av förundersökningen

Förhørsledaren Per-Olof Lindberg har sammanfattningsvis uppgett följande. Han höll slutförhör med M.A. den 22 januari 2004. Under förhöret lämnade M.A. uppgifter om en poliskontroll i Viskafors natten till den 22 november 2003 som Lindberg ville kontrollera.

Lindberg kom fram till att kontrollen inte kunde ha ägt rum den natten. På morgonen den 23 januari 2004 skrev han därför en promemoria som gav stöd för uppfattningen att någon poliskontroll inte hade ägt rum vid det tillfället.

Lindberg fortsatte att utreda händelsen. Han kallade J.B. till förhör den 23 januari 2004. Förhöret hölls vid 13.00-tiden. J.B. bekräftade M.A:s uppgifter om poliskontrollen. Förhöret finns dokumenterat men togs inte med i förundersökningsprotokollet.

Lindberg ringde M.S. som också bekräftade att kontrollen ägt rum. Samtalet dokumenterades inte och det är oklart vid vilken tidpunkt det ägde rum.

Slutligen lyckades Lindberg identifiera den polispatrull som genomfört kontrollen, vilken ägt rum klockan 00.51 den aktuella natten. När Lindberg var i kontakt med polispatrullen för att få dessa uppgifter är oklart. Kontrollåtgärderna genomförde Lindberg utan att först ha talat med förundersökningsledaren

Den 26 januari 2004 sammanställde Lindberg förundersökningsprotokollet. I detta ingick den ursprungliga promemorian som gav stöd för uppfattningen att någon poliskontroll inte ägt rum. Han tog inte med förhöret med J.B. Han ansåg inte att dennes uppgifter var särskilt viktiga efter samtalet med polispatrullen.

Den 27 januari 2004 klockan 12.54 kompletterade Lindberg promemorian med uppgifter om att kontrollen verkligen ägt rum. Han överlämnade promemorian den 28 januari 2004 till åklagaren, men han vet inte om han nämnde eller visade förhöret med J.B. för honom.

Brevet från N.K. och JO:s handläggning

N.K. har i sitt brev till JO sammanfattningsvis påstått att förhören med J.B., M.S. och L.-L.S. försvann ur utredningen. Dessa förhör var till M.A:s fördel. Hon anser att hon själv borde ha blivit hörd. Hon vidimerar J.B:s uppgifter som han lämnat under förhör hos Lindberg.

Områdesansvarig föredragande Rolf Andersson vid JO-ämbetet har den 7 april 2004 talat med Lindberg som uppgett att han inte höll några förhör med M.S. eller N.K. om poliskontrollen. Han tillfrågade M.S. endast i förbigående. Det var inte något formellt polisförhör. Han hade inga utredningsdirektiv av åklagaren i den här delen av utredningen. Han informerade inte heller åklagaren om de utredningsåtgärder som han avsåg att vidta för att kontrollera uppgifterna. Han var inte säker på att åklagaren kände till att han hört J.B.

Bedömning

Enligt 23 kap. 4 § rättegångsbalken skall vid förundersökningen inte endast omständigheter som talar emot den misstänkte utan även de som är gynn-

samma för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tas tillvara. Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt som möjligt.

Den misstänkte och hans försvarare har rätt att förlöpande och i den mån det kan ske utan men för utredningen ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har även rätt att ange den utredning som de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt, vilket framgår av 23 kap. 18 § rättegångsbalken.

Enligt andra stycket i paragrafen skall på begäran av den misstänkte eller hans försvarare förhör eller annan utredning ske, om detta kan antas vara av betydelse för undersökningen.

Protokoll skall föras över vad som förekommit och som är av betydelse för målet enligt 23 kap. 21 § rättegångsbalken, och enligt 22 § förundersökningskungörelsen skall protokoll avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

I Rikspolisstyrelsens Allmän Polislära Kriminalpolistjänst Utredning-Spaning 2, fjärde omarbetade upplagan, under punkt 2.10 Protokollets färdigställande sägs bl.a. att endast sådant som har betydelse för utredningen behöver tas med.

Redovisningen bör koncentreras till relevanta delar utan att man därför eftersätter ändamålsenligheten. Det innebär att spaningsuppgifter och liknande i regel kan utelämnas. Sovringen av materialet måste emellertid ske varsamt och med hänsyn till att det kan råda olika uppfattningar om vad som är av betydelse.

I förundersökningsprotokollet bör det noteras när material som bedöms sakna betydelse inte tas med. Ur informationssynpunkt är detta viktigt både för åklagaren, den misstänkte och hans försvarare. I tveksamma fall bör avgörandet överlämnas till förundersökningsledaren som alltid har rätt att besluta om innehållet i protokollet.

Lindberg har drivit utredningen med kraft och har haft målsättningen att färdigställa ett förundersökningsprotokoll så snabbt som möjligt. Han verkar emellertid inte i tillräcklig grad ha tagit hänsyn till försvarets rätt till insyn i utredningsarbetet och möjligheter att påverka detta.

Innan han färdigställde protokollet ville han vidta några kontrollåtgärder med anledning av att det fanns uppgifter om en poliskontroll som skulle ha ägt rum under den aktuella natten. Denna kontroll kunde ha betydelse för bedömningen av ärendet. Lindberg handlade självständigt utan kontakt med åklagaren.

Med hänsyn till att det är åklagaren som skall besluta om innehållet i förundersökningsprotokollet borde Lindberg ha diskuterat ärendet med honom och samtidigt informerat om de kontrollåtgärder som han ville göra. Åklagaren hade då haft möjligheter att avgöra om förundersökningsprotokollet skulle ställas samman i det skick det var eller om man borde avvakta tills kontrollåtgärder var genomförda och då utvärdera vad som kommit fram innan protokollet färdigställdes.

En kontakt med åklagaren hade också inneburit att Lindberg kunnat få besked om förhöret med J.B. skulle tas med liksom om ytterligare förhör var nödvändiga.

Det är viktigt att samspelet mellan åklagaren, förhørsledaren och försvaret fungerar, eftersom det inte är möjligt vare sig för åklagaren eller förhørsledaren att fullt ut överblicka vad som från försvarets synpunkt kan framstå som väsentligt.

I det här sammanhanget bör nämnas att samtalet med M.S. skulle ha dokumenterats, men det borde ha varit tillräckligt om det skett i form av en spanings- eller minnesanteckning.

När det gäller promemorian tog Lindberg in den i förundersökningsprotokollet efter att ha skrivit sitt namn på den. Därmed får den anses ha blivit en färdigställd handling som inte kunde ändras. Trots detta kompletterade han denna när han fick poliskontrollen bekräftad.

Följden blev att det fanns två versioner av samma promemoria. Den första versionen fanns i förundersökningsprotokollet och var sett ur de misstänkta synpunkt oförmånlig för dem. Den andra versionen som talade till deras fördel fanns inte med. Visserligen skickade Lindberg den kompletterade promemorian till åklagaren men det skedde under hand.

Detta kan inte anses vara tillfredsställande handlagt. Formellt är det fel att ändra i ett dokument som får anses vara färdigställt. Dessutom leder i det här fallet förfaringssättet till att väcka misstankar om att uppgifter som talat till den misstänktes förmån har stoppats undan.

Lindberg borde i stället ha skrivit en ny promemoria med de nya uppgifterna och redovisat denna i form av ett tillägsprotokoll till åklagaren.

M.A. yttrade sig över remissvaret. Även J.B., N.K., L.-L.S. och M.S. kom in med synpunkter i ärendet.

Muntliga upplysningar inhämtades därefter från kammaråklagaren Stefan Johansson, åklagarkammaren i Borås. Därvid framkom bl.a. följande. Han kommer inte ihåg om Per-Olof Lindberg kontaktade honom innan utredningsåtgärderna beträffande uppgifterna om poliskontrollen vidtogs. Stefan Johansson gav dock inte några direktiv i den delen. Han känner inte till att det hölls ett förhör med J.B. den 23 januari 2004. Han minns dock att försvaret under tingsrättsförhandlingarna frågade om det fanns något förhör med J.B. och att han då uppgav att så inte var fallet. Han förmodar att han dessförinnan var i kontakt med Per-Olof Lindberg för att kontrollera om det fanns något förhör. Stefan Johansson fick vetskap om det fullständiga innehållet i Per-Olof Lindbergs promemoria daterad den 23 januari 2004 innan förundersökningsprotokollet upprättades. Såvitt han minns gjorde Per-Olof Lindberg ett redigeringsfel när han upprättade protokollet så att den fullständiga versionen av promemorian inte kom med. Stefan Johansson fick dock denna några dagar senare. Han skickade den till försvaret och de misstänkta innan han tog ställning i åtalsfrågan.

I ett beslut den 20 september 2005 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Som framgår av utredningen hade vittnesförhöret med J.B. och den fullständiga versionen av promemorian den 23 januari 2004 inte tagits med i det aktuella förundersökningsprotokollet. Som förklaring härtill har Per-Olof Lindberg, som jag uppfattat honom, i huvudsak hänvisat till att de uppgifter som J.B. lämnade inte var betydelsefulla för saken och att den tidsangivelse som var intressant i förhöret kom fram på annat sätt samt till att den fullständiga promemorian inte var färdigställd förrän efter det att förundersökningsprotokollet hade upprättats. Utredningen ger vidare vid handen att Per-Olof Lindberg på egen hand vidtog åtgärderna för att kontrollera M.A:s uppgifter utan att dessförinnan ha diskuterat saken med Stefan Johansson.

Den i rättegångsbalken organisatoriska uppdelningen av ansvaret för den brottsutredande verksamheten mellan två olika myndighetsorganisationer, polisväsendet och åklagarväsendet, förutsätter att åklagaren och polismyndigheten i det enskilda fallet kan samverka på ett effektivt och förtroendefullt sätt. Den grundläggande regeln om denna samverkan finns i 23 kap. 3 § andra

stycket rättegångsbalken (RB), som slår fast att en åklagare som är förundersökningsledare vid verkställandet av förundersökningen får anlita biträde av polismyndigheten samt uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Det är naturligtvis av stor betydelse att samarbetet mellan en åklagare och en polisiär utredningsman fungerar på ett tillfredsställande sätt och att de har kontinuerliga kontakter rörande utredningen och om de åtgärder som vidtas i denna – inte minst eftersom det är förundersökningsledaren som är ytterst ansvarig för utredningen. Jag instämmer således i polismyndighetens bedömning att Per-Olof Lindberg borde ha diskuterat saken med Stefan Johansson och informerat denne om de kontrollåtgärder som han ville vidta innan han utförde dem. Stefan Johansson borde då, vilket polismyndigheten också anfört, ha givits möjlighet att avgöra om förhöret med J.B. skulle tas med i förundersökningsprotokollet eller inte.

I 23 kap. 21 § RB föreskrivs att vid en förundersökning skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. Protokollet skall avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § förundersökningskungörelsen, 1947:948). I protokollet skall givetvis antecknas inte endast det som är till nackdel för en viss tilltalad utan även det som är till hans fördel (Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 23:71). Detta är ett utslag av den s.k. objektivitetsprincipen som slås fast i 23 kap. 4 § första stycket RB. Enligt denna bestämmelse skall bl.a. vid förundersökning inte endast de omständigheter, som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratas.

Vid förhöret med J.B. bekräftade denne M.A:s uppgifter om bl.a. poliskontrollen. Det kom således fram omständigheter som i någon mån kan sägas ha varit till M.A:s förmån. Att förhöret var av betydelse för försvaret visar också den omständigheten att M.A. åberopade J.B. som vittne i hovrätten. Enligt min mening borde därför förhöret ha tagits med i förundersökningsprotokollet. Även Per-Olof Lindberg har nu i efterhand uppgett att så rimligen borde ha skett.

Utredningen ger också vid handen att Per-Olof Lindberg, med anledning av de uppgifter som M.A. lämnade om poliskontrollen, tog telefonkontakt med i vart fall M.S. och fick av denne bekräftat att kontrollen ägt rum. M.S. lämnade vidare sådan information att en enskild polisman som utfört kontrollen kunde identifieras. Per-Olof Lindberg kontaktade därefter polismannen och fick uppgiften om poliskontrollen bekräftad. De uppgifter som lämnades vid dessa "samtal" dokumenterades i den fullständiga promemorian som Per-Olof Lindberg upprättade. Enligt min mening borde dessa "samtal" rätteligen ha dokumenterats som förhör och redovisats i förundersökningsprotokollet.

När det sedan gäller de olika versionerna av den aktuella promemorian har kommit fram att vid tidpunkten för förundersökningsprotokollets upprättande var den fullständiga promemorian ännu inte färdigställd, vilket uppenbarligen var anledningen till att den kortfattade versionen kom att ingå i protokollet. Per-Olof Lindberg översände dock ett par dagar senare den fullständiga promemorian till Stefan Johansson som vidarebefordrade den till försvaret. I

likhet med polismyndigheten anser jag att Per-Olof Lindbergs handlande – att ändra en färdigställd handling – var felaktigt och som myndigheten anfört kan förfaringsättet väcka misstankar om att uppgifter som talar till den misstänktes förmån inte redovisas. Det får naturligtvis inte förekomma att en och samma handling finns i två versioner med delvis olika innehåll. Enligt min mening borde Per-Olof Lindberg antingen ha avvaktat med att färdigställa förundersökningsprotokollet tills den övriga dokumentationen i ärendet var klar eller ha skrivit en ny promemoria och redovisat denna, som polismyndigheten sagt, i ett tilläggsprotokoll till Stefan Johansson.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Per-Olof Lindbergs handläggning av ärendet uppvisar brister i en rad olika hänseenden för vilka han förtjänar allvarlig kritik.

Med anledning av att M.A. anfört att han är oskyldigt dömd vill jag endast framhålla att såväl tingsrätten som hovrätten i sina domar ansett det klart att M.A., som han uppgivit, vid tidpunkten för poliskontrollen befunnit sig på annan ort än den där brottet begåtts men likväl funnit att han gjort sig skyldig till bl.a. grov misshandel. Därutöver kan nämnas att JO inte kan ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan myndighet har fattat samt att JO inte heller brukar ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Detta innebär att JO som regel inte utreder klagomål som gäller värdering av bevisning eller andra bedömningar i domar och beslut.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri

(Dnr 2502-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte kriminalinspektören Harry Forsell vid Polismyndigheten i Stockholms län om han hade handlat riktigt i ett snatteriärende. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Den 6 juni 2004 blev Harry Forsell och en kollega beordrade att åka till en affär med anledning av att personalen hade gripit en snattare. När de kom till affären visade det sig att den gripne mannen var en asylsökande mongol. Mannen, som tillgripit varor för 307 kr, hade ett s.k. LMA-kort – ett kort som delas ut av Migrationsverket. Eftersom mannen talade dålig svenska och engelska gick det inte att förhöra honom på plats utan det erfordrades en tolk. Polismännen tillfrågade därför mannen om han ville följa med in till polisstationen och lösa det hela med en mongolisk tolk. Detta godtog mannen. På polisstationen tillkallades en tolk och ett förhör hölls. Vid förhöret erkände mannen gärningen och skrev på en fullmakt för ett framtida strafföreläggande. Han fick en kopia av fullmakten och utredningen lästes upp för honom. Därefter fick han lämna polisstationen. Polismännen tog inte kontakt med

2006/07:JO1

stationsbefälet när de kom in till polisstationen. – Enligt kolleger till Harry Forsell skulle handlandet ”klassas som ett olaga frihetsberövande och tjänstefel” eftersom mannen skulle ha tvingats följa med till polisstationen och känt att han inte hade något val. Vidare har kolleger uppgett att när förundersökning inte är inledd kan man inte kalla personer till förhör. Enligt Harry Forsell har det under en längre tid förts diskussioner om personer som innehar LMA-kort skall gripas, hämtas eller medtas till förhör.

Utredning

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som framförts i Harry Forsells anmälan till JO. Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Richard Sevelius) kom in med ett remissvar jämte yttrande från chefen för Södertörns polismästardistrikt, polismästaren Jan-Olov Onshagen (här utelämnat, det kan dock noteras att enligt polismästardistriktet hade Harry Forsell inte befogenhet att häva envarsgripandet).

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Bakgrund

Inspektör Harry Forsell tjänstgör vid Södertörns polismästardistrikt, jourgruppen. Den 6 juni 2004 åkte han tillsammans med en polisaspirant till en butik med anledning av att en ertappad snattare hölls kvar där. Mannen hade mellan klockan 13.40–13.45 tillgripit varor till ett värde av drygt 300 kronor. Han överlämnades till polis klockan 15.30. Något förhör kunde inte hållas på plats på grund av att mannen inte förstod svenska eller engelska tillräckligt bra. Mannen tillfrågades därför om han ville följa med till polisstationen för förhör med en tolk närvarande. Han samtyckte till detta. Förhör hölls på polisstationen i Flemingsberg där även en fullmakt för att mottaga strafföreläggande undertecknades. Sedan förhöret avslutats klockan 16.30 beslutade inspektör Mårten Recksén att en förundersökning skulle inledas. Ärendet slutredovisades samma dag och överlämnades till åklagare. Åklagarmyndigheten utfärdade ett strafföreläggande den 8 juli 2004. Den 8 juli 2004 godkändes strafföreläggandet av ombudet kommissarie Hans Sjölund.

Bedömning

Inspektör Harry Forsells agerande i samband med det aktuella polisgripandet präglas av en vilja att genomföra en snabb och effektiv brottsutredning. Polismyndigheten välkomnar givetvis en sådan inställning. En effektiv brottsutredning måste emellertid ske med bibehållna krav på rättssäkerhet och i enlighet med gällande bestämmelser. Frågan som Forsell själv ställer i sin anmälan till JO är därför central: Har han agerat korrekt vid det nu aktuella ingripandet?

Gripande

Av Södertörns polismästardistrikts yttrande framgår bl.a. att Harry Forsell ansett kvarhållandet av den ertappade snattaren i butiken som ett s.k. envars-gripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. Polismyndigheten delar den bedömningen.

Den envarsgripne skall därefter skyndsamt överlämnas till närmaste polisman som har att på nytt självständigt pröva om enligt lag gripande skall ske.

Harry Forsell har själv i sin anmälan till JO redogjort för händelseförloppet när polispatrullen kom till platsen.

Vi läste igenom butiksanmälan och den var fullgod för att vi skulle kunna skriva en anmälan och jag fyllde i namn på den och när han blev överlämnad till polis. Därefter så lämnade vi med mannen via lagret på baksidan till butiken. Jag tyckte inte att det fanns anledning till att stanna kvar med mannen i butiken och uppehålla personalen, då vi hade en civilbil precis utanför.

Polismyndigheten har svårt att göra någon annan tolkning av det ovan beskrivna skeendet än att Forsell i samband med att mannen överlämnades till polispatrullen därmed också prövade och övertog gripandet i enlighet med 24 kap. 7 § första stycket RB. För att någon skall kunna gripas med stöd av denna bestämmelse krävs att det finns anhållningsskäl, men att det är så brådsåkande att ett anhållningsbeslut inte kan avvaktas. Det kan därför diskuteras om Forsell i stället borde ha kontaktat åklagaren för ett anhållningsbeslut (jfr JO 1954 s. 203 och 1995/96 s. 107, samt även JO dnr 2318-2002).

Hävande av gripande

Forsell har enligt polismästardistriktets yttrande ansett att han hävt beslutet om gripandet av mannen. En grundläggande förutsättning för att polismyndigheten eller en polisman skall kunna häva ett beslut om gripande är emellertid att det är uppenbart att skäl för fortsatt frihetsberövande inte föreligger. Som närmare redogörs för nedan anser myndigheten inte att mannen var godtagbart identifierad. Med hänvisning till uppenbarhetsrekvisitet torde det därför inte ha varit möjligt för polismyndigheten eller en polisman att häva gripandet i detta fall.

Enligt 27 § polislagen måste frihetsberövandet även i de fall där beslutet om gripandet hävs av polismyndigheten eller av en polisman ändå dokumenteras (se Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken I, s. 24:37). I de fall envarsgripna personer frigges på plats i samband med att de överlämnas till polispersonal behöver sådan dokumentation enligt den lokala distriktsordern för Södertörns polismästardistrikt inte ske genom att arrestantblad upprättas (se DO 7 2003:02, 102-A p. 2.2). Dokumentationen skall i stället ske genom att motsvarande uppgifter antecknas i anmälan. Polismyndigheten konstaterar att dokumentationsskyldigheten i det nu aktuella fallet inte till fullo uppfyllts.

Identiteten

Mannen identifierades enligt butiksanmälan med hjälp av det LMA-kortet mannen bar. Ett LMA-kort delas ut av Migrationsverket och ges till asylsökande och andra utlänningar, som har rätt att få ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Ett LMA-kort visar endast att personen är inskriven på någon av Migrationsverkets mottagningsenheter under kortets namn och nummer. Kortet är således ingen identitetshandling, vilket också uttryckligen framgår av texten på kortets baksida. Polismyndighetens uppfattning är därför att mannen inte var godtagbart identifierad.

Primärutredning – förundersökning

Av Södertörns polismästardistrikts yttrande framgår vidare att Forsell agerat utifrån att förundersökning inte var inledd och att han enbart vidtagit sådana åtgärder som ryms inom ramen för en primärutredning (23 kap. 3 § tredje stycket RB).

Ett envarsgripande innebär inte – i motsats till vad som gäller i fråga om de reguljära straffprocessuella tvångsmedlen – att förundersökning inleds om detta inte redan har skett (se JO 2000/01 s. 137). Någon förundersökning var således inte inledd när polispatrullen kom till butiken och mannen överlämnades till polis. Konsekvensen av att vidta en straffprocessuell tvångsåtgärd med stöd av reglerna i 24 kap. RB, innan en förundersökning dessförinnan har inletts med stöd av 23 kap. 1 § RB, innebär dock att förundersökning anses inledd (se bl.a. JO 1993/94 s. 97 och SOU 1995:47 s. 155). Såsom myndighe-

ten tolkat situationen innebär det att förundersökning får anses inledd när gripandet tovers av inspektör Harry Forsell, dvs. klockan 15.30.

Medföljande till förhör

Enligt yttrandet från Södertörns polismästardistrikt har Forsell med stöd av reglerna om medföljande till förhör i 23 kap. 8 § första stycket RB frågat mannen om han ville följa med till polisstationen för förhör i närvaro av tolk. För att kunna tillämpa bestämmelsen fordras dock enligt förarbetena att polismannen kommer till platsen i nära anslutning till att brottet begåtts (prop. 1990/91:129 s. 12). Enligt JO får tiden inte överstiga tio minuter (JO 1967 s. 153). I nu aktuellt fall var polispatrullen på plats en timme och fyrtiofem minuter efter det att brottet begicks. Det saknades således förutsättningar för att tillämpa 23 kap. 8 § första stycket RB i detta fall.

Avslutande synpunkter

Södertörns polismästardistrikt har upplyst Harry Forsell om ärendet och distriktet avser informera personalen om lydelsen av bestämmelserna för att undvika att felaktigheter upprepas.

Det är naturligtvis av utomordentlig vikt att varje polisman i varje situation vet vad han gör, vilka åtgärder han får vidta och med vilket lagstöd han vidtar en tvångsåtgärd. Det är också myndighetens uppfattning att så oftast är fallet. För att kunna bibehålla en hög kvalitet på polisingripandena krävs emellertid att den enskilde polismannen ständigt repeterar och kontinuerligt fräschar upp sina lagkunskaper på området. Myndigheten avser därför informera samtlig polispersonal om JO:s bedömning i anledning av detta ärende.

Harry Forsell kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. att han ansåg att han inte hade tillämpat bestämmelserna om medtagande till förhör utan att han i stället hade kallat mannen till förhör.

I ett beslut den 20 september 2005 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

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

Innan förundersökning har hunnit inledas får en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, s.k. primärutredning (23 kap. 3 § tredje stycket RB). Mer detaljerade regler om primärutredning finns i 3 a § FUK. En polisman, som ingriper mot ett brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan om ett brott, skall enligt denna bestämmelse vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om förundersökning inte hunnit inledas. Utredningen skall om möjligt färdigställas direkt på plats. Vidtagna åtgärder skall så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet.

I förarbetena till bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB påpekas att regeln inte ger en polisman rätt att använda tvångsmedel (prop. 1994/95:23 s. 78). Bestämmelserna i 23 kap. 8 § om medföljande och medtagande till

förhör har emellertid gjorts tillämpliga även på primärutredning (se tredje stycket). Enligt första stycket i lagrummet är den som befinner sig på den plats, där ett brott förövas, skyldig att på tillsägelse av en polisman medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret. För att bestämmelsen skall vara tillämplig krävs dock att polismannen kommer till platsen i nära anslutning till att brottet begås (se Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 23:40).

I 23 kap. 7 § RB finns bestämmelser om hämtning till förhör. Enligt första stycket får den som utan giltig orsak underlåter att följa en kallelse att inställa sig till ett förhör hämtas till förhöret, om det har satts ut att hållas på en plats inom en väglängd av tio mil från den plats där han eller hon har sin bostad eller vid kallelsens mottagande uppehöll sig. Utan föregående kallelse får den som uppehåller sig inom en väglängd av tio mil från den plats där förhör skall hållas hämtas till förhöret, om undersökningen avser ett brott på vilket fängelse kan följa och det skäligen kan befaras att han eller hon inte skulle följa en kallelse eller att han eller hon med anledning av en kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen (andra stycket). När det är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum, får hämtning enligt första eller andra stycket ske oavsett väglängden (tredje stycket).

Regler om häktning och andra straffprocessuella frihetsberövanden finns i 24 kap. RB.

En grundläggande förutsättning för att häktning skall kunna ske är att den misstänkte på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är stadgat fängelse ett år eller därutöver. För att häktning skall få ske krävs vidare att det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara), genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara), se 1 § första stycket. Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får emellertid inte häktning ske (1 § fjärde stycket). Undantag från dessa regler görs i 2 § som har följande lydelse.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller
2. om han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren (6 §).

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut. Om den som har begått brott, på vilket

fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han gripas av envar. Envar får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (7 §).

Om någon har gripits enligt 7 §, skall han så snart som möjligt förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte, skall beslutet om gripande omedelbart hävas (8 § andra stycket). Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman som har fattat beslutet (8 § tredje stycket).

Bedömning

I de fall där en polisman på grund av reglerna om envarsgripande har kallats till platsen för ett brott, skall denne omedelbart ta ställning till om frihetsberövandet skall bestå. Med anledning av vad som anförts i polismyndighetens remissvar om hävande av envarsgripande vill jag klargöra att vid en sådan prövning gäller, enligt min mening, inte det av myndigheten nämnda uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 8 § tredje stycket RB. Det ankommer i stället på polismannen att pröva om skäl finns för att överta envarsgripandet. Om polismannen anser att gripandet är felaktigt eller att det inte längre skall bestå skall den gripne frigges. En polisman är således, trots att lagtextens utformning kunde tyda på motsatsen, behörig att häva ett gripande som har beslutats av en enskild person (jfr SOU 2002:44 s. 81 f.). Det kan nämnas att regeln i 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utgör ett undantag. Enligt denna bestämmelse är det endast polismyndigheten eller åklagaren som är behörig att besluta om ett barn under 15 år som gripits för brott skall frigges eller hållas kvar för förhör.

Vid butikssnatterier finns det, med hänsyn till att straffskalan endast innefattar böter eller fängelse i högst sex månader (8 kap. 2 § brottsbalken), inte skäl till frihetsberövande med mindre än att någon av förutsättningarna i 24 kap. 2 § RB är uppfyllda. Om polismannen inte övertar envarsgripandet skall han – enligt reglerna om primärutredning – i största möjliga utsträckning utreda brottet på plats, även om förundersökning inte har hunnit inledas (se JO 2000/01 s. 137). I nämnda beslut uttalas också att primärutredningsförfarandet framstår som det lämpliga sättet att inleda en snatteriutredning, varefter det får ankomma på den behörige förundersökningsledaren att besluta hur utredningen skall slutföras och redovisas. Som ovan sagts är också reglerna om medföljande och medtagande till förhör tillämpliga vid en primärutredning. Om polismannen däremot övertar envarsgripandet övergår detta till ett vanligt gripande.

I det nu aktuella fallet har polismyndigheten ansett att händelseförloppet inte kan tolkas på annat sätt än att Harry Forsell de facto övertog gripandet i enlighet med bestämmelserna i 24 kap. 7 § RB. Den rättsliga grunden för ett

sådant handlande skulle i så fall, som jag uppfattat polismyndigheten, vara reglerna i 24 kap. 2 § 1 RB vilka syftar till att framtvunga identitetsuppgifter. Identifieringen av den gripne mannen var i och för sig i viss mån osäker. Det finns emellertid anledning att nämna att det inte finns någon allmän skyldighet att medföra identitetshandlingar och att polisen inte med stöd av nyss nämnda regler kan kräva att en för brott misstänkt person uppvisar en sådan handling i andra fall än när hans uppgifter om namn och hemvist kan antas vara osanna (JO 1997/98 s. 147). I ärendet saknas underlag för att bedöma om så var fallet. Det kan således inte uteslutas att det kunde ha funnits rättsligt stöd för Harry Forsell att överta envarsgrilandet.

Harry Forsell har emellertid uppgett att han inte övertog gripandet utan i stället hävde detta. Som nyss sagts ankom det därvid på honom att i största möjliga utsträckning utreda brottet på plats i enlighet med reglerna om primärutredning. På grund av språksvårigheter kunde något förhör med mannen inte hållas på platsen. Harry Forsell frågade därför mannen om han inte ville följa med till polisstationen och ”lösa det hela”, vilket mannen godtog. Under vissa förutsättningar kunde ett sådant handlande ha grundats på bestämmelserna om medföljande och medtagande till förhör i 23 kap. 8 § RB. Eftersom Harry Forsell och hans kollega kom till brottsplatsen cirka en timme och fyrtiofem minuter efter händelsen saknades emellertid förutsättningar för att använda sig av dessa regler. Harry Forsell har dock under utredningen av ärendet gjort gällande att han i stället kallade mannen till förhör. Vid den aktuella tidpunkten hade någon förundersökning ännu inte inletts. Om Harry Forsell ansåg att ytterligare åtgärder var erforderliga borde han därför ha kontaktat behörig förundersökningsledare för vidare beslut i saken. Det ankom i vart fall inte på Harry Forsell att kalla mannen till förhör.

Även om reglerna om medföljande och medtagande till förhör inte är tillämpliga på grund av att polisen inte kommer till en plats i tillräckligt nära anslutning till att ett brott begås kan självfallet den situationen förekomma att den berörda personen självant och av fri vilja önskar följa med till polisstationen för att direkt klara upp händelsen. Om en polisman tillfrågar den enskilde om denne är beredd att följa med, vilket Harry Forsell gjorde, kan man givetvis diskutera vilket mått av frivillighet som ligger i ett jakande svar. Jag kan i sammanhanget erinra om Polisrättsutredningens uttalande om att en polisman som ingriper i myndighetsutövning rent faktiskt ger uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han använder tvång eller inte, och att saken också torde uppfattas på det sättet av den person som ingripandet riktar sig mot och som därför befinner sig i ett sådant underläge att det strängt taget aldrig kan bli tal om någon egentlig frivillighet (SOU 1995:47 s. 145). Oavsett hur det förhåller sig med den saken skall polismannen när han återvänder till polisstationen i ett sådant fall omgående rapportera ärendet till ansvarigt polisbefäl.

I sin anmälan har Harry Forsell uppgett att det vid polismyndigheten under en längre tid har diskuterats om en person med LMA-kort skall gripas, hämtas eller medtas till förhör. Jag vill med anledning härav betona att ett straffprocessuellt tvångsmedel endast får användas om de rättsliga förutsättningarna för detta är uppfyllda, och att vilket tvångsmedel som får användas i en viss

2006/07:JO1

situation självfallet inte kan besvaras generellt utan måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Jag vill avslutningsvis framhålla att jag instämmer i polismyndighetens uttalande att det naturligtvis är av ”utomordentlig vikt att varje polisman vet vad han gör, vilka åtgärder han får vidta och med vilket lagstöd han vidtar en tvångsåtgärd”.

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

Fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m.

(Dnr 1097-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Per Aronsson, i egenskap av ombud för A.R., klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland rörande handläggningen av ett ärende.

Utredning

Handlingar i polismyndighetens aktuella ärende granskades. Av dessa framgick bl.a. följande. Den 15 oktober 2004 iakttog polisen A.R., som var känd av polisen i narkotikasammanhang, och en kvinna på en parkeringsplats i Borås. Båda visade tecken på att vara påverkade av annat än alkohol. Eftersom A.R. och kvinnan misstänktes för ringa narkotikabrott (eget bruk) beslutade inspektören Lars Birkhammar om kroppsbesiktning. Samma dag beslutade han också om husrannsakan i de misstänkta gemensamma bostad. Vid husrannsakan beslagtogs en motorcykel och en digitalvåg. Beslagen hävdes den 11 januari 2005.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som anförts i A.R:s anmälan samt över vilka rättsliga överväganden som hade föregått beslutet om husrannsakan i bostaden.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Ingemar Johansson) kom in med ett remissvar jämte upplysningar från bl.a. Lars Birkhammar och inspektören Ulf Bark (här utelämnade).

I en promemoria upprättad av Lars Birkhammar den 27 juli 2005 hade denne antecknat bl.a. följande. Den aktuella dagen vid 13-tiden observerade en patrull ur gatulangningsgruppen tre bilar som körde efter varandra på Alingsåsvägen. Polismännen kände igen A.R. och det fordon han färdades i. A.R. är en av de mest aktiva narkotikaförsäljarna i distriktet. Polismännen följde efter bilarna, och något senare begärdes spaningsförstärkning. Två av bilarna stoppades så småningom, varvid det visade sig att förarna var påverkade av amfetamin. De hade även vardera en stor summa kontanter på sig. A.R. var däremot försvunnen varför polisen bevakade dennes bostad. Klockan 16.20 kom A.R. ut från fastigheten tillsammans med sin sambo och båda visade tydliga tecken på narkotikapåverkan varför de infördes för kroppsbe-

siktning. I samband därmed påträffades portionspåsar (s.k. redline-modell) som används för att dela narkotikapartier i samt sked och en bunke. ”Allt givetvis för att åka någonstans och dela ett parti narkotika.” Beslut om husrannsakan i bostaden fattades därefter av Lars Birkhammar.

I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Husrannsakan

Rättsläge

Huvudregeln om s.k. reell husrannsakan finns i 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Med reell husrannsakan förstås att i hus, rum eller slutet förvaringsställe söka efter föremål som är underkastade beslag eller att i övrigt finna omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet.

Husrannsakan får användas endast vid misstanke om brott som kan följas av fängelse. För att husrannsakan skall få ske hos den misstänkte krävs att denne är skäligen misstänkt. Skälig misstanke föreligger när det finns en konkret omständighet i det enskilda fallet som pekar på att åtgärden framstår som motiverad.

En av de principer som anses styra användningen av tvångsmedel är den s.k. ändamålsprincipen. Det innebär att tvångsmedel endast får användas för de syften som anges i lagen och att vid verkställighet får tvångsmedel inte ha annat syfte än vad som beslutats i det enskilda fallet (jfr 2 kap. 12 § 2 st regeringsformen).

FAP 403-5 innehåller allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål. Under punkt 2.3 sägs att som huvudregel bör gälla att förundersökning om brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser leds av åklagaren om svårare straff än fängelse i sex månader kan följa på brottet. Övriga brott kan anses vara av enkel beskaffenhet och utredas under polisiär förundersökningsledning.

En fördelning mellan åklagare och polis i fråga om ansvaret för förundersökningsledningen har överenskommit på lokal nivå enligt punkt 4 i FAP-artikeln.

Enligt polismyndighetens delegationsordning har bland annat närpolisbefäl befogenhet att besluta inleda och leda förundersökning i brottmål.

Enligt ett beslut den 27 januari 2005 inom polisområde 2 vikarierar Birkhammar för närpolisbefäl Peter Ström.

Händelseförlopp

Den 15 oktober 2004 iakttog polispersonal A.R. och dennes sambo på väg ut från A.R:s bostad. Polismännen noterade att båda två visade tydliga tecken på narkotikapåverkan och informerade Birkhammar som beslutade om kroppsbesiktning av dem som misstänkta för ringa narkotikabrott genom eget bruk enligt 1 punkt 6 och 2 §§ narkotikastrafflagen (1968:64).

Birkhammar anför i en promemoria den 27 juli 2005 att A.R. och hans sambo hade på sig portionspåsar av redline-modell som används för att dela narkotikapartier samt en sked och en bunke. Han drog slutsatsen att detta skulle användas för att dela ett parti narkotika och beslutade om husrannsakan enligt 28 kap. rättegångsbalken i A.R:s bostad.

Han uppger att vid husrannsakan hittade polispersonalen en falskskyltad motorcykel av fabrikat Harley-Davidson som kunde misstänkas vara stulen. Motorcykeln togs i beslag tillsammans med en digitalvåg. I bostaden fanns också 160 000 svenska kronor och 30 000 kronor i euro. Pengarna lämnades kvar.

Enligt det upprättade protokollet över husrannsakan och beslutet i brottmål var ändamålet med åtgärden att utröna om det fanns omständigheter som kunde antas ha betydelse för brottsutredningen.

Bedömning

Birkhammar beslutade om kroppsbesiktning genom att låta A.R. och hans sambo lämna urinprov. Birkhammar säkerställde därmed den bevisning som behövdes för att styrka eget bruk av narkotika. Någon ytterligare bevisning kunde inte vinnas genom ett beslut om husrannsakan hos A.R., vilket innebär att den omständigheten att en person kan misstänkas vara narkotikapåverkad inte ensamt kan tillåtas utgöra skäl att företa husrannsakan i dennes bostad.

Birkhammar har inte heller åberopat detta som grund för beslutet om husrannsakan. Han säger att han drog slutsatsen att paret var på väg till en mötesplats för att dela ett parti narkotika med några andra och att det var skälet till att han beslutade om husrannsakan hos A.R.

Vad Birkhammar säger är inte logiskt. Han var av uppfattningen att A.R. var på väg till en annan plats för att göra en narkotikaaffär. Ingen konkret omständighet talar för att det skulle ha funnits narkotika i bostaden, och Birkhammar kan inte ha föreställt sig att det första han skulle hitta var narkotika vid en husrannsakan där.

Det ligger närmare till hands att anta att skälet till beslutet om husrannsakan var ett annat, nämligen att leta efter stöldgods rent allmänt eller söka efter adresser till kunder och leverantörer av narkotika. Birkhammar tog en chans och hittade bland annat en falskskyldad motorcykel.

Detta strider mot ändamålsprincipen. Man kan inte vid misstanke om ett visst brott ta till tvångsmedel på grund av ett allmänt antagande att den misstänkte möjligen också kan ha gjort sig skyldig till annan brottslighet. Det saknades med andra ord laglig grund för beslutet om husrannsakan i A.R:s bostad.

Till detta kommer att ansvarsfördelningen mellan åklagare och polis i fråga om förundersökningsledningen gör att vid misstanke om annan narkotikabrottslighet än sådan som kan bedömas som ringa är åklagaren och inte polisen förundersökningsledare.

Hur än Birkhammar har resonerat så har han dessutom överskridit sina befogenheter när han beslutade om husrannsakan. Han borde ha vänt sig till åklagaren.

Per Aronsson yttrade sig över remissvaret.

Polismyndigheten översände därefter skrivelser från Lars Birkhammar och inspektören Michael Johansson samt en handling upprättad av kommissarien Marianne Palm. Polismyndigheten hemställde att skrivelserna skulle beaktas vid JO:s prövning av ärendet.

Lars Birkhammar kritiserade i sin skrivelse, daterad den 4 oktober 2005, polismyndighetens yttrande i vissa delar och anförde att de av myndigheten lämnade uppgifterna i flera mycket väsentliga delar ”inte stämmer”. Av skrivelsen framgick i huvudsak: Enligt Lars Birkhammar grundades beslutet om husrannsakan ”helt och hållet” på det faktum att A.R. och dennes sambo ”kommer från bostaden och blir skäligen misstänkta för ringa narkotikabrott”. På ett annat ställe i skrivelsen uttrycks detsamma på så sätt att beslutet grundades enbart på den omständigheten att A.R. ”kom påverkad från egen bostad”. Vid närpolisområde Borås har det tillsammans med åklagare utarbetats en särskild modell för hur man skall tolka lagstiftningen vid reell husrannsakan vad gäller ringa narkotikabrott (han hänvisade till en av Marianne Palm

upprättad handling, se nedan). Enligt Lars Birkhammar följde han modellen vid beslutsfattandet. I gatulangningsgruppen där han arbetar gör man inga generella husrannsakingar enbart av den anledningen att någon kommer påverkad från bostad utan dessa är väl underbyggda med tips och genom inre och yttre spaning.

Av den av Marianne Palm i november 2002 upprättade handlingen rubricerad ”Ringa narkotikabrott/husrannsakan/gripande” framgick bl.a. följande. Hon hade haft ett samtal med chefsåklagaren Urban Svenkvist angående vem som beslutar om husrannsakan i bil och bostad i samband med att någon omhändertagits för ringa narkotikabrott (eget bruk). Enligt deras uppfattning kan man generellt inte säga att en husrannsakan i bostad skall ske beträffande en person som omhändertas på gatan för ringa narkotikabrott. Andra fakta, tips etc. om personen (innehav, försäljning) kan dock finnas som gör att ett sådant beslut kan fattas. Prövning får ske från fall till fall. I dessa fall är det frågan om ett polisiärt beslut.

Även Michael Johansson var kritisk mot polismyndighetens remissvar och anförde i sin skrivelse bl.a. följande.

Husrannsakan

Rättsläge

För cirka tre år sedan när gatulangningsgruppen bildades i sin nuvarande form drog vi upp riktlinjer för hur vi skulle arbeta. Vi gjorde studiebesök hos andra myndigheter, vi hade träffar med chefsåklagaren, vardagsåklagaren samt polisiära Fu-ledare.

Vi fick då besked om att vid ringa narkotikabrott är det polisen som är Fu-ledare. Grunderna för att ev ta beslut om husrannsakan skulle minst vara att vi observerade en person komma ut från sin bostad och vara skäligen misstänkt för ringa narkotikabrott (tydliga tecken el andra kriterier). Hade vi dessutom tips om försäljningsbrott skulle detta vara till hjälp (men ej någon grund i sig).

Syftet med husrannsakingen skulle vara att leta efter narkotikarester samt tillbehör.

Vi har under dessa tre år genomfört ca 70–80 husrannsakingar per år på dessa grunder.

Händelseförlopp

Någon timme innan A.R. omhändertogs observerades han tillsammans med två stycken kända narkotikalangare på Almenäsvägen. De åkte i var sin bil och alla tre försökte undkomma när de fick syn på polisen. Efter kortare jakter togs de båda kända langarna för drograttfylleri m.m. De hade mycket pengar på sig och var påverkade av amfetamin. A.R. undkom.

När A.R. kom ut ifrån sin bostad var han mycket nervös, gapig och otrevlig. Han bar på en plastbunke, matsked, portionspåsar samt en våg. Detta sammantaget gjorde att han blev skäligen misstänkt för ringa narkotikabrott och beslut togs om husrannsakan i hans bostad.

I hans lägenhet markerade narkotikahund att det hade legat narkotika på A.R:s vardagsrumsbord.

Bedömning

Eftersom vi som vikarierar i gruppen inte har fått gå någon Fu-ledarutbildning har vi försökt ta fram riktlinjer för beslut om tvångsätgärder med hjälp av åklagare och poliskommissarier. Myndigheten har i sin bedömning överhu-

vudtaget inte tagit med dessa fakta kring omständigheterna vad gäller rättsläget eller händelseförloppet. Man har istället konstaterat att bara för att en person är narkotikapåverkad utgör inte det skäl för att göra husrannsakan i dennes bostad.

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

Bedömning

Jag vill inledningsvis nämna att jag inte har någon erinran mot Lars Birkhammars beslut att låta A.R. och dennes sambo genomgå kroppsbesiktning på grund av misstankar om ringa narkotikabrott. Frågan är emellertid om det också fanns rättsliga förutsättningar för beslutet om husrannsakan i bostaden.

Bestämmelser om husrannsakan finns i 28 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 1 § får husrannsakan företas hos någon som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller för utrönande av omständighet som kan ha betydelse för utredning om brottet.

Såvitt framgår av det protokoll som upprättades den 15 oktober 2004 i anslutning till händelsen var A.R. när beslutet om husrannsakan fattades skäligen misstänkt för ringa narkotikabrott genom eget brukande. Straffskalan för detta brott är böter eller fängelse i högst sex månader (2 § narkotikastrafflagen, 1968:64). Det finns inte något i protokollet som tyder på att A.R. dessutom skulle vara misstänkt för innehav av narkotika. Det är mot denna bakgrund som polismyndigheten i sitt remissvar anför att någon ytterligare bevisning för att styrka eget bruk av narkotika inte kunde vinnas genom ett beslut om husrannsakan.

I remissvaret har polismyndigheten gjort gällande att Lars Birkhammar som grund för husrannsakan i stället åberopat det faktum att A.R. och dennes sambo troligen var på väg till en mötesplats för att dela ett parti narkotika. Och efter ett kortare resonemang om det egentliga skälet till husrannsakan kom polismyndigheten fram till slutsatsen att det saknades laglig grund för beslutet.

Lars Birkhammar har i skrivelsen den 4 oktober 2005 invänt mot polismyndighetens bedömning. Som jag uppfattat honom anser han att polismyndigheten felaktigt tolkat hans promemoria den 27 juli 2005 beträffande grunden för husrannsakan. I skrivelsen har Lars Birkhammar vidare redogjort för gatulangningsgruppens arbetssätt och uppgett att det inte förekommer ”generella husrannsakingar enbart av den anledningen att någon kommer påverkad från bostaden, utan dessa är väl underbyggda med tips-inre och yttre spaning”. Det är därför något märkligt och motsägelsefullt att Lars Birkhammar på andra ställen i skrivelsen anför att hans beslut i det nu aktuella fallet ”helt och hållet” grundades på det faktum att A.R. och dennes sambo ”kommer från bostaden och blir skäligen misstänkta för ringa narkotikabrott”, och att beslutet grundades enbart på den omständigheten att A.R. ”kom påverkad från egen bostad”. Enligt Michael Johansson har gatulangningsgruppen de senaste åren genomfört ett stort antal husrannsakingar på den grunden att de observerat en person komma ut från sin bostad och personen skäligen kan misstänkas för ringa narkotikabrott, t.ex. uppvisar tydliga tecken på narkotikapåver-

kan. Syftet med husrannsakingarna i dessa fall är att leta efter narkotikares-ter samt tillbehör.

JO har tidigare uttalat att det förhållandet att en känd narkotikamissbrukare uppträder påverkad av annat än alkohol inte kan grunda en skäligen misstanke om annat än eget bruk av narkotika (JO 1993/94 s. 101). För att en person skall anses vara skäligen misstänkt för ett brott krävs nämligen att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO 1992/93 s. 204 och 1993/94 s. 101).

Om polisen på annan plats än bostaden, t.ex. på ett torg, påträffar en person som skäligen kan misstänkas för ringa narkotikabrott genom eget brukande så kan inte endast den omständigheten läggas till grund för ett beslut om husrannsakan i bostaden. Möjligen kan polisen tro att den misstänkte förvarar narkotika i bostaden, eftersom det är ett vanligt beteende hos narkomaner, men det stannar vid en spekulation. Omständigheterna kring brukandet ger normalt inte grund för beslut om husrannsakan i bostaden eftersom en sådan enbart skulle kunna bidra till att avslöja andra brott. För beslut om husrannsakan krävs det någon konkret omständighet som talar för att brukaren innehar narkotika och att den finns just på den platsen eller att det finns annan bevisning om sådant brott (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel s. 523 f. om tillämpningen av ändamålsprincipen vid husrannsakan). Jag har vidare i ett beslut den 26 november 2004 uttalat mig om polisens möjligheter att besluta om husrannsakan i en bostad vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk), och där anförts bl.a. att i ett sådant fall kan tips eller annan information som tyder på att personen i fråga förvarar narkotika i bostaden utgöra sådana konkreta omständigheter som fordras för skäligen misstanke om narkotikabrott genom innehav av narkotika (dnr 4413-2003). Det kan dock framhållas att den misstänkte personen i det ärendet inte påträffades när han kom ut från sin bostad utan när han var på väg hem. – Det är det ovan förda resonemanget som synes ha legat till grund för polismyndighetens bedömning att det saknades laglig grund för husrannsakan.

Enligt min mening är situationen emellertid något annorlunda om polisen spanar på en viss person och sedan observerar att personen – uppvisande tydliga tecken på narkotikapåverkan – lämnar sin bostad. Jag vill inte utesluta att det i dessa fall kan finnas situationer där omständigheterna är sådana att ett beslut om husrannsakan i bostaden är rättsenligt. Som jämförelse kan sägas att jag i det nyss nämnda JO-beslutet inte hade någon erinran mot att polisen beslutade om husrannsakan i den bil som den misstänkte personen färdades i när han stoppades av polisen eftersom det med hänsyn till den misstänktes beteende inte kunde uteslutas att denne försökt gömma undan rester av den narkotika som han misstänktes ha brukat.

I det nu aktuella fallet framgår av utredningen bl.a. att A.R., som enligt polisen är känd i narkotikasammanhang, några timmar före polisingripandet hade observerats tillsammans med två andra personer. Efter ett kortare spaningsarbete ingrep polisen mot dessa båda personer, som vid tillfället var påverkade av amfetamin och även hade en större mängd kontanter på sig. A.R. lyckades emellertid undkomma varför polisen i stället bevakade hans

bostad. När A.R. några timmar senare kom ut från bostaden var han, enligt polisen, stressad och nervös och visade tecken på att vara påverkad av annat än alkohol. I samband med ingripandet mot honom påträffades också portionspåsar, en bunke och en sked. Även om Lars Birkhammar inte åberopat samtliga dessa omständigheter som grund för sitt beslut anser jag att de sammantaget medför att det vid tillfället fanns fog för ett beslut om husrannsakan i A.R:s bostad.

Vad som däremot kan diskuteras är om Lars Birkhammar var behörig att fatta beslutet om husrannsakan.

Ett beslut om husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB meddelas, enligt huvudregeln i 28 kap. 4 § RB, av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. I brådskande fall får enligt 28 kap. 5 § RB en polisman besluta om en sådan åtgärd.

Frågan om vem som skall leda en förundersökning regleras i 23 kap. 3 § RB. Enligt detta lagrum skall en förundersökning inledas av polismyndigheten eller åklagaren. Om den har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

Som polismyndigheten anfört gällde vid den i ärendet aktuella tidpunkten bl.a. en lokal överenskommelse mellan åklagare och polis om vilka brott som ansågs vara av s.k. enkel beskaffenhet. Enligt denna överenskommelse ansågs t.ex. brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser vara av enkel beskaffenhet om inte svårare straff än fängelse i sex månader kunde följa på brottet. Straffskalan för ringa narkotikabrott är, som sagts, böter eller fängelse i högst sex månader.

Lars Birkhammar har gjort gällande att han var behörig att besluta om husrannsakan eftersom det endast förelåg en misstanke om ringa narkotikabrott. Man bör dock ha i åtanke att beteckningen ringa narkotikabrott är förbehållen de allra lindrigaste gärningarna och att det inte erfordras något större innehav för att brottet skall bedömas som narkotikabrott av normalgraden (jfr prop. 1992/93:142 s. 16 f.). I sådana fall skall en förundersökning ledas av åklagare. Enligt min mening saknas dock i ärendet tillräckligt underlag för att bedöma om misstankarna mot A.R. rätteligen skulle ha betecknats som narkotikabrott av normalgraden. Jag finner därför inte skäl att kritisera Lars Birkhammar för att han underlät att kontakta åklagare.

I sammanhanget kan nämnas att de lokala överenskommelserna mellan polismyndigheterna och åklagarna om ledning av förundersökningar sedan den 1 januari 2006 inte längre gäller. I stället har Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten beslutat om enhetliga bestämmelser i hela landet; se dessa myndigheters numera gällande föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, FAP 403-5 respektive ÅFS 2005:9. Enligt de nya bestämmelserna anses narkotikabrott av normalgraden i vissa fall vara av enkel beskaffenhet.

Den aktuella händelsen visar att det ur bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är av stor betydelse att ett beslut om husrannsakan dokumenteras på ett klart och noggrant sätt och att grunderna för beslutet tydligt anges (se

2006/07:JO1

vidare Lindberg a.a. s. 79 f. om de grundläggande kraven på dokumentation vid användning av straffprocessuella tvångsmedel jämfört med s. 551 f. om dokumentation vid husrannsakan).

Ärendet avslutas.

Kriminalvård

Placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff

(Dnr 4980-2003)

Anmälan

I en anmälan daterad den 4 december 2003 anförde M.M. följande. Han avtjänade ett fängelsestraff i anstalten Svartsjö när han häktades, misstänkt för ny brottslighet, och överfördes till häktet Stockholm. Trots att häktningen senare hävdes hölls han kvar i häktet.

Utredning

M.M:s behandlingsjournal lånades in och granskades. Av denna framgick bl.a. att M.M., med anledning av att han hade häktats, placerades i häktet Stockholm den 30 oktober 2003, att häktningsbeslutet hävdes av Stockholms tingsrätt den 25 november 2003 och att M.M. förflyttades åter till anstalten Svartsjö den 10 december 2003.

Därefter remitterades ärendet till Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg för yttrande.

I sitt remissvar hänvisade kriminalvårdsmyndigheten, genom kriminalvårdschefen Lars-Åke Pettersson, till ett yttrande av tf. arbetslagschefen Fredrik Joelsson och anförde att han inte kunde finna att M.M. hade fog för sina klagomål. I det återopade yttrandet anförde Fredrik Joelsson följande.

M.M. dömdes den 3 juni 2003 av Svea hovrätt till fängelse 10 månader för misshandel och olaga hot, ett straff som började verkställas den 18 augusti 2003. Beslut fattades att M.M. skulle placeras på anstalten Svartsjö fr.o.m. den 24 september 2003. Anstalten Svartsjö är en öppen anstalt och har den lägsta säkerhetsklassificeringen när det gäller rymning, möjligheter till differentiering och personaltäthet.

Den 27 oktober 2003 greps M.M. på Svartsjöanstalten av polisen, misstänkt för våldtäkt på sin flickvän i ett av anstaltens besöksrum. Han anhölls samma dag och häktades den 30 oktober 2003.

Huvudförhandling i målet hölls den 2 december 2003 i Stockholms tingsrätt och dom skulle meddelas den 9 december 2003, en vecka efter huvudförhandlingen. I samband med att huvudförhandlingen avslutades hävdes häktningen. M.M. ville då åka tillbaka till Svartsjö i avvaktan på domen eftersom han visste att han skulle bli frikänd.

Undertecknad tillsammans med placeringsenheten gjorde bedömningen att Svartsjö inte var någon lämplig placering för klienten om han skulle bli dömd för våldtäkt utan skulle i sådant fall få en ny anstaltsplacering, på en avdelning anpassad för målgruppen. M.M. blev kvar på häktet Stockholm i avvaktan på domen.

När domen sedermera föll den 9 december 2003 visade det sig att M.M. var oskyldig till anklagelsen och han placerades återigen på anstalten Svartsjö den 10 december 2003.

M.M. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Med anledning av att det förekommit olika uppgifter om när häktningsbeslutet avseende M.M. upphävdes, inhämtades muntliga upplysningar från

Stockholms tingsrätt, varvid framkom att beslutet upphävdes den 25 november 2003.

I beslut den 9 november 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Frågan i ärendet är om det fanns någon rättslig grund för att hålla M.M. i häktet sedan Stockholms tingsrätt den 25 november 2003 upphävt häktningsbeslutet.

Enligt 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. får den som skall förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning härtill förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Bestämmelsen tar i första hand sikte på tiden omedelbart innan en dömd införs i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av domen. Bestämmelsen har emellertid i praxis ansetts tillämplig också när en intagen skall överföras från en anstalt till en annan. En sådan utvidgad tillämpning torde dock förutsätta att frågan om ändrad anstaltsplacering har aktualiserats och att förvaringen i häkte sker i avvaktan på beslut i den frågan (se t.ex. JO 1988/89 s. 99).

Kriminalvårdsmyndigheten har i sitt remissvar anført att M.M. inte återfördes till anstalten Svartsjö när häktningsbeslutet upphävdes eftersom den anstalten inte ansågs vara en lämplig placering för honom om han skulle komma att dömas i enlighet med det nya åtalet. Frågan om ändrad anstaltsplacering kunde således bli aktuell först den 9 december 2003 när tingsrättens dom skulle meddelas. Vid sådant förhållande kunde enligt min mening M.M. inte förvaras i häkte med stöd av 11 § lagen om beräkning av strafftid m.m. annat än om det behövdes med hänvisning till transportförhållandena. Jag är mycket kritisk till att myndigheten, i stället för att återföra M.M. till anstalten, utan rättsligt stöd höll honom kvar i häktet efter den 25 november 2003.

Placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff m.m.

(Dnr 686-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 11 februari 2005, klagade A.P. på anstalten Hall. A.P. anförde bl.a. att han sedan snart två månader tillbaka tillfälligt varit placerad i häktet Stockholm, att det beslut han fått rörande denna placering saknade motivering och att han inte heller på annat sätt fått någon förklaring till placeringen.

Utredning

A.P:s behandlingsjournal lånades in och granskades. Av denna framgick bl.a. att A.P. tillfälligt placerades i häktet Stockholm den 21 december 2004, att anstalten Hall den 10 februari 2005 kom in till Kriminalvårdsstyrelsen med en

ansökan om förflyttning av A.P. och att Kriminalvårdsstyrelsen den 15 februari 2005 beslutade att A.P. skulle placeras i anstalten Kumla.

Därefter remitterades ärendet till Kriminalvårdsmyndigheten Hall för yttrande. Kriminalvårdsmyndigheten, genom kriminalvårdschefen Per Palmquist, anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Utredning

Under senare delen av december 2004 hade anstaltsledningen erhållit uppgifter från polisen att A.P. skulle rymma alternativt fritas från anstalten Hall. Uppgifterna styrktes genom att polisen påträffat personer vid två tillfällen utanför anstalten med anknytning till honom.

Myndighetens säkerhetsinspektör Mats Ehn, som fattade beslutet om tillfällig placering av A.P. i häktet Kronoberg har uppgivit följande.

Kvällen den 21 december 2004 informerades jourhavande vid Kriminalvårdsstyrelsen, Richard Bernsten och generaldirektören Lars Nylén i ärendet. Efter det att samråd skett med Lars Nylén beslutade Mats Ehn att A.P. omgående skulle förflyttas till häktet Kronoberg. Transporten till häktet ägde rum samma kväll. P.g.a. säkerhetsskäl och ärendets brådsakande natur delgavs inte A.P. något förflyttningsbeslut i samband med transporten. Mats Ehn skrev ett beslut med besvärshänvisning dagen därpå. I beslutet angavs att A.P. tillfälligt skulle vara placerad i häktet Kronoberg. Enligt en notering i kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) har han delgivits det skriftliga beslutet den 28 december 2004.

Placeringsenheten i Stockholm informerades av Mats Ehn per telefon på morgonen den 22 december 2004 om den tillfälliga placeringen av A.P. i häktet Kronoberg. Likaså underrättades ansvarig personal vid Halls C-avdelning, som hade att sammanställa ett placeringsunderlag till placeringsenheten, om vad som skett.

Samma dag meddelade vakthavande vid Kronobergshäktet, Per-Olof Sjöholm, att A.P. underrättats om att han förflyttats till häktet av säkerhetsskäl. Någon närmare redogörelse för skälen till förflyttningen gavs inte. Med hänsyn till de speciella omständigheter som rådde vid tillfället ansågs att dessa skulle sekretessbeläggas. Det kunde bl.a. inte uteslutas att det förelåg planerad fritagning av andra intagna i Hallanstalten eller annan anstalt.

Därefter hade Mats Ehn fortlöpande kontakter med placeringsenheten, Kriminalvårdsstyrelsen, häktet Kronoberg och polisen angående A.P:s framtida anstaltsplacering.

Orsaken till att sammanställningen av placeringsunderlaget för omplacering av A.P. till annan anstalt dröjde, var att det rådde osäkerhet om vilken tolkning man skulle ge de faktorer som förelåg beträffande rymnings- och fritagningsriskerna och därmed bedömningen av lämplig anstaltsplacering av honom. Hans särskilda villkor och olämpliga konstellationer med andra intagna begränsade valmöjligheterna och placering i säkerhetsavdelning övervägdes.

Den 27 januari 2005 hölls ett möte på Kriminalvårdsstyrelsen där man bestämde att A.P. inte skulle vara placerad i säkerhetsavdelning.

Förutom en redogörelse för innehållet i bl.a. 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., 16, 17, 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) och 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) innehöll remissvaret dessutom följande.

Myndighetens bedömning

Det är inte ovanligt att intagna, som av något skäl måste byta anstalt, förflyttas från en anstalt till häkte i avvaktan på en ny anstaltsplacering. Dessa tillfälliga placeringar i häkte grundar sig på en vid tolkning av 11 § lagen om beräkning av strafftid m.m.

För att minska flödet av förflyttningar till häkte har Kriminalvårdsstyrelsen i en skrivelse daterad den 17 mars 2005 och undertecknad av generaldirektören beslutat att följande åtgärder skall prövas före eventuell förflyttning.

- Intagen som missköter sig på en anstalt skall i första hand omplaceras på den egna anstalten.
- I andra hand skall den intagne förflyttas till annan anstalt och
- Om inga andra möjligheter finns så kan en intagen placeras i ett häkte i avvaktan på beslut och transport till ny anstalt.
- Underlag till placeringsenheten måste i normalfallet vara färdigställt senast efter tre till fyra arbetsdagar räknat från den dag den intagne ankom till häktet.

I det nu aktuella fallet bedömdes att det inte fanns några alternativ till placeringen i häkte av A.P. Med hänsyn till de omständigheter som rådde (miss-tanke om planerad fritagning av honom) fanns det också skäl för att åtminstone initialt inte delge honom någon detaljerad beskrivning av skälen till förflyttningen. Av det skriftliga beslut, som upprättats av Mats Ehn, anges inte att placeringen i häkte genomförts av säkerhetsskäl. Det finns heller inte någon uppgift om vilket lagrum, i det här fallet 11 § strafftidslagen, som tillämpats. Detta är naturligtvis en brist. Enligt Mats Ehn erhöll han dock dagen efter transporten av A.P. besked från häktet Kronoberg att denne underrättats om att förflyttningen till häktet skett av säkerhetsskäl. Enligt förvaltningslagen är det myndigheten som bestämmer på vilket sätt underrättelse om beslut skall ske, men inom kriminalvården är huvudregeln att delgivning av beslut varom det nu är fråga skall ske skriftligt.

Enligt den skrivelse från Kriminalvårdsstyrelsen som upprättats efter nu aktuell händelse och som ovan redovisats skall underlag till placeringsenheten i normalfallet vara färdigställt senast efter tre till fyra arbetsdagar räknat från den dag den intagne ankom till häktet. Placeringen av A.P. i häkte var inget normalfall. Det förelåg välgrundade misstankar om planerad rymning eller fritagning av honom, varför valet av ny anstaltsplacering och upprättande av placeringsunderlag blev komplicerat och drog ut på tiden. Mats Ehn har också uppgivit att han under den tid A.P. var placerad i häktet Kronoberg hade fort-löpande underhandskontakter med placeringsenheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att det skriftliga beslutet om tillfällig placering av A.P. i häktet Kronoberg var bristfälligt i och med att det saknade motivering och hänvisning till de bestämmelser som legat till grund för beslutet.

A.P. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 9 november 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Som Kriminalvårdsmyndigheten Hall har redogjort för föreskrivs i 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. att den som skall förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning härtill får tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. I förarbe-

tena till den bestämmelsen (prop. 1974:20 s. 77) uttalas att en sådan förvaring inte bör få pågå längre än någon eller några dagar.

Bestämmelsen tar i första hand sikte på tiden omedelbart innan en dömd införs i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av domen. Bestämmelsen har emellertid i praxis ansetts tillämplig också när en intagen skall överföras från en anstalt till en annan. En sådan utvidgad tillämpning torde dock förutsätta att frågan om ändrad anstaltsplacering har aktualiserats och att förvaringen i häkte sker i avvaktan på beslut i den frågan (se t.ex. JO 1988/89 s. 99).

I ett tidigare ärende hos JO (dnr 3479-2003) om placering i häkte i avvaktan på förflyttning till annan anstalt med hänvisning till 11 § lagen om beräkning av strafftid m.m., uttalade jag i ett beslut den 31 augusti 2005 bl.a. att väntetiden i häkte i sådant fall normalt inte bör vara längre än någon eller några dagar.

Jag har denna dag meddelat beslut i ett initiativärende rörande grunden för placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff (dnr 1605-2005). I ett yttrande i det ärendet anförde Kriminalvårdsstyrelsen bl.a. att 11 § lagen om beräkning av strafftid m.m. inte kan utnyttjas som någon slags allmän placeringsparagraf för att kunna placera intagna som avtjänar fängelsestraff i häkte för att senare i sinom tid vidta andra åtgärder beträffande den intagne. Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning i detta avseende.

Av utredningen framgår att frågan om ändrad anstaltsplacering för A.P. aktualiserades i anslutning till att han förflyttades till häktet Stockholm och att Kriminalvårdsmyndigheten Halls ansökan om omplacering av A.P. kom in till Kriminalvårdsstyrelsen först den 10 februari 2005. Enligt min mening har den tid det tagit för kriminalvårdsmyndigheten att upprätta ett placeringsunderlag medfört att väntetiden för A.P. i häkte blivit oacceptabelt lång. Kriminalvårdsmyndigheten kan inte undgå kritik.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, utom i vissa närmare angivna fall, innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Jag delar kriminalvårdsmyndighetens bedömning att beslutet den 22 december 2004 borde ha innehållit en motivering.

Initiativärende om placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff

(Dnr 1605-2005)

Initiativet

Sedan H.H. inkommit med anmälningar mot Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder, anstalten Asptuna och häktet Huddinge, framkom under utredningen av ärendena (JO:s dnr 3528-2003 och 3635-2003) bl.a. följande. H.H. verkställde ett fängelsestraff i anstalten Asptuna. Den 27 augusti 2003 ansökte Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder om att H.H. skulle placeras i en annan anstalt. Samma dag förflyttades H.H. till häktet Huddinge i avvaktan på ny anstaltsplacering. Sedan Kriminalvårdsmyndigheten Stock-

holm Kronoberg den 25 september 2003 avslagit Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söders begäran om omplacering av H.H., var denne kvar i häktet Huddinge till den 11 oktober 2003 då han frigavs villkorligt.

Jag beslutade att inom ramen för ett initiativärende utreda frågan enligt vilket beslut H.H. var placerad i häktet efter den 25 september 2003 och om författningsstödet för ett sådant beslut.

Utredning

Sedan Kriminalvårdsstyrelsen anmodats att inkomma med utredning och yttrande i de aktuella frågorna inkom styrelsen med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande av Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder.

I det till Kriminalvårdsstyrelsens remissvar fogade yttrandet anförde Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder, genom kriminalvårdschefen Carina Mann, bl.a. att anstalten Asptuna hade att bevaka besluten angående H.H:s placering, att anstalten efter placeringsenhetens beslut den 25 september 2003 hade att välja mellan att återföra H.H. till anstalten eller att lämna in en ny ansökan om ändrad anstaltsplacering och fatta ett nytt beslut om tillfällig placering enligt 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., och att H.H. inte återfördes till anstalten eftersom han bedömdes ta skada av placeringen där. Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder beklagade det inträffade och anförde vidare att det borde ha fattats ett nytt beslut enligt 11 § lagen om beräkning av strafftid m.m. och att en ny ansökan som närmare beskrev grunderna för den önskade omplaceringen borde ha lämnats in till placeringsenheten.

Kriminalvårdsstyrelsen, genom överdirektören Anne Holm Gulati, anförde för egen del följande.

Som framgår av kriminalvårdsmyndighetens yttrande fanns det inte något författningsstöd för placeringen av H.H. i häkte efter den 25 september 2003 och det saknades också ett uttryckligt beslut om den placeringen.

Det av kriminalvårdsmyndigheten anhängiggjorda ärendet om förflyttning av H.H. avslutades i och med beslutet om avslag i det ärendet. Grunden för häktesplaceringen upphörde därmed. H.H. borde då omgående ha återförts till anstalten Asptuna som kriminalvårdsmyndigheten anger som den första möjligheten i sitt yttrande.

Emellertid uppkommer frågan om den andra av kriminalvårdsmyndigheten angivna möjligheten dvs. att låta H.H. med stöd av 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (StidL) kvarstanna i häktet i avvaktan på en ny ansökan om anstaltsplacering.

Enligt 11 § StidL får den som skall förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning härtill tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Bestämmelsen tar sikte på tiden omedelbart innan den dömde, sedan domen blivit verkställbar, införs i anstalt för verkställighet av domen. I förarbetena till bestämmelsen har framhållits att sådan tillfällig förvaring i häkte inte bör pågå längre än någon eller några dagar (prop. 1974:20 s. 77 och prop. 1975/76:90 s. 75). Bestämmelsen har därutöver i praxis, utan egentligt stöd i lagtext eller förarbeten, kommit att tillämpas vid transport av intagna mellan olika anstalter. Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut den 31 mars 1988 angående en sådan tillämpning uttalat följande. En sådan utvidgad tillämpning synes vara allmänt godtagen (se prop. 1980/81:1 s. 23 f.). Den torde dock förutsätta att frågan om en änd-

rad anstaltsplacering har aktualiserats och att förvaringen i häkte sker i avvaktan på beslut i den frågan. Vidare torde förvaringen i häkte inte kunna fortgå sedan ett sådant beslut meddelats annat än om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

JO har vidare, bl.a. i beslut den 15 oktober 1980, uttalat att denna utvidgade tillämpning av bestämmelsen bör vara ytterst restriktiv. I det beslutet uttalade JO kritik då ett beslut om förflyttning till annan anstalt inte hade meddelats när en intagen överfördes till häkte med tillämpning av 11 § StidL.

Det nu sagda leder fram till följande överväganden.

11 § StidL kan inte utnyttjas som någon slags allmän placeringsparagraf för att kunna placera intagna som avtjänar fängelsestraff i häkte för att senare i sinom tid vidta andra åtgärder beträffande den intagne. Regleringen bör i detta sammanhang tillämpas så att man först tar ställning till frågan om anstaltsplacering och först därefter får det, om det med hänsyn till transportförhållandena är nödvändigt med placering i häkte, bli fråga om tillämpning av 11 § StidL.

Av detta följer att den av kriminalvårdsmyndigheten angivna andra möjligheten inte är korrekt. I och med att den av kriminalvårdsmyndigheten gjorda ansökningen om ny anstaltsplacering avslogs upphörde grunden för häktesplaceringen av H.H. Som ovan sagts skulle han omgående ha återförts till anstalten Asptuna. Först därefter hade en ny begäran om anstaltsplacering kunnat aktualiseras om det fanns andra skäl än de som låg till grund för den ursprungliga ansökningen. Dessutom får det i detta fall beaktas att H.H. redan hållits i häkte med stöd av 11 § StidL under tiden den 27 augusti – den 25 september 2003 dvs. betydligt längre tid än någon eller några dagar som förarbetena framhåller. Redan därigenom kan det sägas att 11 § StidL då inte berättigade till en fortsatt förvaring i häktet.

Vid tiden för den nu aktuella häktesplaceringen fanns inga av Kriminalvårdsstyrelsen utgivna föreskrifter eller andra anvisningar som uttryckligen angav vem som hade att bevaka häktesplaceringen och se till att den inte blev längre än nödvändigt. Kriminalvårdsmyndighetens agerande får ses mot denna bakgrund.

Numera finns en bestämmelse i 5 kap. 5 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2005:2) av vilken framgår att den kriminalvårdsmyndighet som fattat beslut om placering i häkte skall tillse att den intagne återförs eller begärs förflyttad så snart anledningen till häktesplaceringen upphört eller senast inom förskrivna tid. Det har därmed tydliggjorts hur man skall agera när grunden för en häktesplacering i fall som det nuvarande har upphört.

Kriminalvårdsstyrelsen kommer att tillstålla kriminalvårdsmyndigheten en kopia av detta yttrande för att på så sätt undvika att myndigheten tillämpar 11 § StidL i enlighet med den av myndigheten angivna andra möjligheten.

Omständigheterna i ärendet motiverar också att handlingarna i ärendet överlämnas till Regionkontoret Stockholm som har tillsynsansvar över verksamheten i de till regionkontoret hörande kriminalvårdsmyndigheterna.

I beslut den 9 november 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. får den som skall förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning härtill tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Som Kriminalvårdsstyrelsen redogjort för har bestämmelsen, även om den i första hand tar sikte på tiden omedelbart innan en dömd införs i kriminalvårdsanstalt, i praxis också ansetts tillämplig när en intagen skall överföras

från en anstalt till en annan. En sådan utvidgad tillämpning torde dock förut-sätta att frågan om ändrad anstaltsplacering har aktualiserats och att förva- ringen sker i avvaktan på beslut i den frågan. Efter det att ett sådant beslut meddelats, torde förvaringen i häkte således kunna fortgå endast om det be- hövs med hänsyn till transportförhållandena (se t.ex. JO 1988/89 s. 99).

Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar i sitt remissvar att det efter det att an- sökan om omplacering av H.H. avslogs inte längre fanns någon grund för en fortsatt förvaring i häkte och att Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder då omgående skulle ha återfört H.H. till anstalten. Jag delar Kriminalvårdssty- relsens bedömning.

Kriminalvårdsstyrelsen har också anfört att en ny ansökan om ändrad an- staltsplacering för H.H. inte hade utgjort grund för en fortsatt placering av H.H. i häkte med stöd av 11 § lagen om beräkning av strafftid m.m. Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning även i denna del.

Sammanfattningsvis har Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder ef- ter den 25 september 2003 hållit kvar H.H. i häkte utan rättsligt stöd. Krimi- nalvårdsmyndigheten skulle i stället, så snart transportförhållandena tillät det, ha återfört H.H. till anstalten Asptuna. Kriminalvårdsmyndigheten kan inte undgå allvarlig kritik.

Fråga om det förelegat hinder mot att i en kriminalvårdsanstalts ordningsregler begränsa utbudet i anstaltens kiosk i förhållande till vissa intagna m.m.

(Dnr 1509-2004)

Anmälan

Förtroenderådet avd. D vid anstalten Härnösand anförde i en anmälan, som kom in till JO den 8 april 2004, i huvudsak följande. Förtroenderådet gav den 10 november 2003 in ett överklagande till anstalten. När anstalten hävdade att något överklagande inte hade kommit in började de att söka efter denna skri- velse. Det visade sig att skrivelsen hade skickats till Kriminalvårdsmyndighe- ten Härnösand som hade återsänt den till anstalten med motiveringen att det aktuella beslutet (förbud mot försäljning av herrtidningar till intagna som verkställer straff på specialavdelningen för sexualbrottsdömda) inte gick att överklaga. Vidare har en tjänsteman på avdelningen, Hans Hörnberg, skrivit till JO och bett om ett klagande av ett tidigare uttalande om intagnas rätt att inneha vissa tidskrifter. Enligt tjänstemannen skulle JO:s klagande läggas till grund för en ny prövning av frågan. Trots detta har förtroenderådet inte fått del av JO:s svar.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Härnösand för yttrande. I remissvaret har kriminalvårdschefen Kerstin Åhrén anförde i huvudsak föl- jande (de till remissvaret fogade bilagorna har här utelämnats).

Angående ordningsregeln att begränsa utbudet i anstaltens kiosk

Av 4 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, framgår att kriminalvården i anstalt skall utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. Vidare framgår av samma bestämmelse att, i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, verksamheten från början bör inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten. Sist framgår av bestämmelsen att frigivningen skall förberedas i god tid.

Av Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter, KVVFS 1998:8, framgår av 16 § att kriminalvårdsmyndigheten skall upprätta särskilda ordningsregler för anstalt inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvårdsstyrelsen har beslutat.

Den 27 juni 2003 fattade den dåvarande kriminalvårdschefen Kjell-Arne Sköld beslutet att utbudet av varor för intagna inskrivna vid den nu aktuella avdelningen skulle begränsas på så sätt att pornografiska tidskrifter togs bort ur kiosksortimentet (se bilagd handling). Beslutet fattades på den grunden att pornografiska tidskrifter inte ansågs gynna anstaltsvården i allmänhet, närmast andemeningen bakom påverkansprogrammet ROS – Relation och samlevnad – ur behandlingssynpunkt. Frågan om innehav av dylika tidskrifter berördes förstas inte av detta ställningstagande, utan detta avsåg endast utbudsfrågan i anstaltens kiosk. Jag vill dock för egen del här särskilt anföra att det är min fasta och orubbliga uppfattning att innehav av pornografiska tidskrifter och dylikt på en kriminalvårdsavdelning för intagna dömda för skiftande och svår sexualrelaterad brottslighet varken gynnar anstaltsvården ur behandlingssynpunkt, inte heller de intagnas återanpassning till samhället eller i övrigt är lämpliga med tanke på allmänhetens uppfattning om hur kriminalvård bör bedrivas.

Därefter har dels Länsrätten i Jönköpings län i dom meddelad den 17 november 2003 (mål nr 2208-03 E), dels Kriminalvårdsstyrelsens regionkontor i Härnösand i beslut meddelat den 25 november 2003 (KVS:s ärendenummer 73-2003-11679) uttalat sig vad gäller innehav för intagna inom kriminalvården på ett sådant sätt att innehavsfrågan på den nu aktuella anstaltsavdelningen genom praxis får anses vara utredd; den dömdes brottslighet, den anstaltsavdelning den intagne är placerad på och den verksamhet som där bedrivs kan idag föranleda att ett visst innehav kan anses äventyra säkerheten i anstalten. Myndigheten anser sig i övrigt följa de lagar, föreskrifter etc. som reglerar dess verksamhet. Den dom och det beslut jag nu hänvisat till bifogas detta yttrande (se bilagda handlingar).

Angående skrivelse daterad den 11 november 2003

Att en skrivelse/anhållan försvinner är förstas både högst beklagligt och inte på något sätt acceptabelt. Myndigheten ser mycket allvarligt på det inträffade och kan i dag inte redogöra för hur skrivelsen kunnat förkomma. Av den anledningen har myndigheten sett över de rutiner som används vid ärendehantering (se nedan) och ser i dag inga sådana brister som gör att samma sak skulle kunna upprepas. Arbetet med ärendehantering kommer även att fortsättningsvis regelbundet följas upp, för att på så sätt garantera intagnas rättssäkerhet. Det skall dock anmärkas att det av förtroenderådets skrivelse klart framgår att frågan de fört fram besvarats.

Myndighetens rutiner vid ärendehantering

(rutinerna är framarbetade av kansliassistent Thomas Åberg vid anstalten Härnösands kansli)

1. Rutiner vid överklagningsärenden
- 1.1 Enskild klient

Överklagningsärende som inkommer till kansliet datumstämplas och registreras därefter i Kriminalvårdens datasystem KLAS under rubriken omprövning. Följande uppgifter registreras:

- datum för när överklagandet inkom,
- vilket beslut den intagne klagat på,
- vart överklagningsärendet sänds, och
- datum för översändandet.

Överklagan sänds sedan i original (kopia sparas på anstalten) till rättsvårdsinspektören vid myndighetens kansli som handlägger ärendet. Rättsvårdsinspektören meddelar sedan anstalten myndighetens beslut vid omprövningen per mejl, dvs. elektroniskt.

Beslutet registreras därefter in i omprövning enligt ovan, med uppgifter om vilket datum ärendet omprövats, beslutets innehåll, samt att ärendet vidare-sänts till Kriminalvårdsstyrelsen för överprövning. Vidare anges likaså vilket datum detta skett. Detta gäller förstås inte för det fall myndigheten beslutat sig för att ändra anstaltens beslut.

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i ärendet inkommer därefter per mejl till anstaltens myndighetspostlåda och distribueras i två exemplar som datumstämplas, varav den intagne efter delgivning erhåller det ena exemplaret. Beslutet kopieras/klistras sedan in i det aktuella ärendet i KLAS som ett nytt beslut. Uppgifter om datum för delgivning och av vem som delgivit den intagne tillförs beslutsregistreringen efter att delgivningen genomförts.

Vad sist gäller överklagan av beslut som initialt fattats av annan myndighet (till exempel så kallade placeringsbeslut), registreras de på samma sätt som ovan och sänds i original till den myndighet som fattat beslutet. Kopia sparas i den intagnes personakt, med anteckning om när och vart överklagan sänts. Beslut som inkommer i ärendet registreras enligt samma rutin som beskrivits ovan.

1.2 Förtroenderåd

Förtroenderåd finns inte upplagda i kriminalvårdens datasystem KLAS. Istället används följande rutin:

Överklagningsärendet ankomststämplas och översänds per internpost till rättsvårdsinspektören vid myndighetens kansli. Kopia sparas på anstaltens kansli i en speciell mapp för de båda förtroenderåden vid anstalten. Mappen förvaras i ett så kallat aktskåp för journaler på kansliet. På kopian noteras datum för översändandet till myndighetens kansli. Beslut som inkommer i ärendet datumstämplas och delges förtroenderådet, varefter avgörandet förs till akten som redan innehåller kopian på det initialt överklagade beslutet.

Vad sedan gäller så kallade anhållan och saken att även sådana tenderar att försvinna, handläggs sådana på i princip samma sätt som överklagningsärendet. Förstås kan en anhållan innehålla mycket skilda önskemål från intagna och av den anledningen besvaras sådana inte alltid samma dag och inte heller registreras de vid varje tillfälle i KLAS. Att en anhållan försvinner är förstås, i enlighet med det tidigare anförda, inte heller acceptabelt och nya rutiner vid hanteringen har därför iscensatts på samma sätt som ovan anförts beträffande överklagade ärenden.

Det skall sist framhållas att jag och myndighetens rättsvårdsinspektör den 11 maj 2004 genomförde ett möte med representanter från den aktuella avdelningens förtroenderåd och därunder avhandlade några av frågorna som nu är aktuella. Därefter har emellertid förtroenderådet genomgått vissa strukturförändringar, men arbete med deltagande och ömsidig förståelse fortgår alltså på alla plan och nivåer.

2006/07:JO1

Kriminalvårdsinspektör Hans Hörnbergs skrivelse och Justitieombudsmannens svar (se bilagda handlingar)

Av bilagda handling framgår dels vilka frågor kriminalvårdsinspektören Hörnberg nyligen förde till Justitieombudsmannen, dels det svar han därefter fått. Myndigheten finner inga skäl att delge intagna denna typ av skrivelser och inte heller de svar som inkommer till antingen tjänstemän eller myndigheten i denna typ av ärenden. Någon föreskriven regel därför torde inte heller finnas.

Förtroenderådet avd. D gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret. En intagen avhörde därvid.

I beslut den 19 oktober 2005 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

I detta ärende är frågan i första hand om det föreligger hinder mot att begränsa utbudet i kiosken på det sätt som anges i den av kriminalvårdsmyndigheten åberopade lokala ordningsregeln.

Enligt 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen är det inte tillåtet för en myndighet att på grund av en skrifts innehåll, genom åtgärd som inte har stöd i tryckfrihetsförordningen, hindra bl.a. spridning av skriften bland allmänheten. Enligt 2 kap. 1 § andra punkten regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

De ovan nämnda bestämmelserna reglerar den enskildes rättigheter och de hinder som finns för myndigheterna att inskränka dessa. Av bestämmelserna följer inte någon skyldighet för en myndighet att medverka vid spridning av tryckta skrifter.

Mot bakgrund av det anförda kan jag i det grundlagsrättsliga perspektivet inte se något hinder mot begränsningen av utbudet i kiosken. Jag delar vidare kriminalvårdsmyndighetens uppfattning att utbudsbegränsningen har stöd i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter, KVVFS 1998:8 (motsvarande bestämmelser finns numera i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVVFS 2005:2). I denna del finns således ingen anledning att rikta kritik mot kriminalvårdsmyndigheten.

När det gäller frågan huruvida intagna har rätt att inneha tryckta skrifter av olika slag vill jag framhålla att ett generellt förbud mot innehav av vissa tidskrifter inte är acceptabelt. Frågan om det är försvarligt att i ett enskilt fall vägra en intagen att inneha en viss tryckt skrift är en fråga som i sista hand kan komma att prövas av domstol. Jag finner inte skäl att närmare kommentera denna fråga.

Som kriminalvårdsmyndigheten har anført i sitt remissvar är det inte acceptabelt att en skrivelse försvinner sedan den har överlämnats till personal i anstalten. Den aktuella skrivelsen från förtroenderådet har uppenbarligen kommit bort. För detta kan myndigheten inte undgå kritik. Eftersom myndigheten nu har sett över de rutiner som används vid ärendehantering i anstalten, är någon ytterligare åtgärd från min sida inte påkallad.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister vad gäller läkarundersökning av intagna som var placerade i avskildhet

(Dnr 2335-2004)

Anmälan

S.S. klagade på att ett överklagande av ett beslut om att han inte får inneha sitt munspel inte hade vidarebefordrats av anstalten Ystad till Kriminalvårdsstyrelsen, att anstalten hade beslutat att han inte skulle beviljas permission samt att en annan intagen hade nekats att byta från vegetarisk till ”vanlig” kost. Han klagade vidare på att han inte hade fått besöka läkare varje månad trots att han var ”P-18 placerad”. Vid tiden för anmälningarna hade han varit ”P-18 placerad” under ca 3 månader men endast fått besöka läkaren en gång.

Utredning

Delar av S.S:s behandlingsjournal granskades.

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Ystad för yttrande över vad S.S. anfört i sin anmälan om att han bara besökt läkaren en gång. I remissvaret har kriminalvårdschefen Crister Sterning anfört följande.

Anstalten Ystad ingår som enhet i kriminalvårdsmyndigheten Ystad. Avdelning Ed ingår i avdelning E, en av de enheter som tar emot manliga intagna.

Avskildhet på egen begäran regleras i 18 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), av vilken framgår följande. En intagen får på egen begäran vistas avskild från andra intagna, om det finns lämpliga förutsättningar för det och särskilda skäl inte talar däremot. Ett medgivande till sådan avskildhet skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden. Läkare skall undersöka en intagen som på grund av medgivande enligt första stycket vistas avskild från andra intagna, om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd. Har den intagne inte vistats tillsammans med andra intagna under en sammanhängande tid av en månad, skall en sådan undersökning alltid äga rum.

Vid avdelning Ed vistas intagna som har ansökt om avskildhet enligt 18 § KvaL. Det bör betonas att avskildheten från övriga intagna är av lättare karaktär och att avdelningen är att betrakta som en ro-avdelning för intagna som av olika skäl ej önskar vistas på större avdelningar och i större kollektiv. Avdelning Ed rymmer 8 intagna. De intagna är inlåsta i sina bostadsrum under nattetid vardagar kl. 20.00–07.00 och på helger kl. 20.00–08.00. Under vardagar är de under arbetstiden kl. 08.30–11.30 och kl. 13.00–16.15 inlåsta i sina bostadsrum. Under övrig tid är dörren öppen och de intagna kan umgås med varandra på avdelningen. Under helger är dörrarna till bostadsrummen öppna kl. 08.00–20.00. Intag av måltider sker gemensamt i avdelningens pentry. Under promenadtid har de möjlighet att vistas på samma promenadgård som intagna från avdelning Ec, för närvarande 16 intagna vid rådande dubbelbeläggning, och intagna från avd. Kv, 2 intagna. De intagna är således ej helt avskilda från andra intagna. En intagen måste ansöka om att vistas på avd. Ed. I samband med ansökan får de information om att avskildheten är av lättare karaktär. Om en intagen önskar avskildhet som omfattar inlåstning i bostadsrum 23 timmar per dygn har anstalten Ystad att ansöka om placering i annan anstalt som kan erbjuda detta.

S.S. ankom anstalten Ystad den 7 april 2004. Han beviljades placering enl. 18 § KvaL fr.o.m. den 14 april 2004.

Vid samtal med leg. sjuksköterska Ann-Christin Jönsson vid anstalten Ystad har följande framkommit. Anstalten tillser att de som är placerade enl.

18 § KvaL besöker läkare en gång i månaden. Sjuksköterskan tillser att detta sker och bokar tid hos anstaltens läkare.

Enligt sjukjournalen har S.S. besökt läkaren den 15 april, den 11 juni och den 28 juli 2004 i anledning av placeringen enl. 18 § KvaL. Vidare anför Jönsson att det i vissa fall måste ske en prioritering av läkartiderna så att de som är sjuka får möjlighet att besöka läkaren. Under april månad drabbades anstaltens läkare av akut sjukdom och innan ersättare kunde hittas förflöt ca två veckor vilket innebar att anstalten ej hade tillgång till läkare. Detta medförde ett uppdämt behov att besöka läkare, vilket medförde att prioritering av läkartiden var nödvändig. Vidare har anstalten under perioden april och även fortsättningsvis präglats av såväl fullbeläggning som överbeläggning. Under maj månad var tillgången till läkare 2 timmar per vecka för avdelning Ed och övriga manliga avdelningar om tillsammans ca 55 intagna.

Sammanfattning

Det kan konstateras att det enligt lagstiftningen ej krävs en psykiater för att undersöka en intagen som är avskild enligt 18 § KvaL. Enligt lagstiftningen krävs en läkare. Det framgår att S.S. ej besökte läkare under maj 2004. Han har besökt läkare vid tre tillfällen på anstalten. Vid anstalten Ystad tillämpas avskildheten enl. 18 § KvaL för att ge möjlighet till avskildhet i viss utsträckning för intagna som har det behovet. Eftersom avskildheten ej är total och de intagna har möjlighet att umgås med varandra är inte regeln i 18 § KvaL fullt ut applicerbar vid avdelning Ed. Även om anstalten har som regel att de intagna som vistas vid Ed skall besöka läkare en gång per månad så måste i vissa situationer en avvägning ske och annat prioriteras såsom t.ex. akuta sjukdomsfall. Trots att S.S. ej fullt ut har erhållit den omfattningen av läkarbesök som lagstiftningen kräver så bedömer kriminalvårdsmyndigheten, med beaktande av att S.S. inte varit helt avskild från andra intagna och prioriteringsbehovet av sjukvården, inte att olägenheten för S.S. varit av allvarlig karaktär. Kriminalvårdsmyndigheten kommer vid behov att se över rutinerna för läkarbesök av de intagna som är placerade avskilt på egen begäran.

S.S. yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 18 oktober 2005 anförde *JO Nordenfelt* 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. JO brukar däremot inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak – dvs. rena bedömningsfrågor – eftersom olika bedömningar kan göras utan att någon av dem kan sägas vara fel i rättsligt hänseende. Jag avstår därför från att uttala mig i frågan om S.S:s rätt till permission.

S.S. har klagat på att ett av honom gjort överklagande inte vidarebefordrats till Kriminalvårdsstyrelsen. Av hans behandlingsjournal följer att kriminalvårdsmyndigheten numera omprövat, men inte ändrat, sitt beslut och därefter översänt ärendet till Kriminalvårdsstyrelsen. Mot bakgrund härav finns det inte någon anledning för mig att vidta någon åtgärd.

När det gäller frågan om läkarundersökning vill jag anföra följande.

Enligt 17 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall en intagen under tid då han är skyldig att ha sysselsättning normalt vistas tillsammans med andra intagna. På fritiden gäller, enligt samma lagrum, att den

intagne får vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning han själv vill. I anslutning till dygnsvilan får de intagna hållas avskilda från varandra.

Enligt 18 § KvaL får en intagen – på egen begäran – vistas avskild från andra intagna, om det finns lämpliga förutsättningar för det och särskilda skäl inte talar däremot.

Enligt samma bestämmelse skall beslutet om avskildhet omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden. Vidare skall en läkare undersöka den intagne om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd. Har den intagne inte vistats tillsammans med andra intagna under en sammanhängande tid av en månad, skall en sådan läkarundersökning alltid äga rum.

Den form av avskildhet som tillämpas vid avdelningen Ed utgör – även om den är begränsad – ett klart avsteg från den huvudregel om gemensamhet under arbetstid som slås fast i 17 § KvaL. Därtill kommer att S.S:s placering på avdelningen beslutats med stöd av 18 § KvaL. Något annat är för övrigt knappast möjligt med dagens reglering.

Reglerna i 18 § KvaL om omprövning och läkarundersökning av den som på egen begäran hålls avskild är skyddsregler. Bestämmelsen om obligatorisk läkarundersökning så snart en intagen varit avskild under längre tid än en månad tillkom med hänsyn till risken för skadliga effekter vid långvarig isolering (se prop. 1980/81:1 s. 25 f.). Mot den bakgrunden är det självfallet av största vikt att dessa bestämmelser följs. Någon möjlighet till undantag från regeln om läkarundersökning för att det på anstalten råder brist på läkare eller att det finns andra intagna som har större behov av läkarhjälp finns enligt min mening inte. Kriminalvårdsmyndigheten kan således inte undgå kritik.

Vad S.S. har framfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kriminalvårdskommittén har i sitt betänkande Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) behandlat frågan om avskiljande av intagna från gemensamheten. Kommittén har därvid framhållit att det föreligger en viss osäkerhet om hur de nuvarande bestämmelserna och begreppet avskildhet skall tolkas (s. 467 f.). Detta belyses enligt min mening väl i detta ärende som kan ses som en illustration till att dagens regelsystem inte är anpassat till de placeringsalternativ som numera finns. Jag överlämnar därför en kopia av mitt beslut till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet.

Fråga om tillåtligheten av alkoholutandningsprov som kriminalvårdsinspektörer vid en kriminalvårdsanstalt utfört på en vårdare

(Dnr 2685-2004)

Anmälan

LO-TCO Rättsskydd AB (förbundet) har i en anmälan, som kom in till JO den 22 juni 2004, klagat på att två kriminalvårdsinspektörer vid anstalten Tillberga, i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen, utfört alkoholutandningsprov på

en vårdare, K.J. Förbundet har därvid anfört i huvudsak följande. Den 7 april 2003 ombads K.J. av kriminalvårdsinspektören B.L. att följa med in på kriminalvårdsinspektören C.S:s kontor. Inne på kontoret förklarade B.L. och C.S. att de ansåg att K.J. luktade alkohol och frågade om han ville utföra ett alkoholutandningsprov. Då frågan ställdes höll B.L. testapparaturen framför honom. K.J. blev överrumplad och kände sig tvingad att utföra provet. Han upplevde det inte som något verkligt alternativ att avstå. Då alkoholutandningsprovet utfördes höll B.L. hela tiden i testapparaturen. K.J. upplevde provtagningen som mycket kränkande. Förbundet anser att K.J. har blivit utsatt för ett påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Någon laga grund för detta har inte förelegat.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Västerås för yttrande. I remissvaret anfördes i huvudsak följande (de till remissvaret fogade bilagorna har här utelämnats).

Av företagen utredning framgår det att kriminalvårdsinspektörerna B.L. och C.S. tillfrågade K.J. om han var villig att lämna utandningsprov, eftersom de båda uppfattade att han luktade alkohol. De uppfattade att K.J. var positiv till att lämna utandningsprov och att han generellt var av den uppfattningen att fler utandningsprov borde tas på anställda vid anstalten.

I de fall anstaltsledningen får kännedom om att någon tjänstgörande personals nykterhet ifrågasätts så är den skyldig att omgående agera, bland annat med tanke på säkerheten och ordningen på anstalten.

Vid nu aktuellt tillfälle så uppfattade de berörda tjänstemännen att K.J. inte på något sätt motsatte sig att lämna utandningsprovet eller över omständigheterna i övrigt kring händelsen, utan att han istället tyckte att det var bra att han fick lämna provet. Först i efterhand har han kritiserat anstaltsledningens agerande i ärendet.

Kriminalvårdsmyndighetens remissvar jämte förbundets anmälan remitterades till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande. I Kriminalvårdsstyrelsens remissvar anfördes i huvudsak följande.

Det står inledningsvis klart att alkoholutandningsprov är en form av kroppsligt ingrepp som omfattas av regeringsformens förbud under förutsättning att en enskild påtvingas ingreppet av det allmänna.

Fråga uppkommer emellertid i vilken utsträckning regeringsformen är tillämplig inom ramen för ett anställningsförhållande. Av Arbetsdomstolens avgörande AD 1984 nr 94 framgår att 2 kap. 6 § regeringsformen kan vara tillämplig på en offentlig arbetsgivare. Frågan kan emellertid inte besvaras generellt. I och med införandet av lagen om offentlig anställning anses numera även en statlig anställning vila på avtalsrättslig grund (se t.ex. AD 1993/94:65 s. 30). Flera avgöranden från Arbetsdomstolen på senare tid talar också för en utveckling som går ut på att förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i offentlig sektor i allt högre grad anses vila på civilrättslig grund (se t.ex. AD 1999 nr 21). Härtill kommer följande aspekter. En sådan frivillig drogtest som den nu aktuella, alternativt ett beslut om en sådan åtgärd med stöd av arbetsledningsrätten, kan sägas syfta till att tillgodose krav på säkerhet i verksamheten samt att säkerställa en god arbetsmiljö. Dessa intressen delas av såväl privata som offentliga arbetsgivare. Det kan därför ifrågasättas om inte möjligheterna är desamma för privata och offentliga arbetsgivare att genomföra frivilliga drogtestar alternativt under vissa förutsättningar besluta om en drog-

test med stöd av arbetsledningsrätten (jfr Westregård, Integritetsfrågor i arbetslivet, s. 221 ff.).

Enligt styrelsen kan vidare ifrågasättas om alkoholutandningsprovet i den aktuella situationen kan anses som påtvingat i regeringsformens bemärkelse. Arbetsgivarens företrädare har, eftersom det fanns misstanke om att K.J. var påverkad av alkohol, frågat honom om han var villig att lämna alkoholutandningsprov. Till detta ställde sig K.J. positiv. Alkoholutandningsprovet i fråga har således varit frivilligt. Det synes inte ha varit förenat med någon sanktion om K.J. avböjt att lämna ett prov.

JO har tidigare uttalat (JO 1984/85 s. 227 och JO:s beslut 27 maj 2003 med dnr 755-2003) att den enskilde kan avstå från grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten genom att lämna sitt medgivande till en viss åtgärd; detta dock under förutsättning att avståendet är frivilligt och inte påtvingat ens genom hot om sanktion. Frivilligheten får inte heller anses illusorisk. I det ärende som det äldre uttalandet gäller hade den enskilde oftast inte – om han eller hon ville undvika vistelse i kriminalvårdsanstalt – något annat val än att i boendekontrakt samtycka till att lämna urinprov. Här kan även hänvisas till bedömningsgrunderna i det ovan nämnda rättsfallet AD 1984 nr 94.

I det nu aktuella fallet synes K.J. varken uttryckligen eller underförstått ha hotats av någon sanktion. Åtgärden har utförts i avskildhet på ett tjänsterum och uppgifterna om K.J:s inställning i frågan och om eventuell åtgärd torde omfattas av personalsocial eller personaladministrativ sekretess. Samtycket har således inte varit illusoriskt i den meningen att K.J. riskerat kritik från arbetskamrater om han nekat att utföra provet.

Även om genomförandet av alkoholutandningsprovet skulle ses som ett utövande av offentlig makt kan åtgärden således enligt styrelsens uppfattning, mot bakgrund av det sätt på vilket den har utförts i det nu aktuella fallet, inte sägas stå i strid med gällande rätt.

Förbundet yttrade sig över remissvaren. Förbundet framförde därvid bl.a. att K.J:s åsidosättande av order om att utföra provet kunde ha lett till att arbetsgivaren med stöd av 14 § lagen om offentlig anställning hade övervägt att meddela en disciplinåtgärd.

I beslut den 25 oktober 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp dit bl.a. alkoholutandningsprov räknas. Begränsningar i skyddet får göras genom lag enligt 2 kap. 12 § regeringsformen.

K.J. har gjort gällande att hans rättigheter enligt 2 kap. 6 § regeringsformen kränkts genom att han tvingats lämna ett alkoholutandningsprov.

Kriminalvårdsstyrelsen har genmält att regeringsformens regler inte är tillämpliga inom anställningsförhållandet. Kravet på alkoholutandningsprov framställdes inom ramen för arbetsledningsrätten. Kriminalvårdsstyrelsen har vidare anförts att alkoholutandningsprovet i vart fall lämnades frivilligt.

När det gäller frågan om regeringsformens tillämplighet kan följande anmärkas. Regeringsformen skyddar den enskilde mot ingrepp i bl.a. den kroppsliga integriteten från det allmänna. Den första frågan som uppkommer är alltså om staten (eller dess representant, i detta fall kriminalvårdsmyndigheten) inom ett anställningsförhållande uppträder som en enskild arbetsgivare eller som representant för det allmänna.

I Arbetsdomstolens avgörande AD 1984 nr 84 slås fast att 2 kap. 6 § regeringsformen kan vara tillämplig på en offentlig arbetsgivare. Enbart den omständigheten att frågan om tillämpningen av skyddsregeln i 2 kap. 6 § uppkommit inom ramen för ett anställningsförhållande är alltså inte tillräcklig för slutsatsen att skyddsreglerna inte skall tillämpas. I samma riktning går t.ex. JO-avgörandet JO 2003/04 s. 140 där utgångspunkten för avgörandet är att 2 kap. 6 § är tillämplig. Dåvarande justitieombudsmannen Anna-Karin Lundin anförde bl.a. att försöksverksamheten med inpasseringskontroll vid några kriminalvårdsanstalter inte kunde anses strida mot regeringsformen eftersom de anställdas deltagande i kontrollen åtminstone i formell mening var frivilligt. – Försöksverksamheten genomfördes utan uttryckligt lagstöd.

Jag delar den uppfattning som kommer till uttryck i dessa avgöranden. Samtidigt anses det numera att även statliga anställningar vilar på en civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och hans anställningsmyndighet även om där finns klara offentlighetsrättsliga inslag, t.ex. att anställningsmyndighetens formella ingående av sådana avtal har formen av ett myndighetsbeslut (se prop. 1993/94:65 s. 30). Gränsdragningen kan vara besvärlig, och Kriminalvårdsstyrelsen har också hävdats att arbetstagaren inte omfattas av det skydd som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen när den offentliga arbetsgivaren utövar arbetsledningsrätten inom det civilrättsligt reglerade anställningsavtalets gränser (jfr Annamaria Westregård, Integritetsfrågor i arbetslivet, s. 221). Det är sålunda nödvändigt att ta ställning till om kriminalvårdsmyndigheten i den här aktuella situationen agerat som enskild arbetsgivare eller som representant för det allmänna.

Här kan ledning hämtas från 1984 års rättsfall som analyserats av Annamaria Westregård i det nyss nämnda arbetet (s. 228 f.). Enligt Annamaria Westregård, som redovisar förarbeten m.m., uppträder en offentlig arbetsgivare i rollen som enskild när han vidtar en åtgärd grundad på privaträttsliga regler som tillgodoser arbetsgivarens – inte det allmännas – intresse som arbetsgivare i förhållande till arbetstagaren. Detta förefaller mig vara ett ändamålsenligt sätt att skilja ut de olika situationer som kan föreligga.

Jag konstaterar att det i ärendet inte gjorts gällande att det skulle föreligga någon direkt på anställningsavtalet grundad förpliktelse för K.J. att underkasta sig alkoholutandningsprovet. I stället har Kriminalvårdsmyndigheten Västerås hänvisat till att anstaltsledningen är skyldig att omgående agera om någon tjänstgörande personals nykterhet ifrågasätts, bland annat med tanke på säkerheten och ordningen i anstalten. Kriminalvårdsstyrelsen har för sin del anfört att en sådan drogtest som den nu aktuella kan sägas syfta till att tillgodosätta krav på säkerhet i verksamheten samt att säkerställa en god arbetsmiljö. Dessa uttalanden pekar på att det avgörande vid beslutet att företa alkoholutandningsprovet var hänsynen till det allmännas intresse av säkerhet i anstalten. Skyddsregeln i 2 kap. 6 § regeringsformen är med andra ord i princip tillämplig.

Enligt regeringsformen avser skyddet för den kroppsliga integriteten emellertid endast *påtvungade* ingrepp. I denna del har B.L. och C.S. uppfattat att K.J. frivilligt underkastade sig alkoholutandningsprovet vilket K.J. i sin tur bestritt. Det låter sig inte nu utredas hur det förhöll sig härmed. Höga krav måste dock enligt min mening ställas när det handlar om att förvissa sig om

att frivillighet faktiskt föreligger, i synnerhet i situationer som den förevarande där en anställd normalt får antas befinna sig i underläge i förhållande till sina chefer. Även om en anställd som vägrar att utföra ett alkoholutandningsprov inte riskerar att drabbas av några sanktioner finns alltid risken att han eller hon inte uppfattar möjligheten att avstå från provtagningen som ett verkligt alternativ. Enligt min mening har inte B.L. och C.S. på ett tillfredsställande sätt förvissat sig om att K.J. inte hade några invändningar mot provet. För detta förtjänar kriminalvårdsmyndigheten kritik. Jag utgår från att åtgärder vidtas så att liknande händelser undviks i framtiden.

Initiativärende om en kriminalvårdsmyndighets bevarande av meddelade beslut

(Dnr 2061-2004)

I beslut den 22 november 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Vid inspektion av Kriminalvårdsmyndigheten Helsingborg, anstalten Helsingborg, den 12 maj 2004 uppmärksammades att beslut om avskildhetsplacering inte sparades vid myndigheten utan i stället följde med den intagne.

Dåvarande *JO Anna-Karin Lundin* beslutade att låta utreda kriminalvårdsmyndighetens rutiner rörande detta.

Utredning

Kriminalvårdsmyndigheten Helsingborg anmodades att yttra sig över de rutiner som anges ovan. Kriminalvårdsmyndigheten anförde i remissvaret genom *tf kriminalvårdschefen Ann-Margreth Rademark* följande.

Beslut registreras i kriminalvårdens klientadministrativa dataprogram (KLAS), där det preciseras tidpunkt, datum, beslutsfattare, anledning till åtgärden samt eventuell läkarbedömning och uppföljning.

När ett beslut om avskildhetsplacering tidigare fattades vid anstalten Helsingborg delgavs i regel den intagne muntligen av kriminalvårdsinspektör eller dennes ställföreträdare. Med tanke på att avskildhetsplaceringar oftast har skett som en följd av kontroverser, såsom våld och hot mellan intagna eller riktat mot personal, har det inte alltid, på grund av våldsamt uppträde, funnits möjlighet att skriftligen kunna delge den berörde intagne.

Besluten har därför blivit bilagda akten som följer den intagne under verkställigheten och vid frigivningen arkiveras vid Kriminalvårdsstyrelsen. Beslutsunderlaget har således inte sparats på myndigheten.

Sedan *JO*-inspektionen genomfördes har rutinerna ändrats på följande sätt:

Som tidigare dokumenteras alla avskildhetsplaceringar i det klientadministrativa dataprogrammet och alla beslut delges den intagne. Om omständigheterna så medger får den intagne på beslutshandlingen underteckna att delgivning skett. Det noteras i övrigt på beslutet hur och när delgivning skett, t ex i sådana fall där den intagne vägrat skriva under eller på grund av våldsamt uppträde inte kunnat erbjudas att skriva under.

Beslutet om avskildhetsplacering sparas tillsammans med rapporten, förhöret och övriga handlingar i ärendet vid enheten och arkiveras i enlighet med gällande arkiveringsregler.

Sammanfattningsvis finns alltså numera alla i sammanhanget aktuella handlingar gällande de berörda intagna sparade och tillgängliga på anstalten.

Bedömning

I tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om bl.a. allmänna handlingars offentlighet. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och antingen kommit in dit eller upprättats där (2 kap. 3 § TF). En handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. En handling, som ej har expedierats, anses upprättad när det ärende den hör till har slutbehandlats (2 kap. 7 § TF). För att offentlighetens syften skall kunna tillgodoses förutsätts att allmänna handlingar bevaras hos myndigheter.

I Kriminalvårdsstyrelsens författningssamling finns föreskrifter om akthantering. I de vid tidpunkten för inspektionen gällande Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter om akthantering och journalföring (KVVFS 1995:3) angavs i 6 § följande. När personakten under pågående kriminalvård skickas till en annan kriminalvårdsmyndighet, skall endast handlingar som är aktuella för mottagande myndighet följa med.

I den nu gällande (fr.o.m. den 1 januari 2005) Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journal (KVVFS 2004:17) framgår av det allmänna rådet till 4 § vilka journalhandlingar som medföljer klienten och vilka som skall förvaras på myndigheten. De handlingar som förvaras på myndigheten är journalhandlingar som är upprättade av en myndighet, som t.ex. beslut med anledning av misskötsamhet, beslut om övervakning, beslut som fattas av en övervakningsnämnd, Kriminalvårdsnämnden eller Kriminalvårdsstyrelsen.

Ett beslut i ett disciplinärende blir genom antingen beslutshandlingens expediering eller genom ärendets slutbehandling en hos myndigheten upprättad handling och därmed en allmän handling. En myndighet får inte göra sig av med en allmän handling som skall bevaras hos myndigheten.

I förevarande fall har rutinerna varit sådana att besluten om avskildhetsåtgärder har följt med den intagnes akt och således inte sparats och arkiverats hos myndigheten. Kriminalvårdsmyndigheten har uppgett i remissvaret att myndigheten har ändrat rutinerna så att beslut om avskildhetsplacering tillsammans med i ärendet aktuella handlingar numera sparas på anstalten. Någon ytterligare åtgärd från min sida är därför inte motiverad.

Brevgranskning

(Dnr 3187-2004)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 augusti 2004, klagade J.M., som var intagen i anstalten Norrtälje, på att ett brev till honom från Rikspolisstyrelsen hade granskats. Han anförde vidare kritiska synpunkter på kriminalvårdsmyndighetens rutiner vid brevgranskning.

Utredning

Anmälan remitterades till kriminalvårdsmyndigheten. I remissvaret anförde myndigheten, genom kriminalvårdschefen Hans-Olof Larsson, bl.a. följande.

Brevgranskningen på anstalten Norrtälje sköts av säkerhetsavdelningen, som har sina lokaler i administrationsbyggnaden. Granskningen av försändelser regleras i 25–28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) samt i 72–77 §§ Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter, KVVFS 1998:8 (fr.o.m. 2004-09-15 i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVVFS 2004:13 4 kap. 1 §).

Av 72 § KVVFS 1998:8 samt 4 kap. 1 § KVVFS 2004:13 framgår att granskningen skall utföras av minst två tjänstemän, om den intagne inte är närvarande vid granskningen. Detta efterföljs på denna anstalt. När brevgranskning skett, stämplas försändelsen. I stämpeln finns tre alternativa granskningssätt angivna: genomlysning i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning samt öppnande och genomläsning av innehåll. Granskarna kryssar för den granskningsmetod som använts. Därefter stämplar de ordinarie tjänstemännen med sin namnstämpel. Vikarier skriver sin signatur. F.n. finns några relativt nya vikarier, som ännu inte hunnit få namnstämpel. Detta var fallet vid den aktuella granskningen. Så snart alla vikarier hunnit få namnstämplat, kommer det manuella signerandet att försvinna. Vid oklarheter är det lätt att spåra vilka tjänstemän, som deltagit i granskningen, eftersom gruppen är liten. När posten granskats, läggs den i respektive avdelnings postfack för hämtning.

Av 27 §, andra stycket, KvaL framgår att den intagne bör vara närvarande vid öppning av brev eller andra försändelser om det lämpligen kan ske. De intagnas bostadspaviljonger (7 st) på denna anstalt är med undantag för två normalavdelningar helt differentierade från varandra, vilket kräver noggrann planering av hur de intagna skall röra sig t.ex. mellan den egna avdelningen och administrationsbyggnaden, för att inte möta intagna från andra avdelningar. Säkerhetsavdelningen utför brevgranskningen i administrationsbyggnaden. De intagna på anstalten får dagligen mellan 50 och 100 postförsändelser. Vi bedömer det som praktiskt mycket svårarbetat att genomföra en rutin enligt vilken de intagna, vilkas post öppnas, skulle kallas från sina respektive avdelningar alternativt från sina arbetsplatser för att närvara vid brevgranskningen. Öppning av posten sker om det vid genomlysning av denna inte kan säkerställas att posten inte innehåller något otillåtet föremål. Antalet öppnade postförsändelser är därför vanligen inte ringa. Posten kommer till anstalten på morgonen och man eftersträvar att de intagna skall få sin post helst vid lunchtid men senast efter arbetstidens slut på eftermiddagen. Skulle intagna kallas till administrationsbyggnaden för att närvara vid granskningen, även om detta givetvis inte skulle behöva ske vid alla försändelser eftersom alla inte öppnas, innebär detta att deras deltagande i programverksamhet (förutom i verkstads-

arbete även i olika behandlingsprogram) skulle påverkas, förutom att dessa förflyttningar vore ytterst personalmässigt krävande. Den nuvarande ordningen grundar sig på att vi eftersträvat en liten grupp av särskilt utvalda tjänstemän, som arbetar med granskningen, vilket skall göra systemet mer rättssäkert och även godtagbart ur säkerhetssynpunkt. Trots detta förekommer som framgår av aktuell anmälan brister i hanteringen. Under den tid de intagna vistas på sin bostadsavdelning är bemanningen efter neddragningar av antalet vårdare på avdelningarna nere på säkerhetsbemanning under en stor del av tiden. Man skulle ha svårt att hinna med brevgranskning och även kunna hamna i svåra situationer.

Sedan nuvarande kriminalvårdslag trädde i kraft 1974 har mycket hänt på anstalterna, inte minst avseende intagnas narkotikamissbruk. De intagnas uppfinningsrikedom när det gäller att försöka få in narkotika på anstalten är stor. Det förekommer t.ex. att vykort preparerats med heroin genom att de doppats i vätska och fått torka, att frimärken manipulerats, att man klistrat ihop kort och lagt narkotika mellan dessa o.s.v. För att hitta det som man försöker smuggla in krävs ett erfaret öga. En annan rutin, med avdelningspersonal ansvarig helt eller delvis för granskningen, skulle enligt vår bedömning helt klart försämra kvaliteten på granskningen.

Av 26 § andra stycket KvaL framgår följande: ”Beträffande den som är intagen på en specialavdelning skall granskningen av brev och andra försändelser även syfta till att undersöka om de innehåller något meddelande om planläggning av brottslig verksamhet, avvikande eller något annat liknande förfarande. Granskning i detta syfte får också göras beträffande andra intagna, när det finns anledning att anta att en försändelse innehåller ett sådant meddelande. Beträffande den som är intagen i en sluten anstalt får sådan granskning även göras stickprovsvis samt om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes särskilda förhållanden.” Som en följd av incidenterna under sommaren 2004, bl.a. fritagningen från denna anstalt, har säkerhetskänsligheten åtgärder genomförts i många avseenden. Vi har av Kriminalvårdsstyrelsen uppmanats vara mer observanta även när det gäller posten till intagna, där hög risk för misskötsamhet föreligger, t.ex. i form av rymning eller avvikande vid eventuella utevistelser och möjligheten att läsa post till dessa intagna utnyttjas.

I ett JO-beslut 1997-03-26, dnr 2927-1996, anser justitieombudsmannen Jan Pennlov bl.a. följande angående brevgranskning (anmälan gjorde gällande att den aktuella anstalten öppnade och granskade all inkommen personlig post till de intagna utan att berörd intagen fick vara närvarande): ”Det kan enligt min mening diskuteras om ett långt avstånd mellan granskningsställe och de intagnas bostadsrum generellt skulle kunna utgöra ett skäl för att inte låta den intagne vara närvarande vid granskningen. Å andra sidan är 27 § andra stycket KvaL formulerad på ett sätt som i stor utsträckning lämnar till anstalten att bedöma frågan. Anstalten menar dessutom att postutdelningen till de intagna skulle fördröjas om varje intagen tilläts närvara vid granskningen. Jag kan sammantaget inte finna att anstaltens granskningsrutiner i nu berörda avseenden strider mot vad som föreskrivs i nyssnämnt lagrum.”

När det gäller det granskade myndighetsbrevet har samtal skett med ansvarig tjänsteman, som öppnat brevet. Denne medger att han gjort fel. Han uppmärksammade inte avsändaren förrän han redan öppnat brevet. Granskningsstämpeln innehåller hans signatur för att han vikarierat på tjänsten och ännu ej fått egen namnstämpel. Att den andre tjänstemannens namnstämpel är oläslig är olyckligt. Beror sannolikt på att man stämplat på ojämnt underlag. Ett stort antal försändelser stämplas dagligen, ofta under tidspress.

Myndighetens bedömning

Beträffande det öppnade myndighetsbrevet, har hanteringen brutit mot 25 § KvaL, vilket den ansvarige har fullt klart för sig. Brevet öppnades av misstag, för vilket myndigheten inte kan undgå kritik. Vidare borde namnstämpeln ha

varit läslig. Om så varit fallet, anser vi att det räcker med en stämpel och en signatur. På sikt skall dock endast stämplat användas.

I vad som avser brevgranskningsrutinerna på myndigheten i övrigt kan vi inte se annat än att vi agerar enligt gällande bestämmelser. De ökade säkerhetskraven måste även enligt vår mening beaktas i sammanhanget. Intagens närvaro vid brevgranskning utgör således en svårlöst praktisk fråga. Vi upplever att JO i sitt ovan citerade beslut gett viss acceptans för de rutiner vi tillämpar.

J.M. yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 21 november 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan det skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas, om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt. Andra försändelser till eller från en intagen i slutna anstalt får, enligt 26 § KvaL, granskas för undersökning av om de innehåller något otillåtet föremål.

Om granskning sker får den, enligt 27 § KvaL, inte vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Om det lämpligen kan ske bör den intagne vara närvarande vid öppning av brev eller andra försändelser.

Det skydd för förtrolig kommunikation som regleras i 25 § KvaL kan ses som en för intagna i kriminalvårdsanstalt anpassad form av det skydd som gäller varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Det är därför av synnerlig vikt att den som har att bedöma om ett brev från t.ex. en myndighet skall granskas gör en seriös bedömning av möjligheterna att klarlägga vem som är avsändare av brevet utan att öppna detsamma.

Såvitt gäller det i ärendet aktuella brevet har det inte ens att hävdats att det fanns någon misstanke om att uppgiften om avsändaren var oriktig. Myndigheten gjorde följaktligen fel när man granskade brevet och förtjänar kritik för detta, även om brevgranskningen i och för sig synes ha gjorts av misstag.

Med anledning av det som J.M. har anført om kriminalvårdsmyndighetens brevgranskningsrutiner vill jag anføra följande.

J.M. har påtalat att brevgranskning i alltför stor utsträckning sker utan att den intagne får närvara. Som kriminalvårdsmyndigheten påpekat i sitt remissvar har JO tidigare uttalat att bestämmelsen i 27 § KvaL är formulerad på ett sätt som i stor utsträckning lämnar till anstalten att bedöma om en intagen skall få närvara vid brevgranskning. Vad som förekommit i detta ärende ger mig inte anledning att rikta någon kritik mot anstalten i aktuellt avseende. Det bör emellertid noteras att om det finns skäl att granska ett brev, där en myndighet eller ett internationellt organ anges som avsändare, är möjligheten för den intagne att närvara särskilt viktig (se bl.a. JO 1981/82 s. 111 och SOU 2005:54 s. 504).

2006/07:JO1

J.M. har även klagat på att det är svårt att utläsa vem eller vilka det är som har utfört granskningen. Av 4 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2005:2) framgår att efter undersökningen skall försändelsen förseglas och den intagne underrättas om åtgärden genom att det på försändelsen anges anledningen till undersökningen, datum samt vem eller vilka som utfört den. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i KVVFS 2004:13.

Det är viktigt att den intagne får veta vem eller vilka som har utfört granskningen av ett brev. Enbart en signatur är enligt min mening otillräckligt; det bör också finnas någon form av namnförtydligande, t.ex. genom en namnstämpel. Det i ärendet aktuella brevet har försetts med en oläslig namnstämpel och en svårtydd signatur. Det kan antas att J.M. inte därav fick reda på vilka som utfört granskningen. Jag utgår från att myndigheten kommer att se till att brevgranskningen fortsättningsvis utförs i enlighet med gällande regler.

Agerandet i samband med omhändertagandet av en mobiltelefon i en intagens bostadsrum

(Dnr 3262-2004)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 9 augusti 2004, klagade M.T. på anstalten Norrtäljes agerande vid ett omhändertagande av en mobiltelefon i hans bostadsrum den 30 april 2004. Enligt M.T. hade personalen ringt upp telefonnummer som fanns lagrade i telefonen. Han ifrågasatte om anstalten hade rätt att göra det utan hans medgivande. M.T. uppgav vidare att något ”beslagsprotokoll” avseende telefonen inte hade upprättats samt att denna inte hade lagts bland hans tillhörigheter i anstaltens förråd.

Utredning

M.T:s behandlingsjournal begärdes in och granskades. Kriminalvårdsmyndigheten uppmanades därefter att yttra sig över vad som anfördes i M.T:s anmälan.

I remissvaret anförde kriminalvårdsmyndigheten bl.a. följande.

Vid utredning har följande framkommit. Som M.T. uppger i sin anmälan, ertappades han den 30 april 2004 på bar gärning med en mobiltelefon i sitt bostadsrum. Rapport skrevs och M.T. förhörde följande dag om den rapporterade misskötsamheten. I beslut 2004-05-18 senarelades hans villkorliga frigivning jml 26 kap 7 § brottsbalken som en disciplinär bestraffning för bl.a. innehavet av otillåten telefonutrustning. När den intagne är närvarande då en mobiltelefon påträffas och omhändertas av personalen har anstalten som rutin att skriftligt nedteckna detta endast i den rapport som upprättas angående misskötsamheten, vilken den intagne delges i samband med förhör. Det är inte så som M.T. uppger fråga om något beslag. Frågan om beslag hanteras

inte av kriminalvården. Telefonen har endast omhändertagits och därefter överlämnats till polisen för eventuellt beslut i beslagsfrågan.

Personalen ringer inte upp olika nummer som finns lagrade i telefonen. Däremot har Kriminalvårdsstyrelsen ej ansett det föreliggande lagliga hinder mot att anstalterna granskar samtalslistorna tillhörande mobiltelefoner som påträffats i bostadsrum eller allmänna utrymmen.

När det gäller innehavsfrågan har M.T. visserligen disciplinärt bestraffats för innehav av otillåten telefonutrustning, men anstalten har ej säkert kunnat säga att han är ägare till telefonen. M.T. har i förhör i samband med omhändertagandet av telefonen inte hävdats att det är hans men medgivit innehavet. Insmuggling av mobiltelefoner har i synnerhet under det senaste året blivit ett stort säkerhetsproblem på denna anstalt. Under 2004 har mer än 60 telefoner omhändertagits; de flesta av dessa har saknat ägare. Telefonerna kan t.ex. användas för att samordna och förbereda fritagning, rymning och inkast i anstalten av narkotika, mobiltelefoner, vapen m m. Det kan under sådana omständigheter inte uteslutas att en mobiltelefon tas i beslag varför den, enligt 64 § lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL), kan omhändertaras av den lokala kriminalvårdsmyndigheten och överlämnas till polisen.

Den intagne, som påträffas med mobiltelefon, är inte alltid ägare till telefonen. Det är vanligt att telefoner används av flera intagna. Om den sedan tas i beslag eller hanteras som hittegods avgörs av den som jml 64 § KvaL skall fatta beslut i frågan det vill säga polis och åklagare. Så skedde i M.T:s fall. Den intagne eller annan eventuell ägare har då fortfarande möjlighet att genom uppvisande av kvitto, garantibevis eller på annat sätt styrka sitt ägarskap och på så vis återfå telefonen.

Av beslutet framgår inte klart hur myndigheten förfarit med telefonen, vilket kan anses vara en brist. Myndigheten kommer framdeles att klart uttrycka hur man förfar i dessa fall.

M.T. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 15 mars 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Kriminalvården anses ha befogenhet att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte bl.a. att vidmakthålla frihetsberövandet (se prop. 1978/79:62 s. 28 samt JO 1999/2000 s. 148 och 1997/98 s. 190). Som kriminalvårdsmyndigheten framhåller i remissvaret kan mobiltelefoner som intagna har tillgång till i en kriminalvårdsanstalt användas t.ex. för att samordna och förbereda fritagning, rymning och inkast i anstalten av narkotika, mobiltelefoner, vapen m.m. Det finns således anledning att anta att en påträffad mobiltelefon använts eller kommer att användas på ett sätt som inte är förenligt med ordning och säkerhet i anstalten. Mot den bakgrunden saknas det anledning för mig att kritisera undersökningen av den mobiltelefon som anträffades i M.T:s bostadsrum.

Enligt 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt skall egendom som skall tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning eller i enlighet med 64 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt förtecknas. Förteckningen skall skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Vägrar den intagne att skriva under skall om det är möjligt ytterligare en tjänsteman skriva under förteckningen. Kriminalvården skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, se till att egendomen förvaras på ett betryggande sätt.

Såvitt framgår av utredningen har mobiltelefonen inte förtecknats. Enligt min mening bör egendom som omhändertas hos en intagen förtecknas även om det är oklart vem som äger egendomen.

Installation av programvara i intagnas datorer

(Dnr 3852-2004)

Anmälan

J.L. klagade på att personal i anstalten Åby utan de intagnas vetskap hade installerat ett s.k. ”spionprogram” i de intagnas privata datorer för att kontrollera om någon hade anslutit telefon till datorn för att koppla upp sig mot Internet. Enligt J.L. var denna åtgärd alltför långtgående, eftersom det installerade programmet listar samtliga filer som har använts, t.ex. brev från den intagne till hans advokat eller skapandet av just det dokumentet. J.L. ifrågasatte också om inte det aktuella programmet var licenspliktigt.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Uppsala för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom dåvarande kriminalvårdschefen Eva Maltinger, i huvudsak följande (bilagda handlingar har här utelämnats).

Utredning

Genom ett tillstånd den 10 juni 2004 innehar J.L. en egen dator i bostadsrummet. Datorn har undersökts av anstaltspersonal i syfte att kontrollera om någon otillåten kommunikation skett via datorn. Det är upplyst att den programvara som använts inte är licenspliktig och kan kopieras från Internet.

Bedömning

Av 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (Kval) framgår bland annat att en intagen får inneha personliga tillhörigheter om det kan ske utan olägenhet.

Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd om innehav av viss teknisk utrustning (KVVFS 2000:14) gav till och med den 14 september 2005 tillämpningsanvisningar beträffande bland annat innehav av datorer. Den 15 september trädde nya föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2004:13) i kraft. Sjätte kapitlet behandlar frågor om innehav. Enligt 6 kap. 4 § får den intagne inte inneha eller använda annan datorutrustning än den som tillhandahålls av kriminalvårdsmyndigheten då han är i anstalt. Den bestämmelsen skall träda i kraft den 1 januari 2005.

Enligt de tidigare anstaltsföreskrifterna (KVVFS 1998:8, 69 §) och de nya (KVVFS 2004:13, 4 kap. 3 §) får den intagne inte inneha eller använda annan telefonutrustning än den som tillhandahålls av kriminalvårdsmyndigheten då han är i anstalt.

JO har tidigare uttalat följande (JO 1997/98 s. 190).

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl. a. husrannsakan och liknande intrång.

Skyddet mot husrannsakan och liknande intrång är inte absolut, utan det kan jämlikt RF 2 kap. 12 § begränsas genom bestämmelse i lag eller, efter bemyndigande i lag, genom annan författning i vissa särskilt angiv-

na fall. Sådan begränsning får dock, enligt samma lagrum, göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Dessa grundlagsbestämmelser är självfallet tillämpliga på intagna i kriminalvårdsanstalt i samma mån som på varje svensk medborgare och på dem som i det här aktuella sammanhanget är likställda med dessa.

Kriminalvården har ansvar för att ordning och säkerhet upprätthålls i kriminalvårdsanstalterna. Mot bakgrund därav utförs dagligen kontroller av bl.a. de intagnas bostadsrum, väskor och andra förvaringsanordningar. I enlighet med vad som ovan angetts är även sådana undersökningar definitionsmässigt att anse som husrannsakan (jfr JO 1993/94 s. 79). Något uttryckligt lagstöd för sådana åtgärder finns emellertid inte. I ett lagstiftningsärende år 1978 (prop. 1978/79 s. 28 f.) berördes denna fråga. Departementschefen fann då att när det gällde husrannsakan och andra liknande intrång fick själva frihetsberövandet anses innebära en rättighetsinskränkning av så övergripande och vittgående slag att undersökningar av förvaringslokalen eller av egendom inom denna i jämförelse därmed framstod som helt underordnade åtgärder. Departementschefen menade också att de intagna inte kunde tillerkännas någon egentlig besittningsrätt eller dispositionsrätt över förvaringslokalen i förhållande till myndigheterna. Vidare fann departementschefen att det låg i sakens natur att undersökning av lokaler som nyttjas för förvaring av dem som har berövats friheten får företas utan särskilt författningsstöd i den utsträckning som behövs för ett effektivt vidmakthållande av frihetsinskränkningen. Detsamma gällde ifråga om all den egendom som finns inom förvaringslokalen så länge den kan undersökas utan att de intagnas kroppsliga integritet samtidigt träds förnär. Någon skillnad härvidlag, fortsatte departementschefen, behövde inte heller göras mellan egendom som finns i gemensamma utrymmen inom förvaringslokalen och egendom som de intagna har hos sig i bostadsrummet. Mot bakgrund av det anförda fann departementschefen inte skäl att lägga fram något förslag till lagreglering av de berörda kontrollåtgärderna.

Undersökning av lokaler och egendom som finns i lokalerna dokumenteras normalt inte. I de fall något otillåtet påträffas i en intagens bostadsrum dokumenteras fyndet eftersom det då blir inledningen på ett ärende där den intagne normalt skall få möjlighet att ta del av dokumentationen.

Det finns regler om granskning av brev och andra försändelser till och från den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. Enligt 25 § KvaL skall brev mellan intagen och advokat undantas från granskning.

JO har i flera beslut framhållit att skyddet för förtrolig kommunikation bara gäller under den tid ett brev befordras och att därefter reglerna om husrannsakan tar vid (JO 1994/95 s. 175).

Det är förenat med relativt stora arbetsinsatser att upprätthålla förbudet för de intagna att inneha och använda annan telefonutrustning än den som tillhandahålls av kriminalvårdsmyndigheten. Det är fråga om utrustning som är svår att hitta och det är också fråga om tekniska lösningar av varierande slag som kriminalvårdstjänstemän inte alltid har kunskaper om. Det är inte bara fråga om mobiltelefoner. Exempelvis kan en dator med några enkla handgrepp förses med telefonutrustning. Det generella förbud mot egna datorer som inträder den 1 januari 2005 kommer att medföra en enklare hantering.

Kriminalvårdsmyndigheten är sammanfattningsvis av uppfattningen att det varit riktigt att undersöka J.L:s dator på angivet sätt och i angivet syfte.

J.L. yttrade sig över remissvaret. Han framförde därvid vissa kompletterande uppgifter. Vidare gjorde han gällande att en uppgift som myndigheten hade lämnat var felaktig.

2006/07:JO1

J.L:s skrivelse remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Uppsala för yttrande. I sitt förnyade remissvar anförde myndigheten följande (bilagd handling har här utelämnats).

Kriminalvårdsmyndigheten har i den tidigare skrivelsen påstått att det program som använts för att kontrollera informationen i den intagnes dator hade avinstallerats genom anstaltspersonalens försorg. Den uppgiften har visat sig vara felaktig. Programmet hade inte avinstallerats. Det är mycket beklagligt att påståendet varit fel. Den självklara ambitionen är att myndighetens utsagor skall vara riktiga.

Det är också med hänsyn till den intagne, J.L., beklagligt att programmet inte avinstallerats. J.L. har erbjudits hjälp med att avinstallera programmet.

J.L. yttrade sig över det förnyade remissvaret.

Kriminalvårdsstyrelsen (numera Kriminalvården, huvudkontoret) anmodades därefter att yttra sig över J.L:s anmälan, remissvaren från Kriminalvårdsmyndigheten Uppsala och J.L:s yttranden över remissvaren. Kriminalvårdsstyrelsen lät med anledning därav inhämta ett yttrande från Kriminalvårdsmyndigheten Uppsala. Av detta yttrande framgår följande.

Beslutet om medgivande av innehav av dator innehåller villkor om att datorn inte får förvaras på annan plats än i bostadsrummet eller vid behov i skolan, utrustningens plombering får inte brytas och den intagne får inte låta annan intagen bruka utrustningen. Datorn får inte användas för datorkommunikation. Den intagne måste redovisa vad som finns på datorns hårddisk.

Något villkor om att datorn kan komma att genomsökas har ej ställts eftersom en anstalt alltid har rätt att genomsöka egendom i anstalt, se tidigare yttrande från myndigheten.

Det finns några intagna som fortfarande får inneha egna datorer. Detta är en följd av de övergångsregler som anvisades i samband med ikraftträdandet av KVVFS 2005:2.

Anstalten installerar inte några program i de intagnas datorer längre. I avvaktan på uttalande från JO/KVS har anstalten valt att undvika ett dylikt förfaringsätt. Det kan också nämnas att behovet av dessa visitationsåtgärder minskar i takt med att de gamla tillstånden fasas ut. I en snar framtid kommer enbart intagna att få tillgång till anstaltens datorer. Det kan inte ifrågasättas vår rätt att installera program i kriminalvårdens datorer. Den information som finns i datorn har vi rätt att titta på, om detta kan det inte råda några tveksamheter. Myndighetens uppfattning är den att det är verktyget, installationen av programmet, som är själva kärnfrågan.

Beträffande de av J.L. ställda frågorna konstaterar myndigheten först att programmet inte kräver licens. Då dessutom visitation av egendom i anstalt är en form av husrannsakan kan inte myndigheten finna att den av J.L. redovisade avtalstexten har någon betydelse.

Tveklöst har myndigheten inte haft J.L:s samtycke till att installera programmet. Med anledning av den uppfattning i frågan som redovisats i tidigare yttrande har myndigheten agerat utifrån att installationen varit ett led i visitationen och således ej krävt samtycke.

Av tidigare yttrande till JO i detta ärende samt av vad som ovan nämnts, framgår att kriminalvården har rätt att titta på den information som finns i datorn.

Genom att installera ett program har anstalten använt ett tekniskt hjälpmedel för att undersöka datorn. I kommittébetänkandet "Framtidens kriminalvård" SOU 2005:54, s. 551 f., föreslås att kriminalvårdens befogenhet att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa, skall lagregleras. Det anger att undersökning får ske med tekniska hjälpmedel eller andra hjälpmedel, t.ex. genom användning av narkotikahund. Detta behöver

dock inte regleras i lag. Förslaget innebär, som myndigheten ser det, en lagreglering av en praxis som bl.a. bygger på uttalanden i prop. 1978/79:62 s. 28 f.

Myndighetens tidigare redovisade ställningstagande grundar sig på att vi har sett programmet som ett tekniskt hjälpmedel i undersökningen av datorn. Andra hjälpmedel som vi använder oss av i visitationer är exempelvis verktyg för att öppna tekniska apparater och olika kemiska reagenser som används vid test av materia som kan misstänkas vara narkotiska preparat.

Av 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt, framgår bl.a. att egendom som skall tas om hand i samband med annan undersökning skall förtecknas. Förteckningen skall skrivas under av den intagne och den som verkställt omhändertagandet.

I detta fall har en dator tagits med för närmare undersökning. Något egentligt omhändertagande har inte skett. I ett beslut från JO den 23 mars 2003 riktade JO kritik mot anstalt för underlåtenhet att förteckna egendom som omhändertagits i ett bostadsrum (JO 2003/04 s. 138). JO anförde att egendom bör förtecknas även om avsikten endast är att ta med egendomen för närmare undersökning.

Vilka former av granskningsåtgärder som myndigheten senare vidtar dokumenteras inte. Någon underrättelse till den intagne om dessa åtgärder har inte skett. Myndigheten kan inte se att det föreligger någon skyldighet för kriminalvården att underrätta intagna om vilka visitationsåtgärder som vidtas mot egendom som undersöks.

Som ovan nämnts har anstalten inte inhämtat J.L:s samtycke (och inte heller trots sig behöva det). Myndigheten är även tveksam över betydelsen av ett sådant samtycke. Det råder nog ingen tvekan om att ett nekande till visitationsåtgärden skulle ha kunnat inverka på J.L:s rätt att inneha egen dator i anstalt. JO har tidigare beskrivit ett dylikt samtycke som illusoriskt.

Mot bakgrund av detta yttrande och vad som i övrigt förekommit i ärendet anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom överdirektören Anne Holm Gulati, i huvudsak följande.

Som framgår av kriminalvårdsmyndighetens yttranden är det enligt 6 kap. 4 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVVFS 2005:25, så att intagna numera inte medges innehav av egna datorer. Föreskrifterna innehåller därför heller ingen särskild reglering beträffande innehav av egna datorer. Att det finns ett fåtal intagna som fortfarande innehar egna datorer beror på att det lämnades möjlighet till det i övergångsbestämmelser införda i de tidigare gällande föreskrifterna och allmänna råden för verkställighet i anstalt, KVVFS 2004:13. I de numera upphävda allmänna råden om innehav i bostadsrum av viss teknisk utrustning, KVVFS 2000:14, reglerades bl.a. frågor kring intagnas innehav av egna datorer. Oavsett att de allmänna råden inte längre gäller får vad som sägs där alltså anses vara vägledande vid bedömningen av de spörsmål som är aktuella i detta ärende. Den fortsatta framställningen baserar sig därför huvudsakligen på tidigare förhållanden.

Vilka åtgärder får en kriminalvårdsmyndighet vidta vid visitation av intagnas datorer och annan teknisk utrustning

Kriminalvården anses ha befogenhet att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte bl.a. att vidmakthålla frihetsberövandet. Den befogenheten innefattar också rätt att undersöka innehållet i en dators hårddisk. Kriminalvården har alltså rätt att vidta de åtgärder som erfordras för att kontrollera att datorn inte används i syften som inte är förenliga med verkställigheten av påföljden eller som kan hota ordningen och säkerheten inom anstalten.

Sådan kontroll kan ske på olika sätt. I KVVFS 2000:14 angavs att uppgiften att kontrollera en dators hårddisk lämpligen kunde ordnas genom att anstalten anlätade ett företag med specialistkompetens. Kostnaderna för detta kunde under vissa omständigheter läggas på den intagne.

Emellertid finns det inget som hindrar att kontrollen av hårddiskens innehåll görs av anstalten. I många fall krävs emellertid specialistkompetens för att säkerställa att kontrollen inte äventyrar datorns funktion. Vid anstalterna finns ingen sådan personal anställd.

Om det blir nödvändigt med en mer ingående kontroll såsom t.ex. att begagna sig av ett sådant avsökningsprogram på det sätt som skett i detta ärende måste det ske med hjälp av personer med specialistkompetens. Att installera ett från Internet hämtat avsökningsprogram innebär alltid en risk för att virusproblem kan uppkomma. Sådana problem torde dock kunna minimeras om kontrollen sköts av professionell personal.

I vilken utsträckning skall den intagne underrättas om/godkänna åtgärderna

I KVVFS 2000:14 angavs att den intagne snarast av introduktionsansvarig personal skulle informeras om vad som gällde för innehav av bl.a. dator. Därefter skulle den intagne, redan innan en ansökan om innehav av dator prövades, påminnas om den information som lämnats tidigare. Man skulle vidare mera i detalj underrätta den intagne om vad som skulle komma att gälla för innehavet. Innehavet av dator skulle förenas med villkor och en särskild beslutshandling med angivande av villkoren för innehavet skulle upprättas.

Den informationen borde innefatta att innehållet i datorns hårddisk kunde komma att kontrolleras.

Mot bakgrund av vad den intagne underrättats om hade denne att bestämma sig för om han ville ansöka om att få inneha sin dator i bostadsrummet. I och med att en sådan ansökan beviljades hade den intagne också godkänt de med beslutet förknippade villkoren.

Någon underrättelse/godkännande av på vilket sätt en kontroll av innehållet i en dators hårddisk kan utföras är i normalfallet inte nödvändigt. Det kan ske med olika metoder.

Om det emellertid är så att kontrollen förutsätter att ett program installeras i den intagnes dator är det något som inte får ske utan att denne är informerad om och har godkänt det. Det får anses vara ett sådant ingrepp i datorn att det förutsätter ägarens tillstånd.

Huvudkontoret gör således i detta avseende en annan bedömning än Kriminalvårdsmyndigheten Uppsala.

Hur skall detta dokumenteras

Någon dokumentation av själva kontrollåtgärderna torde inte vara nödvändig. Sådana åtgärder får anses vara ett faktiskt handlande som inte är underkastat formaliakrav. Först när något otillbörligt påträffas vid kontrollen som kan ge upphov till sanktioner eller andra åtgärder mot den intagne uppkommer dokumentationsskyldighet.

Som ovan framgått dokumenterades medgivandet att inneha en egen dator i form av ett beslut där också villkoren för innehavet angavs. I detta fall borde där ha dokumenterats att kontroll kunde komma att ske med hjälp av en installation av avsökningsprogram i datorn.

Huvudkontoret delar kriminalvårdsmyndighetens uppfattning att ett omhändertagande av egendom skall förtecknas även om avsikten endast är att ta med egendomen för undersökning. Att ett sådant omhändertagande kunde ske borde ha ingått i den ovan angivna allmänna informationen till intagna om vad som gällde för innehav av egna datorer.

Avslutande kommentar

Det aktuella avsökningsprogrammet finns i olika varianter som fritt kan hämtas hem från Internet. Dessa varianter har olika licensvillkor som t.ex. att man måste äga datorn. I vissa av dem finns inga sådana begränsningar och det framgår inte av handlingarna vilken version som använts i detta fall. Oavsett det är det J.L. anför om brott mot licensvillkoren, något som i så fall är en sak mellan kriminalvården och programinnehavaren som han inte är part i.

J.L. gavs tillfälle att yttra sig över huvudkontorets remissvar.

I beslut den 7 april 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Kriminalvården anses ha befogenhet att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte att vidmakthålla frihetsberövandet av den intagne och upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalten (se prop. 1978/79:62 s. 28 f. samt JO 1999/2000 s. 148 f. och 1997/98 s. 190 f.). Av utredningen framgår att kontrollen av hårddisken i J.L:s dator gjordes för att undersöka om datorn hade använts i strid med de villkor som gällde för innehav av egen dator. Mot bakgrund av det anförda har jag inte något att erinra mot den vidtagna åtgärden.

Som Kriminalvårdens huvudkontor har anført är emellertid en sådan åtgärd som att installera ett avsökningsprogram i en intagens egen dator så ingripande att den intagne måste informeras om och godkänna åtgärden. Av utredningen framgår att J.L. inte informerades om att det aktuella programmet skulle komma att installeras i hans dator. Han har således inte heller givits möjlighet att lämna sitt samtycke till åtgärden. Jag är kritisk till detta.

Enligt 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt skall egendom som skall tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning eller i enlighet med 64 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt förtecknas. Förteckningen skall skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Värgrar den intagne att skriva under skall, om det är möjligt, ytterligare en tjänsteman skriva under förteckningen. Kriminalvården skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, se till att egendomen förvaras på ett betryggande sätt.

Såvitt framgår av utredningen har omhändertagandet av J.L:s dator inte förtecknats. För detta kan anstalten inte undgå kritik.

Jag utgår från att anstalten mot bakgrund av det anförda ser över sina rutiner i fråga om kontrollåtgärder som vidtas beträffande de intagnas egendom.

I fråga om dokumentationen av de villkor som gällde för J.L:s innehav av dator delar jag huvudkontorets uppfattning. Mot bakgrund av att Kriminalvårdens nya föreskrifter inte medger att intagna innehar egna datorer finner jag dock inte anledning att göra några ytterligare uttalanden i denna del.

Fråga om den rättsliga grunden för att placera intagna i avskildhet m.m.

(Dnr 4437-2004)

Anmälan

K.P. anförde, som uppgiven talesman för de intagna på avdelningarna B, C och D i anstalten Norrtälje, i en anmälan i huvudsak följande. Onsdagen den 13 oktober 2004 låstes dörrarna till de intagnas bostadsrum inte upp på morgonen. Först på eftermiddagen öppnades dörrarna och då informerades de intagna om att de hade varit placerade i avskildhet med stöd av 50 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Inte heller påföljande dag öppnades dörrarna till bostadsrummen på morgonen. De intagna informerades åter om att de var placerade i avskildhet med stöd av 50 § KvaL. De gavs inte möjlighet till utevistelse och fick inte heller duscha eller ringa sina anhöriga och tala om att besök nu inte var tillåtna. Eftersom en del intagna fick vänta upp till två timmar på att få gå på toaletten var de tvungna att utträta sina behov i papperskorgar i sina bostadsrum. Det var även problem med mathållningen. Först tisdagen den 18 oktober 2004 skedde en förbättring av förhållandena. Rapporter rörande intagna som senare visade sig vara oskyldiga till någon form av misskötsamhet togs inte bort ur KLAS (*Kriminalvårdens klientadministrativa system, JO:s anm.*).

Utredning

Kriminalvårdsmyndigheten anmodades att yttra sig över det som K.P. framfört i sin anmälan. I sitt remissvar anförde myndigheten genom kriminalvårdschefen Hans-Olof Larsson i huvudsak följande.

Inledningsvis kan konstateras att undertecknad kriminalvårdschef Hans-Olof Larsson hade semester under de aktuella dagarna och inte återkom i tjänst förrän 2004-10-18.

Kriminalvårdsinspektör Runar Hellström var tillförordnad kriminalvårdschef 2004-10-08–17. Han har inkommit med följande skriftliga redogörelse angående händelseförloppet (bifogas):

”Undertecknad tjänstgjorde aktuella dagar som kriminalvårdschef och ansvarade således fullt ut för de beslut som fattades. Övriga medarbetare hade alltså funktionerna som rådgivare och verkställare av de åtgärder jag beordrade.

Onsdagen den 13 oktober observeras obehöriga i anslutning till anstaltsområdet och av i särskild ordning inhämtad information drogs slutsatsen att otillåtna objekt kastats in på anstaltsområdet och att dessa objekt dessutom kommit i intagnas besittning. I anledning härav vidtas behövliga åtgärder för undersökning av om så verkligen är fallet, dvs. avskildhetsplaceringar och visitationer jämte ytterligare underrättelseinhämtning. Kriminalvårdsstyrelsens (KVS) jour informeras omgående om situationen och vidtagna mått och steg.

Den 14 oktober finns ny information av sådan kvalitet och med sådant innehåll att det tillsammans med andra omständigheter (upplopp med vandalisering på anstalten Mariefred) inte är utrymme för annat än största möjliga försiktighet. Informationens innehåll var att ett upplopp liknande det som drabbat Mariefredsanstalten skulle äga rum i närtid vid Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje. Jag beslutade därför att omedelbart isolera berörda avdelningar i syfte att skapa tid för ytterligare utredning. Efter utredningen finns

starka misstankar mot en relativt vid krets intagna, så många att tillgängliga isoleringsplatser såväl inom anstalten som snabbt tillgängliga i riket ej förslår (placeringssituationen med överbelagda häkten, vandaliseringar på andra slutna anstalter) varför jag beordrar upprättande av provisorisk isolering på en av normalavdelningarna. Inget talade nämligen för att omplacering av 10 till 20 intagna skulle kunna genomföras inom mindre än en månad, särskilt som placeringsorganisationen var under omorganisation och flyttning till nya lokaler, och personalrekrytering var heller inte slutförd, bl.a. var chefen inte på plats. (Det kan anmärkas att fortfarande, i skrivande stund, 27 november, är inte omplaceringarna klara eller ens planerade.)

Beslutet om provisorisk isoleringsavdelning fattades således, förutom av akuta säkerhetsskäl, för att skapa handlingsfrihet under den relativt långa tid som sannolikt skulle förflyta innan samtliga berörda intagna fått adekvat placering. Risken var uppenbar att isoleringstiden skulle bli minst så lång som den i efterhand visat sig bli; att ha intagna isolerade utan möjlighet till promenad fann jag ej acceptabelt. Även dessa åtgärder anmäldes till KVS och såväl här som vid händelserna kvällen den 13 oktober orienterades ordinarie kriminalvårdschef. Kommunikationen med KVS upprätthölls med flera kontakter dagligen under den aktuella tiden.

Beträffande lagstöd för vidtagna åtgärder kan jag bara konstatera att nuvarande lagstiftning inte är helt anpassad till den verkliga situationen på våra slutna anstalter, i detta fall torde dock såväl 50 som 20 och 17 §§ KvaL komma i fråga, se vidare JO-2751-2003.”

Granskning av händelseförloppet:

Av anmälan framgår att celldörrarna inte låstes upp på morgonen den 13 oktober. Detta stämmer inte. Den 13 oktober var de intagna i normal verksamhet. Däremot låstes celldörrarna på avdelningarna B och C inte upp på morgonen den 14 oktober. Anledningen till avskildhetsplaceringarna var den ovan beskrivna, med inkast på kvällen den 13 oktober. De intagna på avdelning C placerades i avskildhet jämlikt 50 § KvaL ca kl. 18.30 den 13 oktober. De intagna på avdelning B avskildhetsplacerades fr.o.m. kl. 07.00 den 14 oktober. Samtliga avskildhetsplaceringar avslutades den 14 oktober kl. 15.30. Skillnaderna mellan avdelningarna berodde på att de akuta insatserna med visitation i första hand riktades mot intagna på avdelning C, där man kunde se koppling mellan de gripna personerna utanför anstalten och någon enskild intagen. Under avskildhetsplaceringen 2004-10-13--14 fanns inte rimliga möjligheter att genomföra förhör med samtliga intagna. Insatserna koncentrerades därför på de intagna, som bedömdes ha kunnat vara inblandade. Något skäl att undanhålla de intagna att de satt placerade jämlikt 50 § KvaL fanns inte. Däremot kunde anledningen inte av utredningsskäl avslöjas i detta läge.

Den 14 oktober inkom information från flera av varandra oberoende källor om ett kommande upplopp på anstalten, som skulle beröra avdelningarna B, C och D. Det enda sättet att hindra detta var ett snabbt avskiljande av de intagna på de berörda avdelningarna, vilket skedde fr.o.m. kl. 07.00 den 15 oktober avseende intagna på B och C samt fr.o.m. kl. 10.15 samma dag avseende intagna på D. Gruppen intagna var stor och avskildhetsplatser fanns, vilket framgår av tf. kriminalvårdschefens yttrande, inte att tillgå i denna omfattning. Avskildhetsplaceringen verkställdes därför på bostadsavdelningarna. Någon möjlighet fanns inte i detta läge att bedöma vilka intagna, som eventuellt inte alls var inblandade i planerna. För D-avdelningens del avslutades avskildhetsplaceringarna den 18 oktober, medan avskildhetsplaceringen jämlikt 50 § KvaL för intagna på avdelningarna B och C upphörde den 19 oktober. Situationen på dessa avdelningar var betydligt mer komplicerad än på D med strategiska omflyttningar mellan avdelningarna. Med anledning av det fortfarande pågående omflyttningarna var det ej möjligt att låta dessa

intagna återgå i normal verksamhet förrän följande dag, d.v.s. den 20 oktober. Det var under rådande förhållanden ej möjligt att ha dem i arbete och de placerades därför i fortsatt avskildhet jämlikt 17 § 2 st KvaL fram till den 20 oktober. Redan under fredagen den 15 oktober påbörjades omflyttningarna, som således syftade till att skapa en isoleringsavdelning i det ena benet på C-avdelningen, där intagna som bedömdes skulle bli fortsatt avskildhetsplacerade placerades. Kravallstaket sattes upp för att möjlig-göra promenader från den nya isoleringsavdelningen. Dessa hann dock genomföras bara i något enstaka fall, innan situationen löstes upp. Beträffande informationen till de intagna angående avskildhetsparagrafen råder delade meningar om i vilken omfattning de intagna muntligt informerats om detta. Helt säkert är att åtminstone en del av de intagna fick information om att det var 50 § KvaL som gällde för placeringen.

Personal i tjänst under helgen vittnar om en rörig, turbulent och närmast kaotisk helg, som av många bedöms som den värsta de upplevt under sin tid i kriminalvården. Förutom erfarna vårdare, var det även ny och oerfaren personal i tjänst i synnerhet på en av de aktuella avdelningarna, vilket inte gjorde situationen lättare. Stämningen på avdelningarna var mycket dålig med aggressivitet från de intagnas sida. Tiden räckte i stort sett inte till för annat än att öppna för toalettbesök samt för matutdelning. Varje öppning krävde att tre personal var närvarande. Vid avskildhetsplaceringar jämlikt 50 § KvaL råder generellt stor restriktivitet avseende telefonsamtal. Något generellt förbud mot att ringa anhöriga för att avbeställa besök hade dock inte utgått och någon intagen tilläts även göra detta. Även personal ringde anhöriga för att inställa besök. Dock har det i efterhand visat sig att alla besökare ej fått informationen.

Kommentarer till punkterna under begärd granskning

- Uppgifter om nära förestående allvarlig skadegörelse/upplopp, som skulle beröra intagna på avdelningarna B, C och D, fanns hos säkerhetsgruppen den 14 oktober och vidarebefordrades samma dag till den tillförordnade kriminalvårdschefen Runar Hellström. Av säkerhetsskäl kan vi inte för intagna avslöja detaljerna i denna information, som kom från flera oberoende källor och som bedömdes tillförlitlig och allvarlig. Skäl fanns att ta uppgifterna på största allvar. Undertecknad Hans-Olof Larsson hade som ovan framgått semester under hela det akuta händelseförloppet och kom inte i tjänst förrän den 18 oktober. Av Runar Hellströms uppgifter framgår att han kontaktade undertecknad både om avskildhetsplaceringarna den 13 oktober samt om åtgärderna fr.o.m. den 15 oktober.

- Informationsutbytet skedde således inte mellan ordinarie kriminalvårdschef och säkerhetsgruppen utan mellan säkerhetsgruppen och Runar Hellström. De åtgärder, som sedan vidtogs, beslutades inte av säkerhetsgruppen utan av Runar Hellström med anledning av den information han fått av gruppen.

- Av 13 § KvaL framgår att intagen skall ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme om ej synnerligt hinder möter däremot. Av 50 § KvaL framgår bl.a. att den intagne skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig. Att promenader inte kunde ordnas berodde på det stora antalet avskildhetsplacerade, vilket gjorde att det ej fanns praktiska möjligheter att tillåta promenad.

- Att besök ej skulle kunna genomföras för de intagna som var avskildhetsplacerade på paviljongerna B, C och D beslutades inte av säkerhetsgruppen utan av tf. kriminalvårdschef. Som ovan framgår gavs inget generellt förbud för intagna att ringa anhöriga om besöken. Säkerhetsinspektören Mathias Karlsson beslutade inte om något sådant. Under placering jämlikt 50 § KvaL är man mycket restriktiv med telefonsamtal. Dock gjordes undantag för besök

och även personal ringde anhöriga om detta. Sammanlagt verkar kontakt inte ha tagits i några enskilda fall, vilket är beklagligt.

- De intagna på paviljong D var avskildhetsplacerade jämlikt 50 § KvaL 2004-10-15–18. De intagna på B och C var avskildhetsplacerade jämlikt 50 § KvaL 2004-10-15–19 samt därefter placerade jämlikt 17 § 2 st KvaL fram till 2004-10-20. ("I slutet anstalt får dock gemensamheten mellan intagna på fritiden inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten".) Detta beslutades inte av säkerhetsgruppen utan av ansvarig kriminalvårdsinspektör i samråd med kriminalvårdschefen. Att en del av de intagna skulle varit isolerade jämlikt 21 § KvaL är ej korrekt. Denna paragraf berör lättnader i avskildheten. Däremot placerades ett mindre antal intagna, som ansågs ha haft en ledande roll i planeringen av skadegörelsen m.m. jämlikt 20 § 1 st 1 p KvaL samt 20 § 1 st 2 p KvaL (föreliggande fara för bl.a. allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom samt för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten).

- Individuella avskildhetsbeslut har fattats avseende ovan angivna intagna placerade jämlikt 20 § 1 st 1 p och 20 § 1 st 2 p KvaL, eftersom sådan placering bedömts nödvändig. Omprovningen av dessa beslut sker var tionde dag och anmäls jämlikt 31 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt omedelbart till Kriminalvårdsstyrelsen. Besluten kan även överklagas.

- Som tidigare nämnts har säkerhetsgruppen inte i något fall varit beslutsfattare angående avskildhetsplaceringarna. Informationen om skälen till avskildhetsplaceringarna lämnades av tf. kriminalvårdschefen till ansvariga för de aktuella avdelningarna. Att placeringarna skedde jämlikt 50 § KvaL var ingen hemlighet. Däremot låg det i sakens natur att inte lämna ut närmare uppgifter om skälen, eftersom utredning pågick. Som ovan framgår går uppfattningarna isär om i vilken omfattning de intagna informerades om paragrafplaceringen. Telefonsamtalen till besökare/anhöriga har redan kommenterats ovan.

- Enligt anmälan har intagna isolerats kollektivt jämlikt 50 § KvaL vid nära ett tjugotal tillfällen sedan årsskiftet. Intagnas bedömning är att skäl bara funnits vid två tillfällen.

Anstalten använder sig inte av denna form av avskildhet annat än när sådan bedöms absolut nödvändig. Sedan årsskiftet har följande skäl lett till sådan avskildhetsplacering på någon eller några av avdelningarna B, C och D:

2004-03-28: Väpnat fritagningsförsök.

Påskhelgen (jämlikt 17 § 2 st KvaL): Misstanke om vapen inne på anstalten.

2004-07-25: Slagsmål, misshandel av intagen, avskildhet ca 4 timmar.

2004-08-04: Väpnad fritagning/rymning.

2004-09-03: Större antal berusade/påverkade intagna i verkstaden och på avdelningen.

2004-09-23: Berusade/påverkade intagna på avdelningen på kvällen.

Dessutom de två nu aktuella avskildhetsplaceringarna i oktober.

- Kontakterna med KVS sköttes av tf. kriminalvårdschefen. Vid dessa redogjordes för de åtgärder, som myndigheten hade för avsikt att vidta och vidtog. Myndigheten sköter verksamheten på anstalten. Åtgärderna ifrågasattes inte av KVS. Önskemålet/begäran om förflyttning av intagna skickas till Placeringsenheten för handläggning och beslut och var därför inte föremål för diskussion vid ovan angivna samtal.

- Både undertecknad Hans-Olof Larsson och Mathias Karlsson (säkerhetsinspektör, ej säkerhetschef) har vid tillsättning på nuvarande tjänst befunnits ha

den utbildning/kompetens, som bedömts lämplig för befattningen. I kriminalvårdschefens fall har bedömningen gjorts av KVS, i säkerhetsinspektörens fall av myndigheten.

Ingen i säkerhetsgruppen har några personliga eller ekonomiska intressen i anstaltens kiosk. Vem som får idka kioskverksamhet på anstalten har bestämts via upphandling av utanförstående näringsidkare. Så har skett även beträffande de näringsidkare som f.n. sköter verksamheten.

- Behandlingen av personuppgifter inom kriminalvården regleras dels av personuppgiftslagen, PuL (1998:204), dels av lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. I förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården ges kompletterande uppgifter om sådan behandling av personuppgifter, som omfattas av lagen. Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter inom kriminalvården finns i Kriminalvårdsverkets författningssamling KVVFS 2002:6. Föreskrifter om akthantering och journalföring finns i KVVFS 1995:3 (*numera Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journal KVVFS 2004:17, JO:s anm.*).

Av 28 § PuL framgår att den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter, som inte har behandlats i enlighet med denna lag eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen.

Av 8 § lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården framgår att personuppgiftslagens bestämmelser angående rättelse av felaktiga uppgifter gäller även för behandling av personuppgifter inom kriminalvården.

Förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården ger i 15 § kriminalvårdsmyndigheten stöd för att behandla personuppgifter avseende bl.a. misskötsamhet.

I 3 §, allmänna råd, KVS:s föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter inom kriminalvården, anges som exempel på felaktig behandling att fel personnummer eller fel adress angivits för en person eller att personuppgifter, även om de är korrekta, använts på ett felaktigt sätt i verksamheten.

Av 11 § KVVFS 1995:3 (*numera 25 § KVVFS 2004:17, JO:s anm.*) framgår att en anteckning i behandlingsjournalen inte får tas bort. Om felaktigheter uppmärksammas skall de strykas över och ny anteckning införas, av vilken det skall framgå att det är fråga om en rättelse.

I de aktuella fallen har det funnits lagstöd för att skriva rapporter i Kriminalvårdens administrativa system (KLAS) om misstanke om planerad skadegörelse. Ingen intagen på de berörda avdelningarna kunde i detta läge fritas från misstanke. Efter att förhör hållits, har beslut fattats i vilka det beträffande de flesta intagna på de aktuella avdelningarna konstateras att den intagne "ej varit en av dem som kan knytas till aktuell händelse". Rapporten och förhöret har därför ej föranlett någon disciplinär åtgärd. Vi kan inte se att detta fyller kriterierna för felaktig behandling av personuppgifter, vilket skulle föranleda rättelse.

Beträffande den uttryckta oron för att rapporterna skulle kunna påverka den fortsatta verkställigheten kan sägas att Placeringsenheten (sedan 2004-12-01 KVS placeringsenhet) har tillgång till alla uppgifter i KLAS. Inför en begäran om förflyttning skrivs dessutom normalt ett placeringsunderlag, som delges den intagne, varför han själv kan påpeka om han anser att någon uppgift använts på ett felaktigt sätt.

- Besluten om avskildhet fattades av tf. kriminalvårdschefen Runar Hellström. Under tecknads uttalande i Radio Stockholm (lösryckt ur sitt sammanhang) betydde att vi hade fått information, som viktats och bedömts trovärdig både av polis och vår egen underrättelsetjänst. Vi kunde då inte göra annat än agera och detta bedömdes vara det enda sättet att hantera situationen på. Uttalandet förtydligades av mig vid ett samtal med representanter för intagnas förtroen-

deråd den 28 oktober. Jag förklarade då att myndigheten i ett initialskede med svepande uppgifter om en aktion liknande den som ägt rum på anstalten Mariefred behövde tid för att hitta de drivande i aktionen. Jag är väl medveten om att förfaringssättet med avskildhetsplaceringar även drabbar en del "oskyldiga". När vi väl hittat den kärna av intagna, som ansågs drivande, kunde avskildhetsplaceringarna hävas.

Myndighetens sammanlagda bedömning:

Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje har under innevarande år drabbats av en rad ordningsstörningar av allvarlig karaktär. Att klientsammansättningen är svår på denna anstalt är allmänt känt och påtalas ofta i olika sammanhang. Till en del beror detta på den rådande bristen på platser på slutna anstalter, vilket ibland leder till klart olämpliga klientkombinationer.

Uppgifterna, som fanns den 14 oktober, hanterades på det enda sätt beslutsfattaren på myndigheten vid tillfället fann möjligt. Avskildhetsplaceringarna på bostadspaviljongerna med den begränsade service från personalens sida den ledde till, skapade mycket irritation hos de intagna, som riktade sin aggressivitet mot avdelningspersonalen. På grund av den stora gruppen avskildhetsplacerade fanns det inte möjligheter att erbjuda de isolerade några lättnader i avskildheten.

De formella brister vi upptäckt vid vår egen granskning är:

- Alla besökare fick ej information om indragning av besök. Huruvida anstalten gjort misstag eller berörda personer ej kunnat nås, har varit svårt att i efterhand säkerställa.
- Informationen om vilket lagrum som tillämpades avseende avskildheten har tydligen ej gått fram till alla intagna.

Slutligen kan, såsom tf. kriminalvårdschefen påtalar i sitt yttrande, konstateras att nuvarande lagstiftning inte är helt anpassad till den verkliga situationen på våra slutna anstalter. Användningen av 50 § och 17 § andra st KvaL i de nu aktuella sammanhangen kan förvisso diskuteras. Samtidigt upplever vi att JO i beslut i annat ärende den 23 september 2004 (dnr 2751-2003) uttalat viss förståelse för motsvarande problem med avskildhetsplaceringar och även vidarebefordrat sitt beslut till Kriminalvårdskommittén, som bl.a. har att utarbeta en ny kriminalvårdslag.

K.P. kommenterade remissvaret.

I beslut den 28 december 2005 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Av 17 § första stycket KvaL följer att en intagen under tid då han är skyldig att ha sysselsättning skall vistas tillsammans med andra intagna, om inte annat följer av bestämmelserna i KvaL eller av sysselsättningens särskilda beskaffenhet. Vägrar ett större antal av de intagna vid en sluten anstalt samtidigt att ha den sysselsättning som har ålagts dem, får dock gemensamheten mellan dem inskränkas i den mån det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten. Enligt andra stycket får den intagne på fritiden i den utsträckning han önskar det vistas tillsammans med andra intagna, om inte annat följer av bestämmelserna i KvaL. I en sluten anstalt får dock gemensamheten mellan intagna på fritiden inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

Av dåvarande 3 kap. 3 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt KVVFS 2004:13 (*numera KVVFS 2005:2*) framgår bl.a. att ordinarie tid för programverksamhet för de intagna skall vara 40 timmar i veckan och att programverksamheten skall förläggas mellan kl. 7.30 och 19.00 helgfri måndag–fredag.

I 50 § KvaL föreskrivs att under utredningen av frågor som avses i 49 § – dvs. frågor om senareläggning av villkorlig frigivning, varning eller tillsägelse – får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn. Kan den intagne inte hållas avskild på anstalten, får han placeras i allmänt häkte, om detta är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt. Den intagne skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

Av utredningen framgår följande om hur länge de intagna har varit placerade i avskildhet och med stöd av vilket lagrum.

De intagna på avdelning B var placerade i avskildhet med stöd av 50 § KvaL från den 14 oktober 2004 kl. 07.00 till kl. 15.30 samma dag. Därefter placerades de på nytt i avskildhet med stöd av samma paragraf från den 15 oktober 2004 kl. 07.00 till den 19 oktober 2004, varefter de fortsatt var placerade i avskildhet med stöd av 17 § andra stycket KvaL fram till den 20 oktober 2004. Placeringen i avskildhet med stöd av 50 § KvaL varade för de intagna på avdelning C från den 13 oktober 2004 ca kl. 18.30 till den 14 oktober 2004 kl. 15.30. Placeringen i avskildhet återupptogs därefter från den 15 oktober 2004 kl. 07.00 till den 19 oktober 2004. I likhet med de intagna på avdelning B och under samma tidsperiod var de intagna på avdelning C därefter placerade i avskildhet med stöd av 17 § andra stycket KvaL. Intagna på avdelning D var placerade i avskildhet med stöd av 50 § KvaL från kl. 10.15 den 15 oktober till den 18 oktober 2004.

Därutöver har ett mindre antal intagna varit placerade i avskildhet med stöd av 20 § första stycket 1 och 2 KvaL, eftersom de har bedömts haft en ledande roll i planeringen av skadegörelse.

Vad först gäller frågan om placering i avskildhet med stöd av 17 § andra stycket KvaL vill jag anföra följande.

Det finns större möjligheter att på en sluten anstalt avskilja intagna från gemenskapen med hänsyn till förhållandena i anstalten om det inträffar en händelse under fritid än om den inträffar under den fastställda programtiden. Om den inträffar under fritiden finns en möjlighet att inskränka gemenskapen mellan intagna om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena i anstalten. Under programtid är detta möjligt endast om det är fråga om kollektiv arbetsvägran. JO har i tidigare beslut anfört att det inger starka betänkligheter att – som kriminalvårdsmyndigheten även i det här fallet måste ha gjort – tillfälligt ändra dagordningen för att bestämmelsen i 17 § andra stycket KvaL om inskränkning under fritid skulle vara tillämplig (se bl.a. JO:s beslut den 23 september 2004, dnr 2751-2003). Jag finner inte skäl att för egen del göra någon annan bedömning (se även SOU 2005:54 s. 470 f.).

Vad sedan gäller frågan om placering av intagna i avskildhet med stöd av 50 § KvaL vill jag anföra följande.

Kriminalvårdsmyndigheten har i sitt remissvar uppgett att det under perioden den 13 oktober 2004 till den 14 oktober 2004 inte fanns möjlighet att hålla förhör med samtliga intagna utan att insatserna koncentrerades på de intagna som bedömdes vara inblandade i den händelse som låg till grund för beslutet om placering i avskildhet. Om det under nästa period av placering i avskildhet med stöd av 50 § KvaL – fr.o.m. den 15 oktober t.o.m. den 18 respektive 19 oktober 2004 – har hållits förhör med de intagna framgår inte av myndighetens remissvar. Som kriminalvårdsmyndigheten har anfört i sitt remissvar kan tillämpningen av 50 § KvaL i den aktuella situationen diskuteras. Kriminalvårdskommittén har också uppmärksammat de tolknings- och tillämpningssvårigheter som den nuvarande lagstiftningen ger upphov till (se SOU 2005:54 s. 471).

Med anledning av vad K.P. har anfört om möjligheterna att gå på toaletten och att duscha vill jag erinra om att vad som anges i 9 § första stycket KvaL om att en intagen skall behandlas med aktning för sitt människovärde och vad som föreskrivs i dåvarande 2 kap. 6 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVVFS 2004:13, om att den intagne skall ha möjlighet att dagligen sköta sin hygien.

Införande av rökförbud på en kriminalvårdsanstalts behandlingsavdelning

(Dnr 248-2005)

Anmälan

P.A. anförde bl.a. följande. På behandlingsavdelningen i anstalten Gävle har ett förbud att röka inomhus införts. Rökning är endast tillåten på en särskild balkong. Detta innebär att efter att de intagna på kvällen har blivit inlåsta i sina bostadsrum får de inte röka förrän på morgonen. Rökare tvingas således att bli rökare på halvtid, vilket alla som har ett nikotinberoende vet är omöjligt. Detta kommer att leda till att vissa personer kommer att tvingas avbryta sin behandling på avdelningen enbart på grund av att de är rökare.

Utredning

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades att yttra sig över det som P.A. framfört i sin anmälan. I remissen angavs att yttrandet skulle innehålla en redogörelse för styrelsens syn på den rökpolicy som bör gälla i anstalter och häkten med avseende på bl.a. miljön, säkerheten och behandlingen av intagna. Kriminalvårdsstyrelsen inhämtade därvid in yttrande från Kriminalvårdsmyndigheten Gävle, där bl.a. följande anfördes.

Kriminalvårdsanstalten (nuvarande Kriminalvårdsenheten) Gävle bestod tidigare av en motivationsavdelning och en behandlingsavdelning. Anstalten

byggdes under år 2004 ut till att bestå av en motivationsavdelning, en behandlingsavdelning och en häktesavdelning. En helt ny byggnad tillfogades således den befintliga anstalten, senast renoverad 1993–1994, och denna del utgör nu anstaltens behandlingsavdelning.

I samband med att byggandet av den nya behandlingsavdelningen planerades, beslutades under maj månad 2004 att rökning inomhus i denna nya byggnad ej skulle vara tillåten. Vid aktuell nybyggnation gavs således en möjlighet till ett arbetsmiljötänkande som i nuvarande ekonomiska situation inte kan genomföras på övriga avdelningar. I de ritningar som låg till grund för byggandet tillfördes därför särskilda balkonger avsedd att brukas för rökning, något som saknas på resterande avdelningar. Således råder inget ”rökförbud” för de intagna utan dessa är istället hänvisade till särskilda balkonger avsedda för aktuellt ändamål. Som påpekats i ärendet är emellertid de intagna inlåsta på nätterna, på vardagar mellan klockan 22:00 och 07:00. Med detta i beaktande erbjuder anstalten de intagna nikotinplåster samt nikotintuggummi. Om den intagne trots dessa åtgärder ändå har besvär kan denne givetvis påkalla personalens uppmärksamhet som i möjligaste mån får försöka avhjälpa dessa. Gällande denna möjlighet vill kriminalvårdsmyndigheten även framhålla myndighetens ekonomiska situation vilken gör det svårt att tillgodose rökning på anvisade platser dygnet runt.

Bakgrunden till i ärendet aktuellt beslut var huvudsakligen de anställdas arbetsmiljö. Erfarenheten inom kriminalvården visar att en mycket stor del av myndighetens klientel är rökare. De intagnas rum är på intet sätt anpassade efter denna verklighet vad gäller bl.a. ventilation och frågan är om det rent byggnadstekniskt och ekonomiskt i nuläget är möjligt att anpassa rummen efter dessa förutsättningar. Det är således ofrånkomligt att de partiklar som uppstår vid rökning på rummen genom luften även sprids till övriga lokaler på anstalten. En effekt av att de intagnas rum ventilationsmässigt inte är anpassade till rökning samt till att rummen saknar öppningsbara fönster blir även att rummen ”vädras ut” till anslutande lokaler när rummen öppnas på morgonen. Vidare bör framhållas att kriminalvårdstjänstemän regelbundet vistas i de intagnas rum i en mängd olika ärenden. Dessa tjänstemän drabbas därmed dagligen av s.k. ”passiv rökning”, vilket enligt kriminalvårdsmyndighetens mening är något som bör beaktas. Visserligen röker normalt inte den intagne i rummet samtidigt som personalen vistas där, men detta torde inte innebära att personalen till fullo undkommer rökningens negativa konsekvenser. Vidare noterades att anstaltens personal olika dagar har ärenden till olika intagnas rum och att dessa ärenden sammantaget innebär att personalen dagligen i en stor omfattning utsätts för en rökig miljö. Därtill beaktade kriminalvårdsmyndigheten särskilt att det inom myndigheten har förekommit personal som av olika hälsorelaterade anledningar inte har kunnat arbeta i en miljö där rökningen är så påträngande som den är inom en anstalt. Det kan i detta sammanhang endast konstateras att myndigheten, om rökning inomhus är tillåten i samma utsträckning som tidigare, har avsevärda svårigheter att erbjuda en arbetstagare med dessa förutsättningar ett arbete där problem inte uppstår.

Utöver personalens arbetsmiljö beaktades i aktuellt ärende även de intagnas vistelse på anstalten. Myndigheten hade som utgångspunkt att det även bland de intagna finns personer som av olika skäl inte mår bra av att vistas i en rökig miljö. Som situationen såg ut innan den nya avdelningen öppnades fanns ingen möjlighet för dessa att undkomma tidigare intagnas efterlämnade spår av tobak. Dessa spår ”sätter sig” naturligtvis i alla material i rummet, liksom i övriga lokaler, och är mycket svåra att avlägsna. Anstalten saknar ekonomiska resurser att utföra en sanering av rummet för det fall t.ex. en astmatisk intagen så önskar.

I ärendet vill Kriminalvårdsmyndigheten Gävle även belysa att personalen ställt sig mycket positiv till nuvarande ordning och att de upplever det mycket tillfredsställande att slippa den tidigare rökiga arbetsmiljön. Även intagna vid

anstalten har uppmärksammat skillnaden i luftkvalitet som är för handen på anstaltens olika avdelningar.

Vad gäller intagnas möjlighet till behandling konstateras att man som intagen aktivt måste söka sig till anstaltens behandlingsavdelning. Den form av behandling som bedrivs på avdelningen bedrivs på flera anstalter i landet vilka den intagne likväl kan söka sig till. De åtgärder som vidtagits av Kriminalvårdsmyndigheten Gävle syftade inte på något vis till att rökare skulle ges sämre möjlighet till vård och behandling under sin anstaltsvistelse än andra intagna. Myndigheten anser inte heller att så har blivit fallet.

Sammanfattningsvis kan noteras att myndigheten givetvis är medveten om att en rökfri miljö på en kriminalvårdsanstalt inte är en bekymmerfri lösning på befintlig arbetsmiljöproblematik. Myndigheten har dock för avsikt att göra sitt bästa för att minimera de problem som kan komma att uppstå. I ärendet hade myndigheten en mängd olika faktorer att beakta men fann vid planeringen av den nya behandlingsavdelningen att personalens möjlighet till en rökfri arbetsmiljö var av största vikt och att denna möjlighet inte kan ges om intagna tillåts röka inomhus.

Kriminalvårdsstyrelsen har härefter anfört att Kriminalvårdsmyndigheten Gävle meddelat styrelsen att tiden för inlåsning av de intagna numera sker senast klockan 20.00 samt har vidare för egen del, genom generaldirektören Lars Nylén, anfört följande.

När det gäller det som P.A. anför om rökarnas möjlighet till behandling på den aktuella avdelningen kan Kriminalvårdsstyrelsen inte finna att det finns grund för hans uppfattning. Behandlingen äger rum på dagtid då det enligt P.A:s egen uppfattning inte är något problem med rökförbudet. För övrigt finns, som Kriminalvårdsmyndigheten Gävle påpekat, möjligheten att söka sig till andra anstalter med motsvarande behandlingsinriktning. Det torde inte vara rökningen under dagtid som är problemet utan förbudet att röka överhuvudtaget i bostadsrummen som är den egentliga frågan.

Den frågan belyser två motstridiga intressen, å ena sidan intresset av att begränsa rökningen och dess skadeeffekter och å andra sidan den enskildes intresse att få röka.

Samhällets ambition att förbättra folkhälsan genom minskad tobaksrökning är ett mycket angeläget intresse. För icke-rökare är behovet av en rökfri miljö en väsentlig arbetsmiljöfråga och enligt tobakslagen (1993:581) åligger det arbetsgivare att se till att arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök. Även intagna som är icke-rökare eller har allergiska besvär skall inte behöva utsättas för tobaksrök. Sedan tobakslagen infördes har omfattningen av de rökfria miljöerna utvidgats. Inom kort träder förbud att röka på restauranger etc. i kraft (*har numera, den 1 juni 2005, trätt i kraft, JO:s anm.*). I proposition 2003/04:65 anges bl.a. att efter år 1994 har övertygande bevis framkommit om den passiva rökningens inverkan på hälsan. De överväganden och värderingar som ligger bakom de insatser regeringen gör i olika sammanhang för att minska skadeverkningarna av såväl aktiv som passiv rökning delas av kriminalvården och det finns därför för kriminalvårdens del ett starkt intresse att åstadkomma så rökfria miljöer som möjligt inom kriminalvården. Dessa faktorer talar starkt för den ordning som Kriminalvårdsmyndigheten Gävle nu tillämpar.

Mot detta skall balanseras den intagnes behov av att kunna få röka. Frihetsberövandet innebär påfrestningar av olika slag för den intagne. Därtill kommer att många intagna är drogmissbrukare och storrökare. Många intagna är mer eller mindre psykiskt labila.

I en kommentar till tobakslagen anförs bl.a. följande. Rökning och andra former av tobaksbruk ger ett mycket starkt beroende. En inbiten rökare måste ha en viss nikotinnivå i kroppen. Om nikotinnivån sjunker uppstår abstinensbesvär som varierar i styrka allt efter individens grad av nikotinberoende. Rökare upplever att nikotinet dämpar ångest, stress och aggressivitet. (Staffan Magnusson och Paul Nordgren, Om tobak, Bakgrund och kommentar till tobakslagen, 1994, s. 39).

Tar man bort möjligheten att röka uppkommer abstinenseffekter under en period. Ett aggressivt beteende förstärks och ångesten och stressen upplevs mera påtagligt.

I detta sammanhang bör också noteras vad som i förarbetena till tobakslagen anförs om kriminalvårdsanstalter och om rökning i egna bostadsrum.

2 § tobakslagen stadgar rökförbud bl.a. i lokaler som är avsedda för gemensamt bruk i bostäder och inrättningar med särskild service eller vård. Det är med sådana gemensamhetsinrättningar kriminalvårdsanstalterna och häkten närmast kan jämföras. I propositionen till tobakslagen anförs emellertid att kriminalvårdsanstalterna är undantagna från den aktuella lagregleringen med hänsyn till de speciella förhållanden som råder i dessa lokaler (prop. 1992/93:185 s. 24). I 6 § tobakslagen anges vissa undantag från vad som gäller enligt bl.a. 2 § samma lag. I den allmänna motiveringen till 6 § anförs bl.a. att till sådana miljöer som inte bör omfattas av den föreslagna lagregleringen hör bl.a. boendes egna rum i servicehus och vårdinrättningar samt egna rum för intagna på kriminalvårdsanstalter (a.a. s. 28).

Det finns således inte något generellt förbud mot rökning inom kriminalvårdsanstalter och häkten enligt tobakslagen.

Det finns inte heller något generellt rökförbud enligt tobakslagen i de intagnas bostadsrum. Förarbetena, som nu speglar en mer än tio år gammal grunduppfattning som nu torde vara övergiven, synes i det hänseendet snarare ge uttryck för att sådana bostadsrum är av sådan privat natur att det är den intagnes rätt att få röka där om han så önskar.

Kriminalvårdsstyrelsen bedömer Kriminalvårdsmyndigheten Gävles ordning ligga väl i linje med nu rådande uppfattning om tobaksrökningens vådligheter. Myndigheten har angett att den som har besvär kan få hjälp av personalen med nikotintuggummi och annat vilket till en viss del kan kompensera rökaren för rökförbudet. Med hänsyn till detta förhållande och mot bakgrund av vad som ovan anförts om intresset av att minska rökningen inom kriminalvården stöder styrelsen Kriminalvårdsmyndigheten Gävles rökrutiner.

Det nu sagda får även ses som en första redovisning av Kriminalvårdsstyrelsens principiella syn på rökning inom anstalter och häkten och som svar på JO:s begäran om en redogörelse för vilken rökpolicy som bör gälla. Det ska emellertid framhållas att frågan om rökpolicy inte har varit föremål för några ingående diskussioner eller överväganden inom styrelsen men väl i det internationella samarbetet på kriminalvårdsområdet. Det har ännu inte gått ut några gemensamma riktlinjer eller dylikt i ämnet till kriminalvårdsmyndigheterna. Så kommer naturligtvis att ske i och med att verksamheten nu organiseras i en myndighet.

JO:s begäran innehåller frågan om rökpolicy med avseende på miljö, säkerhet och behandlingen av de intagna. Det föranleder Kriminalvårdsstyrelsen till följande kommentar.

I den mån säkerheten i anstalten eller häktet kan vara beroende av ett rökförbud går säkerheten i första hand. När det gäller rökningen i förhållande till miljön och behandlingen av de intagna måste en hanterbar policy för hela Kriminalvårdsverket åstadkommas även om det kan vara komplicerat. Gävleerfarenheterna blir då av stort värde. Verksamheten är så olikartad mellan olika verksamhetsställen inom kriminalvården. Det är stora skillnader mellan förhållandena i en öppen anstalt och förhållandena i t.ex. de säkerhetsmässigt tyngsta anstalterna Hall och Kumla. Hur avvägningen mellan ett starkt intres-

se av en rökfri miljö och behandlingen av de intagna kan komma att se ut i framtiden genom nybyggnation och ombyggnation och andra investeringar kan just nu inte bedömas.

P.A. yttrade sig över Kriminalvårdsstyrelsens remissvar. Även andra intagna yttrade sig i ärendet.

I beslut den 22 december 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Frågan i detta ärende är om kriminalvårdsmyndigheten Gävle hade rätt att i sina särskilda ordningsregler för behandlingsavdelningen i anstalten Gävle förbjuda rökning inomhus och då särskilt i de intagnas bostadsrum.

Enligt 1 kap. 13 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2005:2) skall kriminalvårdsmyndigheterna upprätta särskilda ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvårdsstyrelsen beslutat.

Rökning i kriminalvårdsanstalter och häkten är över huvud taget inte lagreglerad. Jag noterar dock att det i 2 kap. 4 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter (KVVFS 2005:2) anges att det i den intagnes bostadsrum normalt skall finnas en askkopp om inte annat i det enskilda fallet föranleds av säkerheten i anstalten.

I tobakslagen (1993:581) finns bestämmelser om bl.a. begränsning av rökning i vissa lokaler och utrymmen. I lagen finns också bestämmelser om en rökfri arbetsmiljö. Bakgrunden är enligt 1 § de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök.

Enligt 2 § tobakslagen är rökning förbjuden i vissa lokaler, bl.a. i lokaler som är avsedda för gemensamt bruk i bostäder och inrättningar med särskild service eller vård. Vissa undantag från förbudet anges i 6 §. Härigenom blir det möjligt t.ex. att inrätta särskilda röktrum. Av 8 § följer att arbetsgivaren i princip har ansvaret för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök på sin arbetsplats. – Privata miljöer, t.ex. bostäder, omfattas inte av regleringen i tobakslagen.

I propositionen om tobakslagen diskuterades hur långt rökförbudet i gemensamhetslokaler sträcker sig. Inledningsvis konstaterades att bostadsutrymmen i bl.a. olika former av serviceboende är att betrakta som privata miljöer som inte omfattas av tobakslagen. Vidare konstaterades att de utrymmen för gemensamt bruk som avses utgör komplement till de egna bostadsutrymmena. Det var därför naturligt att de som vistas där inte skall behöva befara att mot sin vilja utsätts för tobaksrök. Härutöver anfördes att de skäl som åberopas för förbud mot rökning i vissa gemensamhetslokaler i stor utsträckning äger giltighet även vad avser motsvarande lokaler i kriminalvårdsanstalter och militärförläggningar. I princip borde även dessa lokaler hållas rökfria. Med hänsyn till de speciella förhållanden som gäller för vistelse i sådana lokaler ansåg departementschefen det dock motiverat att undanta dem från

lagreglering. Det fick förutsättas att kravet på en rökfri miljö för icke-rökare ändå tillgodoses så långt det är möjligt (prop. 1992/93:185 s. 24).

Det står således klart att kriminalvårdsanstalterna inte omfattas av tobakslagens rökförbud. Detta innebär dock enligt min mening inte att hinder skulle föreligga mot rökförbud på andra grunder. Innebörden är snarare att det överlåts till kriminalvården att inom de ramar som gäller för verksamheten bestämma i frågan. Jag kan alltså inte i princip se något rättsligt hinder mot att besluta om rökförbud i lokala ordningsregler i hela eller delar av t.ex. en kriminalvårdsanstalt.

Frågan är då om det förbud mot rökning inomhus i gemensamma utrymmen respektive i de intagnas bostadsrum som anstalten Gävle beslutat om strider mot reglerna för kriminalvården.

Ramen för verksamheten i kriminalvårdsanstalterna anges i 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Enligt denna paragraf skall en intagen behandlas med aktning för sitt människovärde. Han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt. Samtidigt åligger det den intagne att visa hänsyn mot anstaltspersonalen och mot andra intagna. Han skall också rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och följa personalens anvisningar.

När man bedömer frågan om beslut om rökförbud i lokala ordningsregler måste utgångspunkten vara denna övergripande reglering. Härav kan – med hänvisning till att rökning är en accepterad företeelse utom i vissa miljöer – dras slutsatsen att den intagne bör beredas möjlighet att röka under anstaltsvistelsen. Hänsynen till såväl andra intagna som personalen gör emellertid att den intagne inte kan göra anspråk på obegränsade möjligheter till rökning. Detta understryks av tobakslagens krav på en rökfri arbetsmiljö.

På behandlingsavdelningen i anstalten Gävle är det rökförbud i de gemensamma utrymmena. Jag kan med ovan angivna utgångspunkt inte se något hinder mot detta rökförbud. I sammanhanget noterar jag också det ovan angivna propositionsuttalandet med innebörd att gemensamhetsutrymmena i kriminalvårdsanstalter – trots att de inte omfattas av tobakslagen – bör hållas rökfria.

Situationen är inte lika självklar när det gäller de intagnas bostadsrum. En viss jämförelse kan med rätta göras med de resonemang om privata bostadsutrymmen i serviceboende som redovisats ovan. I anstaltens remissvar framgår dock att bostadsrummens fönster inte är öppningsbara och att rummen ventileras mot de gemensamma utrymmena. Detta innebär att rökning i bostadsrummen påverkar förhållandena i de gemensamma utrymmena. Som kriminalvårdsmyndigheten framhåller är det också uppenbart att den ”inrökta” miljön i ett bostadsrum som en rökare lämnat kan orsaka problem för en icke-rökare. Jag hänvisar här till ett annat beslut i dag i ärende med dnr 1580–2004.

Vid den avvägning som måste göras kan jag inte se att rökarens intresse av att få röka bör sättas före icke-rökarens och personalens rätt till en rökfri miljö. Det finns således ingen anledning att rikta kritik mot kriminalvårdsmyndigheten Gävle för rökförbudet på anstaltens behandlingsavdelning. Jag tar i det sammanhanget naturligtvis hänsyn till att det i varje fall under dagtid

finns möjlighet att röka utomhus. Jag vill också understryka att det är viktigt att nikotinberoende intagna bemöts med förståelse för de svårigheter som kan vara förenade med ett rökförbud. Det är enligt min mening önskvärt att anstalten gör vad den kan för att underlätta för rökarna inom de angivna ramar-
na.

I detta ärende har det framgått att det inom kriminalvården ännu saknas ett gemensamt förhållningssätt till tobaksbruket. Det är förståeligt med hänsyn till de mångfasetterade problem som både rökning och rökförbud vållar på anstalterna. Likväl är det enligt min mening önskvärt och på lite sikt förmodligen nödvändigt med en gemensam rökpolicy. Det är därför positivt att Kriminalvårdsstyrelsen arbetar med frågan.

Behandlingen av en intagen i samband med sjukhusbesök

(Dnr 888-2005)

Anmälan

J.L. klagade på hur han, som var intagen i anstalten Norrtälje, behandlades i samband med ett besök vid Norrtälje sjukhus. Han anförde därvid bl.a. följande. Den 22 februari 2005 fördes han till Norrtälje sjukhus för en sedan tidigare planerad röntgen. Innan han lämnade anstalten försågs han med handfängsel samt tvingades att byta till ett par illasittande plasttofflor. Det senare kändes mycket olämpligt, eftersom det var snö utomhus. Han tilläts inte byta till civila kläder, utan var under sjukhusbesöket tvungen att bära en anstaltsoverall märkt med KVV. När de kom fram till sjukhuset försågs han med ett "läderkoppel", som fästes runt hans underarm och till en vårdare, Kurt Söderström. Under promenaden till röntgen drog Kurt Söderström frenetiskt i "kopplet". Detta gjorde det svårt att gå i takt med honom och medförde, på grund av de illasittande tofflorna, att han snubblade och ramlade i golvet. Under promenaden mötte de flera civilpersoner. Dessa såg närmast skrämda ut. När han för Kurt Söderström påpekade att han hade svårt att gå i takt med dennes ryckande i "kopplet" skrattade Kurt Söderström åt honom och sade "se till och inte hamna i fängelse nästa gång så slipper du sådant här".

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom kriminalvårdschefen Hans-Olof Larsson, i huvudsak följande (bifogade fotografier har här utelämnats).

Utredning

Allmänt om myndighetens användning av fängsel

Av 42 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår bl.a. följande. Vid transport av en intagen skall så vitt möjligt ses till att den intagne inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, får den intagne beläggas med fängsel vid förflyttning inom anstalten samt vid transport eller annan vistelse utanför anstalten.

I Kriminalvårdsstyrelsens Handbok om säkerhet och ordningsfrågor (Riktlinjer 2000:5) konstateras att användande av fängsel har stöd i Kval. Däremot finns inget reglerat om när och på vilket sätt olika typer av fängsel bör användas. Myndighetschefen har ansvar för att upprätta instruktioner om arbetets genomförande vilket alltså även omfattar hanteringen av fängsel. Som allmän vägledning anges att fängsels användande har som utgångspunkt att möjliggöra för kriminalvården att fullgöra sitt uppdrag att tillse att den intagne inte avviker. Fängsels användande är emellertid alltid en fråga om prövning i det enskilda fallet och åtgärden skall inte vidtagas om det inte finns anledning därtill. Förhållanden som är lämpligt att beakta är t.ex. tidigare misskötsamhet i form av avvikelse eller permissionsmissbruk, strafftidens längd, aktivt drogmissbruk m.m. När det gäller hur fängsel skall anbringas anser Kriminalvårdsstyrelsen att följande utgör normalfallen: genom sammankoppling av personal och intagna, genom sammankoppling av den intagnes båda händer framifrån samt sammankoppling av den intagnes båda händer till två tjänstemän. Sammankoppling med tjänsteman utgör huvudregeln.

I vad som gäller dokumentation och beslut angående användningen av fängsel, tillämpas följande rutiner på Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje. När en intagen ankommit till anstalten, avgörs frågan om huruvida han skall ha fängsel vid eventuella kommande bevakade utevistelser vid hans första behandlingskollegium. Uppgift om detta finns därefter tillgänglig i den intagnes journal. Frågan skall övervägas vid kommande kollegier och ställningstagandet skall vid behov revideras. Däremot anger man inte i detta sammanhang vilken typ av fängsel som skall användas. Annat än handfängsel användes dock bara i undantagsfall. Den intagne delges det skriftliga beslutet om fängsel genom att detta är en del av beslutet om utevistelsen. Inte heller här anges dock i detalj vilken typ av fängsel som skall användas utan vanligen endast "fängsel". Delgivning av beslutet sker av säkerhetsskäl normalt inte förrän strax före utevistelsen. Av myndighetens lokala instruktioner till personal framgår att handfängsel utgör den typ av fängsel som används i normalfallet för att förhindra rymning i samband med transport eller annan utevistelse. Genomförandet sker i första hand genom sammankoppling av den intagnes båda händer framifrån.

Kriminalvårdsstyrelsens handbok färdigställdes under år 2000. Efter detta har flera spektakulära rymningar under 2004 ställt säkerhetsfrågorna alltmer i fokus och lett till skärpt säkerhet samt ett ökat säkerhetstänkande på Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje liksom inom kriminalvården i stort. Kriminalvårdsstyrelsen har vid säkerhetsgranskningar kunnat konstatera generella brister i användningen av fängsel. När den intagnes händer kopplas ihop framför honom, finns fortfarande risker för spontanrymningar. När sådan risk bedömes föreligga, har myndigheten fått klara signaler från Kriminalvårdsstyrelsens sida om att personal och intagna skall vara hopkopplade. Handfängsel innebär metallhandbojor, som är obeväma (risk för skavsår) både för intagna och personal. Dessutom innebär detta att den intagne har den ena armen fri, vilket i vissa lägen kan vara en säkerhetsrisk. Ur arbetsmiljösynpunkt tillkommer ytterligare ett riskmoment: vid i synnerhet väpnade fritagningar (med t.ex. skjutvapen, kniv, yxa) kan bevakaren klara sig ur situationen endast genom att öppna handbojorna med en liten nyckel, vilket kräver stor sinnesnärvaro i en akut situation.

Under 2003 skapades en speciell transportgrupp på Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje, vilket innebär att ett mindre antal vårdare sköter majoriteten av alla bevakade utevistelser och på så sätt blir specialister inom området. I denna krets föddes under 2004 tanken på att tillföra ett komplement till handfängsel, som skulle uppfylla kraven på hopkoppling men som skulle göra hopkopplingen mjukare både för intagna och personal samtidigt som den skulle ha andra arbetsmiljömässiga fördelar. På initiativ av myndighetens säkerhetsansvarige, kriminalvårdsinspektör Per-Göran Börstell, gjorde därför en vårdare i transportgruppen en prototyp till en transportrem. Den intagnes

handleder är sammankopplade med vanliga metallhandbojor framför kroppen. Remmen är sammanlagt 70 cm lång och gjord av mjukat läder. I ena ändan finns ett spänne (ca 10 cm), som fästes runt den intagnes ena handled ovanför handfängslet, i andra ändan finns en ca 20 cm lång ögla, genom vilken en i bevakningspersonalen trär in sin egen handled. Därefter snurrar denne en del av den återstående delen av remmen runt sin egen handled, döljer resten i sin hand och håller i remmen nära spännet, allt för att remmen skall synas så lite som möjligt. Fotografi av remmen samt av hur den ser ut vid användning medföljer yttrandet. Kravet vid framtagningen av remmen var att den inte skulle vara för lång, vara enkel att applicera samt relativt enkel att komma ur. Ett exemplar av transportremmen har skickats till Kriminalvårdsstyrelsen för påseende samt även på begäran till några andra kriminalvårdsmyndigheter. Kriminalvårdsstyrelsen arbetar med alternativ till fängsel och myndighetens förslag finns med, även om beslut ännu inte har fattats. Kriminalvårdsstyrelsen har dock ej förbjudit oss att använda transportremmen, vilket nu genomförts fr.o.m. årsskiftet 2004/2005. Detta har godkänts av undertecknad kriminalvårdschef för Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje. Då remmen ansetts utgöra ett komplement till användningen av handfängsel, har nyordningen ej dokumenterats i besluten om utvistelserna.

Myndighetens användning av sandaler samt anstaltskläder vid utvistelser

Som en del av den skärpta säkerhetsinriktningen övergick myndigheten fr.o.m. årsskiftet till att låta de intagna använda öppna sandaler utan häl vid vissa bevakade utvistelser. Främst gäller detta vid läkar/sjukhusbesök. Avsikten är endast att försvåra rymning och undantag kan förekomma eftersom man gör en individuell prövning. Det är inte fråga om plastofflor, utan sandaler. Vid läkar/sjukhusbesök är den intagne normalt iklädd anstaltskläder. Att man av säkerhetsskäl har denna rutin just i samband med utvistelser jml. 37 § KvaL, beror på att intagna själva kan påverka att dessa utvistelser beviljas, även om tidpunkten för genomförandet inte skall vara känd för dem. Bevakningspersonalen skall agera så att den intagne inte utsätts för obehörig uppmärksamhet. Transportgruppen påpekar med anledning av anmälan att man har specialarrangemang med t.ex. sjukhus, så att den intagne får komma in via ambulansintag, ej behöver sitta i vanligt väntrum m.m. Dessutom kan påpekas att medföljande personal bär uniform. Det torde därför även för en oinitierad åskådare vara lätt att förstå att den ende medföljande, i många fall fängslade personen är en intagen, oavsett om han är civilklädd eller klädd i anstaltskläder.

Utredning av händelseförloppet under aktuell utvistelse

J.L. beviljades utvistelse jml. 37 § KvaL för att den 22 februari 2005 besöka röntgenavdelningen på Norrtälje sjukhus. Av beslutet fattat den 21 februari 2005 framgår bl.a. att han skulle ha tre mans bevakning och fängsel till och från sjukhuset. Vidare framgår att transportledaren skulle ha ansvaret för transportens genomförande och avgöra när fängsel tas av och dokumentera detta på permissionssedeln. Den anmälde Kurt Söderström fungerade som transportförare. De övriga två vårdarna benämnes här med L.H. (transportledare) och J.F. (bilförare). Ingående samtal har hållits med alla tre, som lämnar samstämmiga uppgifter.

Vid samtal med Kurt Söderström framkom följande. J.L. åkte i sandaler och anstaltskläder. Det snöade och låg således snö på marken, när J.L. skulle gå till transportbilen. Denna var dock parkerad så att han behövde gå högst 10–12 meter. På denna sträcka passerar alla som kommer in på eller lämnar anstalten. Snön blir därför snabbt nedtrampad. Vid ankomsten till sjukhuset kördes transportbilen till ambulansintaget och J.L. behövde således inte röra sig utomhus. Han hade handfängsel under resan från anstalten till sjukhuset. Innan de lämnade bilen fäste Kurt Söderström transportremmen runt J.L.:s

handled ovanför fångslet och snurrade den på sätt som ovan angivits runt sin egen handled. Han minns inte att det skulle varit några problem alls under den korta sträcka de behövde gå för att komma till röntgenavdelningen. Han följde den intagnes takt. Så vitt han kan minnas var det ovanligt lite folk i rörelse på sjukhuset i de korridorer de passerade. Eventuellt kan någon ha suttit i det väntrum de passerade. De stannade dock inte i väntrummet utan gick bakom ett hörn, där J.L. fick sitta på en stol i avvaktan på att komma in på röntgenrummet. Att Kurt Söderström skulle ha ryckt i remmen, att J.L. skulle ha snubblat och t.o.m. fallit i golvet avfärdar Kurt Söderström som en ren lögn. Ifall den intagne agerar på ett sätt som föranleder bevakaren att börja dra i remmen, avbryts utevistelsen och man återvänder till anstalten. J.L. var under tiden på sjukhuset missnöjd med det mesta. Han klagade redan i bilen över att remmen skulle användas. Då han satt på stolen i korridoren klagade han över att Kurt Söderström drog i remmen, vilket ej stämde. Han stod bredvid stolen. Efter att ha lyssnat på J.L:s klagomål, sade Kurt Söderström slutligen ungefär: ”Din enda möjlighet är att se till att du inte hamnar i en liknande situation igen”, med vilket han avsåg att det var J.L:s verkställighet som lett till att han måste uppsöka sjukhus under bevakning. J.L. kontrade med: ”Då har du inte något jobb.” Inne i undersökningsrummet togs både rem och fångsel av J.L. under undersökningen. När denna var slutförd, fick J.L. åter på sig handfångsel. De fick vänta en stund i rummet på besked om huruvida röntgenbilderna lyckats. J.L. började då gå av och an i rummet och fick tillsägelse att antingen sätta sig på britsen eller på en stol. Även detta klagade han över, då bevakningspersonalen enligt honom inte kunde bestämma att han skulle sitta. När de lämnade rummet för att gå tillbaka till bilen, fäste Kurt Söderström åter transportremmen kring J.L:s handled. Inte heller på återvägen till bilen uppstod några problem med denna.

L.H:s uppgifter överensstämmer med Kurt Söderströms. När de lämnade bilen, gick L.H. först, därefter kom Kurt Söderström och J.L. och sist gick bilföraren J.F. Således såg inte L.H. J.L. och Söderström hela tiden, men han skulle ha hört om J.L. snubblat och givetvis även reagerat om han fallit. Han minns att J.L. klagade över att man använde remmen. Enligt L.H:s minnesbild var det mycket lugnt på akutavdelningen, som de passerade på sin väg till röntgenavdelningen. Där satt det någon enstaka person. Hans allmänna intryck av utevistelsen var att den avlöpte väl, utan problem. Hans minns ordväxlingen mellan Kurt Söderström och J.L., då denne satt i korridoren. Det finns ingen anledning att hålla på och rycka i transportremmen. Man går mycket ”tight” bredvid den intagne för att remmen skall synas så lite som möjligt.

Även J.F:s uppgifter överensstämmer med de övrigas. Som bilförare gick han sist och såg således J.L. och Kurt Söderström bakifrån när de gick. Kurt Söderström hade sin handled nära den intagnes. Han slet eller ryckte inte. När de passerade väntrummet satt det en äldre person där i ett hörn. Han minns att J.L. var sur över att remmen användes och minns även ordväxlingen i korridoren, då J.L. satt på stolen. Uppgifterna om att J.L. skulle ha snubblat och ramlat stämmer inte. Han minns i övrigt inget speciellt om utevistelsen.

Myndighetens bedömning

Myndigheten har börjat använda en transportrem som komplement till handfångsel. Beslut om användande av remmen har ännu ej fattats av Kriminalvårdsstyrelsen, som dock ej heller förbjudit oss att använda denna tills vidare. Användningen av remmen har lokalt bedömts ha stora fördelar jämfört med koppling av intagen till bevakare med handbojor. Det sätt på vilket remmen skall användas borde inte väcka reaktioner hos en utomstående iakttagare, eftersom den är synlig enbart i begränsad omfattning. Dessutom undviker man så långt det går att vara i närheten av övriga patienter vid sjukhus/läkarbesöken. Användningen av sandaler och anstaltskläder är ett led i

myndighetens skärpta säkerhetsarbete. När det gäller Kurt Söderströms agerande under besöket på sjukhuset, kan vi inte se annat än att han har hanterat transportremmen på ett korrekt sätt.

Vid granskning av våra rutiner avseende dokumentation av användningen av fängsel, har vi kunnat konstatera att ”fängsel” dokumenteras, vilket avser normalfallet med handfängsel, numera i kombination med transportrem. Vi avser att närmare se över våra rutiner angående dokumentation av andra slag av fängsel.

De skärpningar i säkerheten, som gjorts sedan hösten 2004, kan av naturliga skäl upplevas som besvärliga av de intagna, som blivit vana vid tidigare rutiner och upplever förändringarna som försämringar. När myndigheten tog fram prototypen till transportremmen och började använda denna av skäl som ovan angivits, hade man inte förutsett den kraftiga reaktion mot användningen av just en rem väckt i synnerhet hos vissa intagna, som t.o.m. dragit paralleller med behandlingen av fångar på Abu Ghraib-fängelset. Med anledning av den kritik som framkommit har en ny prototyp av remmen tagits fram. Remmen är nu endast 55 cm lång jämfört med tidigare 70 cm. Mittenpartiet mellan spänne och ögla har förkortats, vilket innebär att bevakaren inte behöver snurra remmen runt sin handled utan automatiskt kommer att hålla i remmen mycket nära den intagnes handled. Förändringen bör enligt vår bedömning väsentligt minska känslan av att vara kopplad med rem. Vi har fått positiv respons på ändringen från Kriminalvårdsstyrelsen.

Avslutningsvis kan sägas att den beskrivning, som lämnas i anmälan angående hur vårdaren skulle ha bemött J.L. är djupt upprörande, men överensstämmer enligt vår utredning inte med det verkliga händelseförloppet.

J.L. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Uppgifter om användningen av den s.k. transportremmen inhämtades per telefon från Kriminalvårdsstyrelsen.

I beslut den 20 januari 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Av 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår att en intagen skall behandlas med aktning för hans människovärde och bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt.

Enligt 42 § KvaL skall vid transport av en intagen, såvitt möjligt, ses till att den intagne inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet.

Av samma bestämmelse följer också att den intagne, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, får beläggas med fängsel vid förflyttning inom anstalten samt vid transport eller annan vistelse utanför anstalten.

I Kriminalvårdsstyrelsens Handbok om säkerhet och ordningsfrågor (säkerhetshandboken) finns det anvisningar om när och på vilket sätt olika typer av fängsel bör användas. Av dessa framgår bl.a. följande. Ett beslut om fängsel skall vara skriftligt och delges den intagne. Av beslutet skall bl.a. framgå skälet till åtgärden och vilken typ av fängsel som anvisats för uppdraget. Fängsel skall normalt anbringas genom sammankoppling av personal och intagen, sammankoppling av den intagnes båda händer framifrån eller sammankoppling av den intagnes båda händer till två tjänstemän. Sammankoppling med tjänsteman utgör härvid huvudregeln. De fängsel som kan användas är handfängsel, fotfängsel, midjefängsel, plastfängsel, bår samt spännbälte.

2006/07:JO1

Av de uppgifter som Kriminalvårdsstyrelsen har lämnat framgår att säkerhetshandboken håller på att göras om till föreskrifter och att användning av den s.k. transportremmen kommer att regleras i detta sammanhang.

Mot bakgrund av gällande regelverk och vad som framkommit i ärendet har jag inte något att invända mot användningen av den s.k. transportremmen som ett komplement till fängsel i samband med transporter och utevistelser. Detta torde, om remmen används på ett korrekt sätt, vara mer humant och mindre uppseendeväckande än att den intagnes händer är sammankopplade med fängsel med två tjänstemän.

När det gäller frågan om remmen har använts på ett korrekt sätt står i ärendet ord mot ord. Någon anledning att ifrågasätta de uppgifter som kriminalvårdsmyndigheten har lämnat finns inte.

I fråga om användningen av sandaler och anstaltskläder vid den intagnes besök hos läkare och på sjukhus ställer jag mig mer tveksam. Enligt min mening kan det ifrågasättas om en sådan rutin verkligen är förenlig med principerna om att en intagen skall behandlas med aktning för sitt människovärde och, i samband med utevistelser, inte utsätts för onödig uppmärksamhet. Anstalten bör således i denna del se över sina rutiner så att dylika åtgärder inte används i andra fall än där det är nödvändigt för att upprätthålla en rimlig nivå av säkerhet.

Kriminalvårdsmyndigheten har i sitt remissvar anfört att den avser att se över sina rutiner angående dokumentation av andra slag av fängsel än handfängsel. Vid den översynen bör enligt min mening övervägas om inte uppgift om användning av den s.k. transportremmen skall redovisas i anstaltens beslut om fängsel och delges den intagne. Det bör också övervägas om och i så fall i vilken utsträckning andra åtgärder som vidtas av säkerhetshänsyn, t.ex. att den intagne skall bära sandaler, skall dokumenteras i beslutet.

Slutligen vill jag erinra om vikten av att de intagna behandlas med tillbörlig respekt och att ansvarig personal inte yttrar sådant som kan uppfattas som nedlåtande eller förnedrande av en intagen.

En kriminalvårdsmyndighets anlitan­de av privata vaktbolag för bevakningsuppgifter

(Dnr 1656-2005)

Anmälan

Roger Andersson klagade, i en anmälan som kom in till JO den 11 april 2005, på hur Kriminalvårdsmyndigheten Göteborg Centrum tillämpade Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag, KVVA­F (SÄK) 2000:8. Han gjorde därvid gällande bl.a. att myndigheten inte utfärdade skriftliga förordnanden för de väktare som användes, att anlitate väktare inte hade erforderlig utbildning samt att väktare vid flera tillfällen hade tjänstgjort ensamma utan direkt ledning av kriminalvårdspersonal. Roger Andersson gjorde också gällande att

privata väktare ibland anlätades för uppdrag där det av säkerhetsskäl var mindre lämpligt att använda sådan personal, t.ex. vid s.k. säkerhetsrättegångar.

Utredning

Anmälan remitterades till kriminalvårdsmyndigheten för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom rättsvårdsinspektören Mats Mikulic, följande.

Gällande bestämmelser

Enligt 22 § lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. får kriminalvårdsmyndigheten förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra vissa bevakningsuppdrag när en häktad skall vistas utanför förvaringslokalen. Väktaren får även utföra vissa bevakningsuppgifter i förvaringslokalen om det finns särskilda skäl. Av väktarens förordnande skall uppdragets art och omfattning anges.

Av Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag [KV VAF 2000:8, *numera ersatta av K VAF (SÅK) 2006:12; JO:s anm.*] framgår bland annat att kriminalvårdsmyndigheten skall skriftligen meddela ett förordnande för väktare som utför aktuella bevakningsuppdrag (1–2 §§). Vidare anges att väktaren skall ha genomgått en introduktionsutbildning i kriminalvårdskunskap (3 §).

Förordnande av väktare

Kriminalvårdsmyndigheten anlitar väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag för uppdrag utanför förvaringslokalen och undantagsvis inom förvaringslokalen om särskilda skäl föreligger. Myndigheten använder sig av väktare i förhållandevis stor omfattning. Vid kraftig arbetsanhopning kan antalet väktare uppgå till 25–30 per dag, exempelvis i samband med omfattande rättegångar.

Det har vid utredningen framkommit att det saknas skriftligt förordnande vid flera bevakningsuppdrag. Anledningen därtill kan vara att ett akut behov av bevakningspersonal uppstått, t.ex. i samband med sjukhusvistelse, varvid häktet inte administrativt hunnit utfärda ett förordnande. Vidare har häktet framfört att det är praktiskt svårhanterligt att upprätta ett skriftligt förordnande för varje enskilt uppdrag med hänsyn till antalet bevakningsuppdrag.

Häktet har ett mycket bra samarbete med väktarbolaget och de väktare som förordnas är oftast kända för häktet sedan tidigare. Genom information till väktaren är det alltid klarlagt vad som gäller för det aktuella uppdraget. Vidare utförs de flesta uppdragen under direkt ledning av en kriminalvårdstjänsteman.

Utbildning för väktare

Samtliga anlätade väktare har genomgått den utbildning som har föreskrivits av Rikspolisstyrelsen. De har därmed den grundläggande kunskap som krävs för bevakningsuppgifter generellt. Därutöver erhåller väktarna introduktionsutbildning i kriminalvårdskunskap och informeras om gällande bestämmelser i kriminalvården och särskilt om väktarens befogenheter. Det har emellertid förekommit att väktare inte erhållit utbildning i kriminalvårdskunskap, men att häktet bedömt att de ändå besitter tillräckliga kunskaper för det aktuella bevakningsuppdraget.

Typ av bevakningsuppdrag

Väktare anlitas företrädesvis i samband med omfattande rättegångar och vid sjukhusvistelser. Bevakningsuppdrag inom förvaringslokalen sker alltid under direkt ledning av kriminalvårdstjänstemän. Sådana bevakningsuppdrag förekommer endast i undantagssituationer. Vissa bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen utförs av väktare utan att kriminalvårdstjänstemän är närvarande om så bedöms vara lämpligt.

Huruvida väktare utfört bevakningsuppdrag utan direkt ledning av kriminalvårdstjänstemän i Varberg och Falkenberg kan myndigheten inte besvara eftersom Kriminalvårdsmyndigheten Halmstad ansvarade för dessa häktesfilialer.

Säkerhetsbedömning

En säkerhetsbedömning avseende lämpligheten att använda väktare görs alltid i det enskilda fallet.

Myndighetens bedömning

Häktet Göteborg följer i allt väsentligt gällande bestämmelser vid anlitan av väktare för bevakningsuppdrag i och utanför förvaringslokalen. Det föreligger vissa brister avseende det skriftliga förordnandet till väktaren i det enskilda fallet samt avsaknad av introduktionsutbildning i vissa fall. Dessa brister är emellertid av administrativ karaktär och har inte äventyrat bevakningsuppdragen.

Häktet har således brutit mot gällande bestämmelser i vissa avseenden, men myndigheten bedömer inte detta vara av allvarig karaktär. Handläggningen och rutinerna på häktet kommer att ändras i enlighet med aktuellt regelverk.

Roger Andersson yttrade sig över remissvaret. Han hävdade därvid att vissa av de uppgifter som myndigheten hade lämnat var felaktiga.

Kriminalvårdsmyndigheten anmodades, i en förnyad remiss, att yttra sig över vad Roger Andersson hade anfört i sin skrift. Myndigheten, genom kriminalvårdschefen Malin Östling, anförde därvid i huvudsak följande.

Förordnande av väktare

Det av häktet anlitate bevakningsföretaget har god kännedom om sin personal. De väktare som väljs ut för ett bevakningsuppdrag för häktet, har som regel tidigare utfört uppdrag inom kriminalvården. Innan uppdragets utförande har de blivit väl informerade om uppdragets karaktär.

Typ av bevakningsuppdrag

Myndigheten har i sitt tidigare yttrande uppgett att bevakningsuppdrag inom förvaringslokalen alltid sker under direkt ledning av kriminalvårdstjänstemän. Av Roger Anderssons egna uppgifter framgår att han till stor del tjänstgjort tillsammans med väktare, vilket bekräftar myndighetens uppgifter om att väktare utför sitt uppdrag under ledning av en kriminalvårdstjänsteman.

Roger Andersson yttrade sig över det förnyade remissvaret.

I beslut den 17 februari 2006 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Enligt 22 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. får Kriminalvården, tidigare Kriminalvårdsstyrelsen eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer, förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning där, utföra vissa bevakningsuppdrag när en häktad skall vistas utanför förvaringslokalen. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant förordnande även avse vissa bevakningsuppgifter inom förvaringslokalen. I förordnandet skall uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

I Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag, KVVAf (SÄK) 2000:8 [föreskrifterna har den 2 januari 2006 ersatts av KVAF (SÄK) 2006:12], föreskrivs bl.a. följande.

1 § Kriminalvårdsmyndigheten skall skriftligen meddela förordnande för väktare som utför bevakningsuppdrag vid myndigheten.

2 § Förordnandet skall endast avse det aktuella uppdraget och meddelas för viss tid. De särskilda instruktioner som kan gälla för uppdraget skall särskilt anges i förordnandet. Saknar väktaren kännedom om de lokala föreskrifter och arbetsinstruktioner som gäller skall väktaren inför uppdraget informeras om dessa av kriminalvårdsmyndigheten.

3 § Innan en väktare förordnas skall han ha genomgått en introduktionsutbildning i kriminalvårdskunskap vars omfattning och genomförande utformas av den kriminalvårdsmyndighet som förordnar väktaren.

4 § Väktare skall normalt arbeta tillsammans med och under direkt ledning av kriminalvårdspersonal vid bevakningsuppdrag utanför häkte eller anstalt. Endast där kriminalvårdsmyndigheten gör bedömningen att uppdragets karaktär inte fordrar kriminalvårdspersonal bör det förekomma att väktare självständigt utför uppdraget.

5 § Väktarna får inom anstalter eller häkten endast arbeta under direkt ledning av kriminalvårdstjänsteman.

6 § Innan en väktare förordnas skall en säkerhetsmässig bedömning göras med avseende på lämpligheten av att använda väktare i det enskilda fallet.

Kriminalvårdsmyndigheten har vidgått att det vid flera bevakningsuppdrag för häktet Göteborg har saknats skriftliga förordnanden. Myndigheten har också vidgått att några av de väktare som har anlitas saknat utbildning i kriminalvårdskunskap. Detta är enligt min mening mycket otillfredsställande. För att upprätthålla en hög nivå av säkerhet inom kriminalvården och i förhållande till allmänheten är det av vikt att de väktare som anlitas för bevakningsuppdrag är lämpade för uppdraget och har erforderlig utbildning (jfr prop. 1997/98:95 s. 64 f.). För att möjliggöra en kontroll av att uppdraget utförs på ett korrekt sätt är det dessutom nödvändigt att det har meddelats ett skriftligt förordnande av vilket bl.a. uppdragets art och omfattning framgår.

Kriminalvårdsmyndigheten har uppgett att handläggningen och rutinerna i häktet Göteborg kommer att ändras i enlighet med aktuellt regelverk. Jag utgår från att så sker även i fråga om övriga anstalter och häkten inom regionen som använder sig av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag. Någon ytterligare åtgärd från min sida framstår för närvarande inte som nödvändig.

Fråga om inflödet av ljus i intagnas bostadsrum är tillräckligt

(Dnr 1699-2005)

Bakgrund

Med anledning av en anmälan från en intagen i anstalten/häktet Visby om att fönstren i de intagnas bostadsrum var förtäckta anförde dåvarande justitieombudsmannen Anna-Karin Lundin i ett beslut den 17 mars 2004 (dnr 3061-2003) bl.a. följande.

Jag förutsätter att myndigheten – om så inte redan har skett – snarast vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att det skall finnas ett tillräckligt inflöde av dagsljus i de intagnas bostadsrum och för att de intagna själva skall kunna reglera detta inflöde.

I en anmälan, som kom in till JO den 12 maj 2004, klagade en intagen på att fönstren i de intagnas bostadsrum fortfarande var förtäckta på samma sätt som tidigare (dnr 2027-2004). Med anledning av anmälan inhämtades den 18 maj 2004 uppgifter från Kriminalvårdsmyndigheten Visby om att nya insynsskydd skulle sättas upp samtidigt som de gamla skulle tas bort. De nya skydden skulle placeras ett par meter längre ut från fönstren. Enligt det byggföretag som anlåtats skulle arbetet utföras i augusti/september 2004. Mot bakgrund av myndighetens uppgifter gjorde Anna-Karin Lundin bedömningen att det, i det aktuella skedet, saknades anledning att vidta någon annan åtgärd än att över-sända en kopia av den intagnas anmälan och JO:s beslut den 24 maj 2004 till kriminalvårdsmyndigheten för kännedom.

Anmälan

Intagna i anstalten Visby klagade, i en anmälan som kom in till JO den 13 april 2005, på att Kriminalvårdsmyndigheten Visby fortfarande inte hade satt upp nya insynsskydd.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Visby för yttrande. I remissvaret anförde kriminalvårdschefen Margareta Lindholm följande.

Kriminalvårdsmyndigheten Visby har mottagit begäran om yttrande angående de insatser som gjorts för att ge de intagna tillräckligt inflöde med dagsljus i bostadsrummen.

De intagna har under våren hävdat att de har för ljus i sina bostadsrum och begärt att få mörkläggningsgardiner då persiennerna inte anses tillräckligt mörkläggande. Nya gardiner har satts upp, vilket innebär att de intagna kan reglera dagsljuset när de vill ha mörkt i sina rum.

Beträffande de omstridda insynsskydden som vetter mot polisens lokaler har kontakt tagits med polisen angående behovet att ta bort skydden helt eller delvis. I polisens lokaler finns bl.a. förhørsrum där misstänkta personer kan vistas. Polisens planering vid ombyggnation av lokalerna, var att kunna erbjuda rökpaus på innergården under längre förhör med den misstänkte, varför behov fanns av att innergården inte kunde ses från anstaltsfönstren. Innergården används inte längre för detta ändamål varför det enda som behöver skyddas är förhørs- och arbetsrummen i två plan.

Kriminalvårdsmyndigheten i Visby har ett mycket gott samarbete med polismyndigheten i samma hus, med utbyte av tjänster i den dagliga verksamheten och önskar därför lösa denna fråga i samförstånd med polismyndighetens ledning.

I samarbete med polisen har nu beslut tagits att ta bort de fyra översta lamellerna på insynsskyddet för att ge de intagna mera ljus i sitt uppehållsrum. Med denna åtgärd har vi tillmötesgått de intagnas begäran om mera ljus, samtidigt som vi kan tillgodose polisens behov av integritet.

Av KVVFS 2005:2 framgår att den intagne själv ska kunna reglera inflödet av dagsljus. Enligt föreskriften finns inte föreskrivet vad ett acceptabelt dagsljus under anstaltsvistelse innebär. Det är kriminalvårdsmyndighetens uppfattning att de intagna med den vidtagna åtgärden nu har tillräckligt dagsljus i det uppehållsrum som de vistas i dagtid när de inte deltar i sysselsättning av olika slag i andra lokaler. De intagna har också fått mörka gardiner för att kunna reglera dagsljuset i sina bostadsrum enligt de intagnas önskemål vid veckomöte mellan de intagna och personal.

Skulle dessa åtgärder inte vara tillräckliga önskar vi besök av JO för att på plats få diskutera vilka övriga åtgärder kriminalvårdsmyndigheten bör vidta för att slutgiltigt lösa denna fråga.

De intagna gavs möjlighet att yttra sig över remissvaret.

Den 3 juni 2005 inkom ett yttrande från Polismyndigheten Gotland. Av detta framgår följande.

Det har kommit till Polismyndigheten Gotlands kännedom att intagna vid kriminalvården i Visby klagat på ljusinsläppet i bostadsrummen. En av orsakerna skulle vara de insynsskydd som satts upp för att intagna inte skall kunna se in i polisens arbetsrum och förhörsrum, där både misstänkta och polisanställd personal dagligen vistas.

För att om möjligt försöka tillgodose de intagnas önskan utan att för den skull försvåra polisens arbete och kraftigt försämra polisens arbetsmiljö har polismyndigheten gått med på att minska insynsskyddets omfång. Kriminalvården i Visby och polismyndigheten finner, att denna åtgärd väl tillgodosett de intagnas önskan om mer dagsljus i rummen.

Jag gjorde den 6 september 2005 en inspektion av Kriminalvårdsmyndigheten Visby. Ställföreträdande kriminalvårdschefen Katarina Struwe Orleifson redogjorde därvid för de problem anstalten haft med insynsskydden. Av redogörelsen framgick bl.a. följande.

I samband med en ombyggnation för några år sedan uppkom frågan om hur man skulle lösa problemen med insyn mellan anstalten och polisen, som har sina lokaler på andra sidan av innergården. Eftersom polisens säkerhetstänkande ligger på en mycket hög nivå, uppstod problem. Ett flertal kontakter togs med bl.a. Kriminalvårdsstyrelsen för att finna en bra lösning. När insynsskydden sattes upp stod det dock klart att man hade misslyckats. Insynsskydden medförde att lokalerna blev mörka och att de intagna i princip inte fick något dagsljus. Myndigheten har därför tagit bort de tre översta lamellerna på insynsskydden, vilket har medfört att de intagna numera får in dagsljus och ser lite av himmelen. Kriminalvårdsstyrelsen har godkänt insynsskydden som de nu är utformade. Det är dock fortfarande inte någon bra lösning varken för de intagna eller ur arbetsmiljösynpunkt. Alternativa lösningar har diskuterats med polisen, bl.a. möjligheten att sätta upp s.k. spegelfilm på fönstren i anstalten och hos polisen. I avvaktan på en bra lösning har myndigheten försökt att kompensera de intagna med mer utevistelse.

2006/07:JO1

Vid rundvandring i anstalten förevisades insynsskydden. För att bilda mig en ordentlig uppfattning om problematiken kring dessa besökte jag även polismyndighetens lokaler.

I samband med rundvandringen framförde intagna på anstalten synpunkter på insynsskydden. Enligt de intagna innebär insynsskydden att de nästan inte får in något dagsljus, utan lever i ett ständigt dunkel. De framförde också klagomål mot att endast tre och inte, som utlovats, fyra lameller hade tagits bort.

I en skrivelse, som kom in till JO den 18 oktober 2005, framfördes att polisen, med anstaltsledningens goda minne, har satt upp ytterligare insynsskydd som begränsar möjligheterna till dagsljus.

Muntliga uppgifter inhämtades från kriminalvårdschefen Margareta Lindholm. Av dessa framgår i huvudsak följande. Det som har hänt sedan JO:s inspektion är att de fasta persiennerna i en intagens bostadsrum har monterats ned och ersatts av liknande insynsskydd som de som sitter mot innergården mellan polisen och anstalten. Den stora skillnaden är att det nya insynsskyddet bara är hälften så högt som de övriga och ger möjlighet att se ut. Anledningen till åtgärden var att polismyndigheten inte kunde acceptera att intagna kunde se ned på polisens infart och de fordon som passerar. Enligt kriminalvårdsmyndighetens uppfattning innebär åtgärden en förbättring för den intagne eftersom han numera får in mer dagsljus samtidigt som han kan se ut.

Kriminalvårdsmyndigheten ingav den 1 november 2005 fotografier av det nyligen uppsatta insynsskyddet.

I beslut den 9 november 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 4 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVVFS 2005:2, skall en intagen själv kunna reglera inflödet av dagsljus i sitt bostadsrum.

Bestämmelserna i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter reglerar endast de intagnas rätt att själva kunna reglera inflödet av dagsljus i sina bostadsrum. Därutöver måste man mer allmänt beakta att de intagnas förhållanden i anstalterna är drägliga. I detta sammanhang finns det anledning att hänvisa till de internationella åtaganden som Sverige har gjort.

Av punkten 11 i Förenta nationernas resolution 1955 om standard minimiregler för behandling av interner följer att fönstren i alla lokaler där intagna måste bo eller arbeta skall vara så stora att de intagna kan läsa eller arbeta i dagsljus. Motsvarande bestämmelse finns intagen i punkten 16 i Europarådets ministerkommittés rekommendation 1987 om europeiska fängelseregler. Av denna följer vidare att fönstren, med beaktande av säkerhetskrav, skall ha ett så normalt utseende som möjligt i fråga om storlek, placering och konstruktion.

Vid rundvandring i anstalten Visby kunde jag konstatera att även de allmänna utrymmena på gemensamhetsavdelningen låg åt det håll där insynsskydden är anbringade. Detta fick till följd att hela avdelningen upplevdes

som mörk och instängd. Det dagsljus som trots insynsskydden kom in var begränsat.

Enligt min mening är de rådande förhållandena inte acceptabla. Kriminalvårdsmyndigheten bör därför så snart som möjligt vidta ytterligare åtgärder för att öka inflödet av dagsljus. Hur detta i praktiken skall åstadkommas är inte något som jag kan uttala mig om.

Förhållandena för intagna i ett häkte

(Dnr 2273-2005)

Anmälan

Intagna på avdelning 9:5 i häktet Stockholm klagade i en anmälan, som kom in till JO den 18 maj 2005, på förhållandena i häktet. Enligt de intagna hade möjligheterna till gemensamhet och sysselsättning dragits ned. Vidare hade personalneddragningar medfört att personalen endast hade tid med in- och uppläsning samt att dela ut mat. Detta påverkade såväl möjligheterna för de intagna att få hjälp i olika sammanhang som personalens välmående och humör, vilket gick ut över de intagna.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom tillförordnade kriminalvårdschefen Peter Carlsson, i huvudsak följande (bilagd handling har här utelämnats).

Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg fick 2004 i uppdrag att vidta åtgärder för en budget i balans 2005. Besparingarna enligt ett framtaget jämförelseverktyg motsvarar ca 9 miljoner kronor. Under 2004 genomförde myndigheten en verksamhetsanalys som låg till grund för den under våren 2005 förhandlade och beslutade kostnadseffektivare organisationen.

Omorganisationen genomfördes den 2 maj 2005 med en reducering av 25 tjänster varav 17 tjänster inom vårdarkollektivet. Huvuddelen av dessa 17 tjänster var innan omorganisationen till för att bryta häktades isolering och skapa möjligheter till gemensamhet i syfte att minska skadeverkningarna av isoleringen.

I regleringsbrevet för budgetåret 2005, under rubriken verksamhetsgren häkte punkt 4, framgår att åtgärder för häktade med restriktioner och vilka åtgärder som vidtagits för att minska risken för självskadande handlingar skall redovisas med anledning av de rekommendationer som framförts efter besöken av Europarådets tortyrkommitté (CPT) och Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter.

I 3 § lagen om behandling av häktade och anhållna m.fl. framgår bl.a. att om häktad vill vistas tillsammans med en eller flera andra häktade, skall han eller hon ges tillfälle till det. Mer än en häktad får också förvaras i samma rum, om det är synnerligen påkallat av utrymmesskäl eller av annan särskild anledning. Gemensam vistelse eller gemensam förvaring får dock inte äga rum, om det innebär fara från säkerhetssynpunkt.

Myndighetens huvudskyddsombud har i skrivelse den 4 april 2005 till Arbetsmiljöverket omtalat bl.a. att besparingarna ur arbetsmiljö- och säkerhetssynpunkt inte är försvarbara samt att förändringarna inte längre kan uppfylla

vad arbetsmiljölagen säger om en god arbetsmiljö som skall förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

Innan beslutet om en ny kostnadseffektivare organisation diskuterades konsekvenser av föreslagna besparingar i lokal samverkan. Det framgick att resurserna för att bryta intagnas isolering minskar drastiskt och som en konsekvens av detta att risken för hot och våld ökar. Föreslagna besparingar och konsekvenser har redovisats för och sanktionerats av Kriminalvårdsstyrelsens expertgrupp som anser att verksamheten efter effektiviseringen i en jämförelse är "tillräckligt bra".

Med tillräckligt bra avses att det trots minskade resurser finns möjlighet för häktade utan restriktioner till gemensamhet i form av samsittning, gemensam promenad (lagstadgat minst en timme per dag) och fysiska aktiviteter i grupp vid en eller högst två tillfällen per vecka samt för ett fåtal även studier och sysselsättning i arbete. Häktade med restriktioner har ingen möjlighet till lättnader i form av gemensamhet förutom med den besöksverksamhet Röda Korset erbjuder.

Ledningen för Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg har inte tillräckliga resurser för att uppfylla målsättningen i regleringsbrevet och Europarådets rekommendationer särskilt avseende häktade med restriktioner, häkteslagen och främja en god arbetsmiljö.

En av anmälarna yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 20 januari 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Möjligheterna till gemensamhet för de intagna i häktet Stockholm har tidigare varit föremål för *JO:s* uppmärksamhet. I ett antal beslut den 4 november 1999 (dnr 3768-1999 m.fl.) betonade dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv att häktade som huvudregel enligt 3 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) skall ges tillfälle till gemensam vistelse med en eller flera andra häktade och att denna regel infördes för att skapa en mer human utformning av häktesverksamheten. Därför var det enligt hans mening inte acceptabelt om möjligheten till gemensam vistelse inskränks eller t.o.m. omöjliggörs på grund av bristande resurser

Vidare har *JO* vid flera tillfällen granskat platssituationen inom kriminalvården. I samband därmed har även förhållandena i landets häkten behandlats (se senast *JO* 2004/05 s. 134).

I häkteslagen finns vissa bestämmelser rörande förhållandena för dem som är intagna i häkte. Dessa bestämmelser får ses som en minimireglering av de rättigheter som envar som är häktad har. Av lagen följer bl.a. att häktade skall behandlas så att skadliga effekter av frihetsberövandet motverkas (1 § andra stycket). Häktade som vill vistas tillsammans med andra häktade skall ges tillfälle till det (3 §). Under häktestiden skall de om möjligt erbjudas sysselsättning (5 §). Häktade skall också normalt ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme (8 §).

I sammanhanget finns även anledning att nämna de rapporter som Europarådets antitortyrkommitté (CPT) och Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter upprättade efter sina besök i Sverige i början av år 2003 och i april 2004. I den förra rekommenderar kommittén de svenska myndigheterna bl.a. att fortsätta sina strävanden att ge de häktade möjligheter att vistas utan-

för cellerna och att ägna sig åt meningsfulla aktiviteter. Kriminalvården har med anledning av de rekommendationer som kommittén och kommissionären framförde ålagts att till regeringen redovisa bl.a. vilka åtgärder som vidtagits för häktade med restriktioner under år 2005 (Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Kriminalvårdsstyrelsen och övriga myndigheter inom kriminalvårdsorganisationen).

Kriminalvårdsmyndigheten har i sitt remissvar vitsordat uppgifterna om att de intagnas möjligheter till gemensamhet och sysselsättning har inskränkts. Enligt myndigheten saknar ledningen tillräckliga resurser för att uppfylla målsättningen i regeringens regleringsbrev, Europarådets rekommendationer, särskilt avseende häktade med restriktioner, och häkteslagen. Det är, vilket tidigare framhållits av JO, inte acceptabelt om möjligheterna till gemensam vistelse inskränks eller t.o.m. omöjliggörs på grund av bristande resurser. Inte heller är det acceptabelt om de strävanden som har gjorts och görs med anledning av antitortyrkommitténs rapport omintetgörs till följd härav. Det är således av stor vikt att det snarast sätts in åtgärder för att förbättra de intagnas möjligheter till gemensamhet och sysselsättning i häktet. Inte minst gäller detta de häktade som är ålagda restriktioner.

Jag överlämnar en kopia av beslutet till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet.

Anlitande av polis för transporter av en intagen mellan kriminalvårdsanstalter

(Dnr 2345-2005)

Anmälan

T.B. klagade på att Kriminalvårdsmyndigheterna Hall och Kumla vid två tillfällen hade överlåtit ansvaret för att transportera honom mellan olika anstalter till polisen och att det under transporterna inte hade varit någon personal från kriminalvården närvarande. Han klagade vidare på att poliserna, under en av transporterna, hade uttryckt sig på ett hotfullt sätt mot honom. Han anförde därvid bl.a. följande. I slutet av januari 2004 fick han information om att han skulle förflyttas från anstalten Hall till anstalten Kumla. Han försågs därvid med fängsel och leddes till transportbilen. Till sin förvåning upptäckte han att det enbart fanns en polispiketbuss på plats. När han hade klivit in i bussen insåg han dessutom att det enbart fanns poliser i bussen och inte någon personal från kriminalvården. Under transporten berättade poliserna att en av deras kolleger var kurskamrat med en av de poliser han är dömd för att ha dödat. De förklarade att det var tur för honom att denne polisman inte var närvarande vid transporttillfället och att det inte var något som hindrade dem från att slå honom om de ville. Vid ett annat tillfälle, i slutet av april 2004 blev han hämtad av personal i anstalten Kumla. Han försågs därefter med fängsel och fördes till en av kriminalvårdens transportbilar. Med denna transporterades han till en plats strax utanför anstaltsområdet där en polishelikopter väntade. Denna helikopter transporterade honom till anstalten Hall, där

han togs emot av personal i anstalten. Under helikopterfärden var inte någon person från kriminalvården närvarande utan endast polis.

Utredning

Dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen (numera Kriminalvården, huvudkontoret) anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad T.B. anfört i sin anmälan.

Kriminalvårdsstyrelsen lät med anledning av JO:s remiss inhämta yttranden från dåvarande Kriminalvårdsmyndigheterna Hall och Kumla samt Kriminalvårdens Transporttjänst. Mot bakgrund av dessa avgav överdirektören Anne Holm Gulati följande remissvar (bifogade handlingar har här utelämnats).

Av handlingarna i ärendet framgår att Kriminalvårdsmyndigheterna Hall och Kumla inför de av T.B. angivna transporterna har kontaktat polisen, som har utfört dessa transporter utan deltagande av kriminalvårdspersonal och utan Transporttjänstens medverkan.

Det skedda aktualiserar frågan om kriminalvårdsmyndigheternas agerande och polisens beslut att helt överta de aktuella transporterna står i överensstämmelse med gällande författningar.

Gällande författningar

Vid tiden för de nu aktuella transporterna gällde förordningen (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket. Där angavs i 9 d § att Kriminalvårdens Transporttjänst under Kriminalvårdsstyrelsen skall planera och utföra utrikestransporter och längre inrikestransporter. I 9 e § sades att för varje person som transporteras av Kriminalvårdens Transporttjänst skall föras journal enligt föreskrifter som Kriminalvårdsstyrelsen meddelar.

Närmare bestämmelser om Transporttjänstens verksamhet finns numera i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVVFS 2005:16). (*Dessa föreskrifter är sedan den 1 mars 2006 ersatta av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. [KVVFS 2006:11]; JO:s anm.*) Vid tiden för det skedda gällde KVVFS 2002:7. Där fanns bl.a. följande bestämmelser vilka oförändrade har tagits in i de nu gällande föreskrifterna.

Av 2 § a) framgår att Transporttjänsten skall planera och utföra transporter mellan kriminalvårdsmyndigheter.

I 4 § finns bestämmelser om vilken bemanning bestående av kriminalvårdspersonal som skall delta i transporter av olika slag. Bl.a. sägs att bemanningen i taxiflyg skall utgöras av en transportledare och minst en transportförare.

6 § föreskriver att transportledaren är arbetsledare under transporten och därmed ansvarig för genomförandet av uppdraget. I föreskrifterna finns därutöver ett antal andra bestämmelser som mera i detalj bl.a. reglerar de åtgärder transportledaren har att vidta i olika situationer och hur olika händelser skall dokumenteras m.m.

8 § anger att kriminalvårdsmyndigheterna skall hos Transporttjänsten beställa sådana inrikestransporter som anges i 2 § a).

I 9 § anges bl.a. att om en transport kräver särskilt hög säkerhet skall kriminalvårdsmyndigheten samråda med Transporttjänstens huvudkontor och vid behov med polismyndigheten om genomförandet.

Polisens beslut att överta transporterna

I och med att T.B. verkställer fängelsestraff är det kriminalvården som har ansvaret för att vidmakthålla frihetsberövandet. För att polisen skall kunna ha möjlighet att överta en transport av honom och därmed ha samma rätt som kriminalvården att använda det tvång och våld som kan behövas för att vid-

makthålla frihetsberövandet av T.B. erfordras en reglering som innebär att polisen kan biträda kriminalvården med handräckning vad avser transporten.

Någon sådan reglering fanns inte i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) eller i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF).

Bedömning

Det kan konstateras att handläggningen av de nu aktuella transporterna inte har genomförts i enlighet med kriminalvårdens föreskrifter. Kriminalvårdsmyndigheterna underlät att beställa transporterna hos Transporttjänsten, trots att det var fråga om transporter som föll under Transporttjänstens ansvar. Kriminalvårdsmyndigheterna borde i enlighet med föreskrifterna först ha vänt sig till Transporttjänsten och sedan, i samråd med Transporttjänsten, ha kontaktat polisen. Transporterna genomfördes utan medverkan av kriminalvårdspersonal, som därmed inte kunde iaktta det ansvar för klienten som åligger kriminalvården under transporterna. Transporterna borde därför inte ha genomförts utan medverkan av kriminalvårdspersonal. Verkställigheten av transporterna överlämnades till polisen trots att det inte fanns något författningsstöd för ett sådant agerande.

Det får vidare noteras att Kriminalvårdsstyrelsen inte har meddelat något beslut om undantag från de ovan angivna föreskrifterna KVVFS 2002:7 oavsett vad kriminalvårdsmyndigheterna har anfört om förankring hos ansvariga på styrelsen respektive tillämpningen av praxis som ett av styrelsen meddelat beslut om undantag från föreskrifterna.

Överväganden

Huvudkontoret kommer att tillställa Region Mitt och Region Stockholm en kopia av detta yttrande för att på så sätt åstadkomma en föreskriftsenlig handläggning av sådana transporter det nu är fråga om.

Oavsett de formella bristerna i handläggningen av transporterna var det i sak enligt Kriminalvården lämpligt att de ombesörjdes av polisen. Det var fråga om transporter av en intagen för vilken det krävs mycket omfattande säkerhetsarrangemang för att undvika fritagningsförsök och liknande. Det är endast polisen som har adekvata resurser för att säkerställa att sådana högrisktransporter kan genomföras på ett säkert sätt. Kriminalvården bör därför ha möjlighet att begära att polisen tar över verkställigheten av en transport.

Det kan noteras att det i KvaF och i förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. sedan den 1 januari 2006 finns en bestämmelse om rätt för kriminalvården att begära hjälp av polismyndigheten om det behövs för att en transport skall kunna genomföras på ett betryggande sätt. Det är dock tveksamt om det är tillräckligt stöd för att helt överlämna ansvaret för transporten till polisen.

T.B. yttrade sig över Kriminalvårdens remissvar.

I beslut den 30 juni 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Av den vid de aktuella transporterna gällande 2 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVVFS 2002:7) följer att transporterna skulle ha planerats och utförts av Kriminalvårdens Transporttjänst. Såvitt framkommit av utredningen i ärendet hade Kriminalvårdsstyrelsen inte heller beslutat om något undantag från föreskrifterna i fråga om s.k. högrisktransporter. Genom att själva planera transporterna har

2006/07:JO1

således den ansvariga personalen i anstalterna Hall och Kumla åsidosatt gällande regelverk. För detta kan de inte undgå kritik.

När det gäller frågan om hur transporter har genomförts får jag anföra följande.

För att Kriminalvårdens Transporttjänst skulle ha haft möjlighet att *helt* överlämna uppdrag avseende genomförande av transporter av nu aktuellt slag till polisen torde det ha krävts en särskild reglering i lag som möjliggjorde polishandräckning i dessa situationer (jfr JO 2000/01 s. 95). Någon sådan reglering fanns inte vid genomförandet av nu aktuella transporter och saknas enligt min mening alltså trots senare genomförda författningsförändringar. Vidare skulle det, enligt Kriminalvårdens föreskrifter, vid varje transport ha medföljt en ansvarig transportledare från Kriminalvårdens Transporttjänst. Av utredningen i ärendet framgår att detta inte har varit fallet, utan att ansvaret för T.B. helt överlämnades till polisen. Även detta förfarande står således i strid med gällande regelverk och förtjänar kritik. Kriminalvården har emellertid vidtagit åtgärder för att åstadkomma en författningsenlig handläggning av transporter mellan anstalterna. Någon ytterligare åtgärd från min sida framstår inte som erforderlig.

Vad T.B. i övrigt har framfört föranleder inte någon åtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida.

Avslutningsvis vill jag dock uttrycka förståelse för Kriminalvårdens uppfattning att vissa transporter, på grund av de säkerhetsarrangemang som krävs, lämpligen bör ombesörjas av polisen och inte av Kriminalvården. Som framkommit i ärendet finns det inte tillräckligt stöd i lag att under sådana transporter överlåta ansvaret för en intagen till polisen. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Fotografering av intagna

(Dnr 3461-2005)

Anmälan

J.S. klagade, i en anmälan som kom in till JO den 3 augusti 2005, på att anstalten Skenäs hade låtit fotografera de intagna utan att de hade informerats om syftet med fotograferingen. Vidare framförde han klagomål på att fotografierna hade satts upp i centralvakten så att besökande i anstalten kunde se dem. J.S. framförde också missnöje över hur den tillförordnade säkerhetschefen Johan Näslund hade bemött honom när han ifrågasatte varför fotografierna hade satts upp i centralvakten. Han anförde därvid bl.a. att Johan Näslund hade varnat honom för att komma med förtäckta hot när han klargjorde att han tänkte ”gå till JO” med frågan.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Norrköping för yttrande. I remissvaret anförde kriminalvårdschefen Eva Jonsson i huvudsak följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

Under en längre tid har anstalten Skenäs varit fullbelagd och tidvis även överbelagd. Platsantalet uppgick fram till den 1 juni d.å. (2005; JO:s anm.) till 122 platser; idag uppgår platsantalet till 106.

Av ordnings- och säkerhetsskäl beslutade anstalten under senhösten att alla intagna skulle bära ett enkelt id-kort med fotografi och intagningsnummer för att personalen skulle kunna säkerställa varje intagens rätta identitet i samband med t.ex. medicinutdelning, kontrollräkning samt att det var rätt intagen som begärde ut tillhörigheter ur sitt civilförråd.

Bakgrunden och den vidare hanteringen av id-korten framgår av en lokal regel utfärdad av anstaltens chef den 26 juli 2005.

Under några få dagar omedelbart efter det att fotograferingen av de intagna var slutförd klistrades ett kort också upp på respektive intagens skåpsdörr i civilförrådet som är en integrerad del av anstaltens centralvakt. Efter synpunkter från intagna beslutades tämligen omgående att korten skulle tas bort från skåpsdörrarna vilket också skedde. Det enda kort som nu finns är således det som den intagne själv skall bära.

J.S. redogör i sin anmälan till JO för en ordväxling han haft med Johan Näslund. Johan Näslund har inkommit med ett yttrande.

Enligt myndighetens mening kan inte Johan Näslunds yttranden uppfattas som hot av något slag utan endast som ett konstaterande att en intagen är i sin fulla rätt att anmäla anstalten och/eller personal till JO om han är missnöjd med beslut eller åtgärder som anstalten vidtar. Något explicit lagstöd för att fotografera intagna för tillverkning av id-kort finns inte. Å andra sidan skall korten enbart användas av den intagne under verkställigheten i anstalt. Några kopior tillverkas inte och korten sparas inte i någon form av register. Mot bakgrund av det sagda finner inte Kriminalvårdsmyndigheten Norrköping att anstalten handlat felaktigt eller att personal har uppträtt olämpligt.

J.S:s anmälan och kriminalvårdsmyndighetens remissvar översändes till dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen (numera Kriminalvården, huvudkontoret) för yttrande. I sitt remissvar anförde huvudkontoret, genom överdirektören Anne Holm Gulati, följande.

I detta ärende är såväl själva den fysiska hanteringen av de tagna fotografierna som frågan om lagstöd för fotografering av intagna av intresse.

Hanteringen av fotografierna

I de av JO remitterade handlingarna framgår bl.a. att fotografierna av de intagna sattes upp på de intagnas skåp i civilförrådet som hör till anstaltens centralvakt. J.S:s påpekande att de därmed kunde ses av envar som passerade centralvakten har inte motsagts av den dåvarande Kriminalvårdsmyndigheten Norrköping. Oavsett att fotografierna först täcktes över och sedan helt togs bort från skåpen var åtgärden att över huvud taget sätta upp dem uppenbart olämplig med hänsyn till de intagnas anonymitetsskydd.

Lagstödet

En skyldighet för den enskilde att underkasta sig fotografering är ett ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kräver stöd i lag. Exempel på sådan lagstiftning finns t.ex. i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och i 5 kap. 5 § utlänningslagen (1989:529) som ger Migrationsverket eller polismyndigheten rätt att under vissa förutsättningar fotografera en utlänning.

2006/07:JO1

Någon sådan motsvarande regel finns inte i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Det finns därmed inte uttryckligt lagstöd för att fotografera intagna i anstalt som ett led i myndighetsutövningen.

Att detta lagstöd saknas har också noterats av Kriminalvårdskommittén som i betänkandet Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) föreslår att en bestämmelse om rätt att fotografera intagna skall införas. Kriminalvården har i sitt remissvar tillstyrkt det förslaget.

Verksamhetsstället anstalten Skenäs har således, som ett led i myndighetsutövningen, fotograferat intagna vilket inte har stöd i lagstiftningen.

J.S. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaren.

I beslut den 2 juni 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

En skyldighet för den enskilde att underkasta sig fotografering eller någon annan liknande åtgärd torde utgöra ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kräver stöd i lag (jfr *JO:s ämbetsberättelse* 2004/05 s. 98 och Justitiekanslerns beslut den 23 april 2001 i ärende med dnr 1002-00-21). En förutsättning för att en anstalt skall få fotografera intagna är således att fotograferingen inte genomförs med tvång eller annars mot den enskildes vilja.

Såvitt framkommit av utredningen har anstalten inte före fotograferingen efterhört de intagnas inställning i frågan. Inte heller har anstalten på ett tydligt sätt redovisat för de intagna för vilket ändamål fotografierna skulle användas. Att så sker får anses vara en förutsättning för att en intagen skall kunna avgöra om han eller hon skall tillåta fotograferingen. För sin underlåtenhet i dessa avseenden förtjänar anstalten kritik.

Enligt 4 kap. 14 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVVFS 2005:2 (numera ersatt av KVFS 2006:20), skall hänsyn tas till de intagnas anonymitetsskydd vid studiebesök eller besök av andra utomstående.

Av utredningen i ärendet framgår att fotografier av intagna inledningsvis placerades på ett sådant sätt vid centralvakten att de var synliga för besökande och andra utomstående. För detta kan anstalten inte undgå kritik. Anstalten har emellertid tagit ned fotografierna. Det finns inte anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd i den här delen.

Kriminalvårdsmyndigheten har i sitt remissvar tillbakavisat påståendena om att Johan Näslund skulle ha bemött J.S. på ett olämpligt sätt. Det framstår inte som meningsfullt att utreda saken ytterligare.

Avslutningsvis vill jag framhålla att jag har förståelse för att vissa anstalter har behov av att fotografera de intagna för att t.ex. kunna kontrollera deras identitet. Denna fråga har också behandlats av Kriminalvårdskommittén i betänkandet Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54). Enligt kommittén bör det införas en lagbestämmelse som medger att en intagen får fotograferas bl.a. när han eller hon anländer till anstalten (se s. 557 f.). Eftersom behovet av en sådan reglering har aktualiserats i detta ärende, överlämnas en kopia av mitt beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott.

Visitation av en intagens bil

(Dnr 2745-2005)

Anmälan

Förtroenderådet klagade på att en tjänsteman vid anstalten Singeshult hade utfört en visitation av en bil som tillhörde en av de intagna i anstalten. I anmälan anfördes huvudsakligen följande. Bilen, som var parkerad, visiterades av en tjänsteman utan att personen som ägde bilen var misstänkt för någon olaglig verksamhet. I efterhand ville en annan tjänsteman att bilens ägare skulle godkänna visitationen. Denne vägrade dock då visitationen redan var genomförd.

Utredning

Kriminalvårdsmyndigheten Halmstad anmodades att yttra sig över det som förtroenderådet framfört i sin anmälan. Kriminalvårdsmyndigheten hämtade härvid in yttrande från den ansvarige kriminalvårdsinspektören Bengt Persson, vid anstalten Singeshult. I detta yttrande anförde han följande.

Den dåvarande tillfälliga anstaltsledningen hade beslutat att, för att anstalten skulle medverka till att intagna skulle få låna bilar av varandra, ställa som krav att bilarna skulle visiteras. Den intagne skulle då muntligt ge sitt medgivande till visitationen. Först efter visitation av bilen skulle anstalten medverka till att bilnycklarna kunde lämnas ut till den intagne som skulle låna bilen. Anledningen till beslutet var att minimera risken för smuggling mellan intagna.

I det nu aktuella fallet ville en av anstaltens intagna låna ut sin bil till en annan intagen. Alf Holm följde de instruktioner han erhållit av den dåvarande anstaltsledningen. Han informerade den intagne som skulle låna ut sin bil om att förutsättningarna var att personalen skulle få möjlighet att titta igenom bilen. Den intagne gav sitt muntliga medgivande till visitationen. Alf Holm uppger att han handlat enligt givna instruktioner och han har inte visiterat bilen på egen hand. Åke Svanå har berättat att efter visitationen önskade han inhämta ett skriftligt godkännande men detta avböjde den intagne.

I samband med händelsen fick undertecknad information om vad som hade hänt eftersom jag då var myndighetens rättsvårdare. Jag informerade om gällande bestämmelser för visitation av bilar och rutinerna ändrades omedelbart. Någon visitation av bilar har därefter ej gjorts.

Kriminalvårdsmyndigheten Halmstad anförde för egen del, genom kriminalvårdschefen Uno Rodin, följande.

I kriminalvårdsinspektören Bengt Perssons yttrande framgår att det av tidigare tillfällig anstaltsledning vid Singeshult (anstalten är relativt nyligen öppnad, september 2004) beslutats att, för att intagna skulle få möjlighet att låna bil av varandra, ställa som krav att bilarna skulle kunna visiteras. Anledningen till detta beslut var att minimera insmugglingsrisken. Händelsen inträffade den 8 januari 2005 enligt förtroenderådet, men Bengt Persson anser att tidpunkten inte är korrekt utan menar att detta var tidigare.

2006/07:JO1

I samband med visitationen fick Bengt Persson, som då var myndighetens rättsvårdsinspektör, information om händelsen och instruktioner och rutiner ändrades direkt. Därefter har inte visitation av bilar tillhörande intagna gjorts.

Myndigheten medger av skäl som ovan angetts att ett fel begicks vid visitation av en intagens bil. Felet orsakades av felaktiga instruktioner, men dessa instruktioner ändrades omedelbart och därefter har inte visitationer av intagnas bilar gjorts. Det är beklagligt att anstalten hade felaktiga instruktioner, men avsikten var att i samråd med intagna försöka medverka till gagn för de intagna.

Förtroenderådet gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Vid kontakt med anstalten upplystes följande. Den undersökta bilen i fråga var parkerad på en parkeringsplats inom anstaltsområdet. Parkeringen ligger utanför de intagnas fritidsområde.

I beslut den 8 juni 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Kriminalvården anses ha befogenhet, trots att uttryckligt lagstöd för detta saknas, att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte bl.a. att vidmakthålla frihetsberövandet (se prop. 1978/79:62 s. 28 samt JO 1999/2000 s. 148 och JO 1997/98 s. 190). I det sistnämnda beslutet anförde dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv bl.a. följande.

De kontrollåtgärder som således anses tillåtna inom kriminalvården utan uttryckligt lagstöd kan dock enligt min mening inte anses omfatta även intagnas bilar, ens om de står parkerade inom anstaltens område. Mot bakgrund av det syfte som låg bakom den nu aktuella genomsökningen av H.D:s bil – att på grund av upptäckt av anstalten tillhörigt gods i en annan bil kontrollera om det i hans bil fanns något som tillhörde anstalten – är det uppenbart att den undersökning som gjordes är att anse som en husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Sådan husrannsakan kan, som ovan nämnts, företas efter förordnande härom av undersökningsledare, åklagare, rätten samt undantagsvis av polisman. Anstalten har alltså inte haft rätt att utan ett sådant förordnande företas en undersökning av bilen. För den felaktiga handläggningen av frågan kan anstalten självfallet inte undgå allvarlig kritik.

Jag börjar med att konstatera att den aktuella visitationen gjordes med stöd av instruktioner till anstaltens personal som enligt såväl anstalten som kriminalvårdsmyndigheten inte borde ha utfärdats. Dessa instruktioner ändrades omedelbart, och några visitationer av bilar har enligt uppgift därefter inte gjorts. Jag saknar anledning att göra något ytterligare uttalande i denna sak.

Jag vill tillägga att jag för egen del har svårt att se att det i rättsligt avseende skulle vara någon skillnad på att undersöka egendom som påträffats i anstaltens lokaler och egendom som påträffats utanför dessa men inom anstaltens område, så länge undersökningen sker som ett led i kriminalvårdens uppdrag att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten.

Sammanfattningsvis är det alltså önskvärt med klargörande lagstiftning så som föreslås av Kriminalvårdskommittén i betänkandet SOU 2005:54 s. 551 f. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Hantering av inkommande försändelser till en intagen

(Dnr 4615-2005)

Anmälan

A.G. klagade, i en anmälan som kom in till JO den 21 oktober 2005, på hur anstalten Hall hade hanterat två försändelser till honom. Han anförde därvid bl.a. följande. För en månad sedan fick han av vänner i England och Litauen tillsänt sig vadderade kuvert innehållande bl.a. tidningar och brev. Han fick dock endast del av innehållet i kuverten. De vadderade kuverten hade säkerhetsgruppen vid anstalten, utan något godtagbart skäl, kastat bort. Eftersom avsändaradressen stod på kuverten, har han inte kunnat skriva tillbaka till avsändarna och tacka för försändelserna.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Hall för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom tf. kriminalvårdschefen Mats Ehn, i huvudsak följande (bifogat yttrande har här utelämnats).

Robert Lukjanov från Kriminalvårdsmyndigheten Halls säkerhetsgrupp har inkommit med yttrande. Han har uppgivit i huvudsak följande. A.G. har inte klagat på att de vadderade kuverten slängts tidigare, detta är det första klagomål säkerhetsgruppen tar del av. Anledningen till att vadderade kuvert inte tillåts är att de är svåra att granska och därför lätta att dölja kontraband i. Det är alltså av säkerhetsskäl de vadderade kuverten inte tillåts på avdelningen. Åtgärden att endast låta den intagne ta del av innehållet i försändelsen utan det vadderade kuvertet syftar till att förkorta handläggningstiden för granskning av intagnas försändelser. Alternativet till denna rutin är att överlämna det vadderade kuvertet till myndighetens centralförråd där respektive avdelningsförrådsansvarige vårdare granskar innehållet. Kuvertet kommer då att förtecknas och förvaras bland den intagnes övriga tillhörigheter.

Myndighetens bedömning

Mot bakgrund av de praktiska omständigheterna anser Kriminalvårdsmyndigheten Hall att rutinen att uppbrutna och tomma vadderade kuvert kastas istället för att förvaras i centralförrådet tills den intagne frigges eller förflyttas är rimlig. Det är ogörligt att förvara alla uppbrutna kuvert i centralförrådet. Dock skall den intagne meddelas eventuell avsändaradress på kuvertet innan det slängs. Att detta inte skett i AG:s fall är olyckligt. Myndigheten kommer att se över sina rutiner avseende meddelande om avsändaradress.

A.G. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 14 mars 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 26 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) får brev eller andra försändelser till eller från den som är intagen i en sluten anstalt granskas för undersökning av om de innehåller något otillåtet föremål.

Av 27 § KvaL följer att granskningen inte får vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Brev eller andra försändelser

som granskats får kvarhållas, om det är påkallat av säkerhetsskäl. Den intagne skall i så fall genast underrättas därom. Är det fråga om ankommande försändelser skall den intagne, i den utsträckning det lämpligen kan ske, få kännedom om innehållet. En kvarhållen försändelse skall utlämnas till den intagne så snart det kan ske och senast när anstaltsvården upphör, om ej särskilda skäl talar däremot.

Av utredningen framgår att anstalten kvarhållit del av till A.G. ställda försändelser, nämligen de vadderade kuverten. I enlighet med gällande regelverk borde A.G. ha underrättats om skälet till detta samt eventuella uppgifter som framgick av kuverten. Så har inte skett. För detta kan anstalten inte undgå kritik.

Det är vidare klarlagt att de vadderade kuverten har kastats i stället för att förvaras för den intagnes räkning till dess att han flyttas eller frigges. Enligt min mening är det tveksamt om ett sådant förfaringsätt är förenligt med lagstiftningen på området. Som framgår ovan skall en kvarhållen försändelse utlämnas till den intagne senast när anstaltsvården upphör, om ej särskilda skäl talar däremot. Sådana skäl kan anses föreligga t.ex. om ett brev har preparerats med narkotika som svårligen låter sig avskiljas från papperet (prop. 1974:20 s. 138 f.). Enbart det förhållandet att anstalten saknar lämpliga förvaringsmöjligheter torde inte utgöra tillräckliga skäl att, utan den intagnes medgivande, kasta del av en försändelse. En prövning av om särskilda skäl föreligger måste dessutom göras i varje enskilt fall.

Mot bakgrund av det anförda utgår jag från att anstalten ser över sina rutiner i fråga om hur kvarhållna försändelser skall hanteras.

Avslutningsvis vill jag dock uttrycka förståelse för kriminalvårdsmyndighetens uppfattning att det är förenat med stora praktiska problem att förvara alla uppbrutna kuvert i anstaltens centralförråd. Detta är emellertid en konsekvens av den nuvarande regleringen. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet. Jag vill i det sammanhanget även nämna att Kriminalvårdskommittén i sitt betänkande Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) indirekt berör frågan då den diskuterar om kriminalvården bör ha kvar sin rätt att i speciella fall vägra att lämna ut en försändelse, se s. 507.

Säkerhetsklassning av anställningar inom kriminalvården

(Dnr 4616-2005)

Anmälan

Fem anställda inom kriminalvården klagade på att Kriminalvårdsstyrelsen den 14 februari 2005 hade beslutat att all personal skulle placeras i säkerhetsklass 3 enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627). De framförde därvid synpunkter såväl på beslutet i sak som på att säkerhetsskyddslagen inte innehåller några möjligheter till överklagande. Enligt anmälarna innebär Kriminalvårdsstyrelsens beslut ett oproportionerligt ingrepp i deras integritet som anställda inom kriminalvården.

En anmälan med samma innehåll gavs in till Justitiekanslern (JK). Mot bakgrund av att JO hade beslutat att ta upp ärendet till utredning fann JK inte skäl att vidta någon åtgärd (se JK:s ärende, dnr 5474-05-21).

Utredning

Kriminalvårdsstyrelsens beslut begärdes in och granskades (dnr 49-2005-1513).

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsstyrelsen (numera Kriminalvården, huvudkontoret) för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Lars Nylén, följande.

1. Inledning

Med anledning av att Kriminalvårdsstyrelsen den 14 februari 2005 beslutade att alla anställningar som inte redan var placerade i säkerhetsklass 2 enligt säkerhetsskyddslagen skulle placeras i säkerhetsklass 3, har C.M. m.fl. anhållit om att Justitieombudsmannen skall utreda och göra en bedömning av om Kriminalvården i något avseende tillämpar säkerhetsskyddslagen felaktigt.

2. Bakgrund

Kriminalvården har till huvuduppgift att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra transporter och personutredningar i brottmål. Kriminalvården skall se till att påföljder verkställs både på ett säkert och på ett humant sätt. Personalen är en förutsättning för att Kriminalvården skall kunna fullgöra sitt uppdrag. Det ställs därför höga krav på personalens pålitlighet.

Under senare år har det inträffat ett antal mycket allvarliga händelser inom kriminalvården, vilka inneburit att såväl intagna som personal utsatts för allvarligt våld eller hot om våld. Intagna försöker på olika sätt att påverka personalen. Rymningar och fritagningar har inträffat. Det har också förekommit att personal tagits som gisslan. En av de allvarligaste händelserna var fritagningen av tre personer från kriminalvårdsanstalten Hall under sommaren 2004. Utredningen visade att personal inom kriminalvården varit behjälplig inför fritagningen. Fyra anställda åtalades, varav en dömdes för främjande av flykt och grovt vapenbrott, medan tre frikändes. Tingsrättens dom har överklagats.

Kriminalvården har vidtagit ett stort antal åtgärder av olika slag för att öka säkerheten och förhindra liknande händelser i framtiden. Bland annat är en modell med kontinuerliga säkerhetssamtal med personalen under införande. Händelserna väckte också frågor om kriminalvårdens kontroll av personalen var tillfredsställande. Kriminalvården hade hittills endast kontrollerat i belastnings- och misstankeregistren beträffande dem som skulle anställas. Man undersökte därför möjligheterna till kontroll enligt säkerhetsskyddslagen. Kontakter togs med bl.a. Säkerhetspolisen och Registernämnden.

Regeringen beslutade i oktober 2004 att placera Kriminalvårdsstyrelsens generaldirektör och överdirektör i säkerhetsklass 1. Kriminalvårdsstyrelsen beslutade den 11 november 2004 om inplacering i säkerhetsklass 2 av vissa anställningar. Den 14 februari 2005 beslutade Kriminalvårdsstyrelsen att övriga anställningar inom kriminalvårdsverket skulle placeras i säkerhetsklass 3. Beslutet bereddes i enlighet med samverkansavtalet.

Beslutet innebär att ett stort antal kontroller måste genomföras. Det beslutades därför att genomförande av beslutet skulle ske i tre steg. Kontrollen av personalen vid slutna anstalter och häkten genomfördes under år 2005. Steg 3 som skulle omfatta öppna anstalter, frivården och återstående anställda vid Kriminalvårdsstyrelsen har inte genomförts.

Innan registerkontroll genomfördes inhämtades samtycke från de berörda i enlighet med 19 § säkerhetsskyddslagen. I ett antal fall har samtycke inte lämnats. I dessa fall har dock gjorts bedömningen att det på annat sätt fanns sådan kunskap om personerna att säkerhetsprövningen kunde genomföras utan registerkontroll.

Inom Kriminalvården finns ett relativt stort antal anställda som inte är svenska medborgare. Kriminalvården har i dessa fall (hittills ca 150) sökt dispens av regeringen i enlighet med 29 § säkerhetsskyddslagen. Sådan dispens har meddelats i enlighet med Kriminalvårdens framställningar.

3. Aktuella författningsbestämmelser

Europakonventionen

Av artikel 8 i Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av artikeln följer också att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen

I säkerhetsskyddslagen (1996:627) finns bestämmelser om säkerhetsskydd. Av 6 § framgår att med säkerhetsskydd avses

1. skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet,
2. skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet och
3. skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Säkerhetsskydd skall enligt 7 § förebygga

1. att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet),
2. att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i 1 eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning) och
3. att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism.

Enligt 11 § skall säkerhetsprövning göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för sysslor som är viktiga för skyddet mot terrorism. Prövningen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövning som avser anställning eller liknande som placerats i säkerhetsklass skall enligt 13 § säkerhetsprövningen även omfatta registerkontroll. Registerkontroll innebär att uppgifter inhämtas bl.a. från belastnings- och misstankeregistren och från Säkerhetspolisens register (12 §).

Av 17 § framgår att en anställning skall placeras i säkerhetsklass, om den anställde

1. i stor omfattning får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsklass 1),
2. i en omfattning som inte är obetydlig får del av sådana uppgifter som avses i 1 (säkerhetsklass 2) eller

3. i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa (säkerhetsklass 3).

Enligt 19 § skall den som säkerhetsprövningen gäller ha gett sitt samtycke innan registerkontroll får göras.

Regeringen har enligt 20 § möjlighet att föreskriva att vissa myndigheter får besluta om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll. Regeringen har i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) gett bl.a. Kriminalvårdsstyrelsen (fr.o.m. den 1 januari 2006 Kriminalvården) rätt att besluta om placering i säkerhetsklass 2 och 3 och om registerkontroll.

Enligt 29 § säkerhetsskyddslagen får en säkerhetsklassad anställning vid staten, en kommun eller ett landsting innehas endast av den som är svensk medborgare. Regeringen får i enskilda fall medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap.

Av 29 § säkerhetsskyddsförordningen framgår att den som beslutat om registerkontroll skall göra en framställning till Rikspolisstyrelsen om utlämnande av uppgifter. Rikspolisstyrelsen skall därefter överlämna ärendet till Registernämnden.

När det gäller en person som, enligt vad som är känt för Rikspolisstyrelsen, har en anställning eller på annat sätt deltar i säkerhetskänslig verksamhet, skall Rikspolisstyrelsen göra en framställan hos Registernämnden om utlämnande av uppgifter som enligt styrelsens kännedom tillförts polisregister efter det att registerkontroll har gjorts.

Förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Enligt 10 § 9 förordningen (1999:1134) om belastningsregister skall fullständiga uppgifter ur belastningsregistret lämnas ut om de begärs av Kriminalvården (före den 1 januari 2006 en kriminalvårdsmyndighet) i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita för vissa angivna uppdrag, t.ex. som övervakare. Av 4 § 2 förordningen (1999:1135) om misstankeregister framgår att under samma förutsättningar skall uppgifter om brott för vilka åtal väckts lämnas ur misstankeregistret. Av 19 § respektive 6 § framgår att Kriminalvården får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret respektive misstankeregistret.

Kriminalvårdens administrativa föreskrifter

Enligt Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anställning (KVVAF 2003:4), som upphörde att gälla den 2 januari 2006, angavs följande allmänna råd om registerkontroll.

Kriminalvårdsmyndighet har rätt att enligt 10 § 9 förordningen (1999:1124) om belastningsregister få fullständiga uppgifter ur registret och enligt 4 § 2 förordningen (1999:1135) om misstankeregistret få uppgifter om brott för vilka åtal väckts i fråga om den person myndigheten avser att anställa. Särskilt utsedda personer vid varje lokal myndighet har möjlighet att göra sådan kontroll. Normalt skall man vid intervju och referenstagning kunna få fram uppgifter om eventuella brottsliga handlingar och därmed finns i de allra flesta fall inte anledning att begära registerutdrag. Om trots allt tveksamhet uppstår och anställning är aktuell kan det vara befogat med registerutdrag. Den sökande bör meddelas att registerutdrag kommer att begäras. Om brottslig belastning finns i registret får i varje enskilt fall bedömas om brottet är av den arten att anställning kan komma i fråga eller inte. Registerutdrag bör makuleras när anställningsärendet vunnit laga kraft.

I Kriminalvårdens nu gällande föreskrifter och allmänna råd om anställning (KVAF 2006:10) lämnas följande allmänna råd angående registerutdrag.

Samtliga anställningar inom Kriminalvården är säkerhetsklassade enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627). I säkerhetsprövningen ingår s.k. registerkontroll. Den som säkerhetsprövningen avser skall lämna sitt samtycke innan den får göras. Registerkontroll innebär att uppgifter hämtas från bl.a. polisens belastnings- och misstankeregister och från Säkerhetspolisens register. Säkerhetspolisens behandling av uppgifter granskas fortlöpande av Registernämnden. Registerkontrollen genomförs av Säkerhetspolisen. De uppgifter som eventuellt kommer fram lämnas till Registernämnden. Registernämnden gör en prövning av uppgiftens relevans i det enskilda fallet. Registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen innebär också att det sker s.k. spontanuppföljning under pågående anställning. Bestämmelser om registerkontroll finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd (RPSFS 2004:11). Varje medarbetare skall lämna samtycke till registerkontroll på en särskild blankett (finns i Jetform). Samtycket skall förvaras på verksamhetsområdet, regionen eller huvudkontoret, beroende på var medarbetaren är placerad. Den som fattar beslut om anställning fyller i blanketten ”Framställan om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen” (finns i Jetform) för varje medarbetare och skickar den till huvudkontoret. Av framställan skall kontrollorsaken framgå. Huvudkontoret ansvarar för att Säkerhetspolisen underrättas om utfallet av säkerhetsprövningen samt är mottagare av s.k. spontanutfall.

4. Kriminalvårdens bedömning

Utgångspunkten för placering av en anställning i säkerhetsklass är att den anställda får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet.

I propositionen till säkerhetsskyddslagen (prop. 1995/96:129 s. 22) anges bl.a. följande. Någon legaldefinition av begreppet rikets säkerhet finns visserligen inte, men rikets säkerhet kan sägas avse såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten för det demokratiska statskicket.

Innebörden av begreppet rikets säkerhet är omdebatterad. Hotbilden mot det svenska samhället har under senare år väsentligt förändrats. Det föreligger inte på samma sätt som tidigare några militära hot mot Sverige. Däremot har hotet mot det civila samhället i form av terrorism och allvarlig kriminalitet ökat. De nya hoten har behandlats bl.a. av Särbarhets- och säkerhetsutredningen i betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) och av Underrättelsekommittén i betänkandet *Underrättelsetjänsten – en översyn* (SOU 1999:37).

En fråga som särskilt diskuterats är i vilken utsträckning s.k. systemhotande brottslighet utgör ett hot mot rikets säkerhet. Syftet med systemhotande brottslighet är att genom hot eller på annat otillbörligt sätt få vittnen, målsäganden, företrädare för rättsväsendet eller andra myndigheter att avstå från att vidta eller medverka i åtgärder som riktas mot den aktuella brottsligheten. Polisen har identifierat tre huvudkategorier av systemhotande grupperingar; kriminella mc-gäng och deras supportergäng, fängelsegång och gängbildningar i förorter samt etniskt sammansatta ligor och nätverk. I betänkandet *Behovet av ökade skyddsåtgärder* (SOU 2004:1) framhöll utredaren att det är av grundläggande betydelse att personer med offentliga uppdrag kan utöva sin roll utan obehörig påverkan i form av hot eller våld. Personer som är satta att fatta beslut som ibland går enskilda emot och som kan upplevas som orättvisa av dem som berörs måste självklart kunna erbjudas skyddsåtgärder då de till följd av sitt arbete utsätts för allvarliga angrepp. Det finns annars en uppenbar risk för att såväl rättsväsendets personal som förtroendevalda pressas till att

fatta felaktiga och t.o.m. regelvidriga beslut. Detta riskerar givetvis att allvarigt skada tilltron till rättsväsendet, det politiska systemet och samhället i stort.

Rymningsutredningen föreslog i sitt betänkande Säkert inlåst? (SOU 2005:6) att utdrag ur belastnings- och misstankeregistren skulle införas rutinmässigt och omfatta alla. Sådana utdrag skulle enligt utredaren kunna göras också avseende redan anställda personer. När utredningen skrevs var enbart generaldirektören och överdirektören placerade i säkerhetsklass. Utredaren ansåg att det var ett anmärkningsvärt faktum att inte någon annan befattning inom kriminalvården var säkerhetsklassad. Kriminalvården borde enligt utredaren överväga att säkerhetsklassa vissa befattningar.

I Kriminalvårdens verksamhet förekommer uppgifter som är av betydelse för rikets säkerhet t.ex. i samband med häktning och personutredning rörande personer som är misstänkta för brott mot rikets säkerhet, t.ex. för vissa fall av terroristbrott, liksom vid verkställighet av straff för sådana brott. Personal från Kriminalvården närvarar vid domstolsförhandlingar inom stängda dörrar. Det är inte möjligt att i förväg veta var uppgifterna kan aktualiseras. Inom Kriminalvården hanteras vid varje tillfälle ett antal dömda som har samröre med organiserad brottslighet av systemhotande karaktär. Inom Kriminalvården hanteras också personer som är av intresse för Säkerhetspolisens verksamhet för personskydd avseende den centrala statsledningen. Även beträffande dessa grupper kan förekomma uppgifter som kan ha betydelse för rikets säkerhet. Det var mot bakgrund av detta och den nya hotbilden som beslutet om placering i säkerhetsklass 3 fattades.

Med anledning av att Kriminalvården sedan den 1 januari 2006 är organiserad som en myndighet kommer det att ske en ny prövning av vilka befattningar inom den nya myndigheten som skall vara placerade i säkerhetsklass. Antalet anställningar som kommer att placeras i säkerhetsklass 3 kommer då att vara mer begränsat än vad som följde av beslutet den 14 februari 2005.

Mot denna bakgrund anser Kriminalvården att beslutet den 14 februari 2005 om placering i säkerhetsklass 3 kom att omfatta en alltför vid krets.

Samtidigt kan Kriminalvården konstatera att det är av stor vikt att anställda inom Kriminalvården kontrolleras i belastnings- och misstankeregister inte enbart inför anställning, utan att Kriminalvården informeras när uppgifter tillförts under pågående anställning (spontanuppföljning) på motsvarande sätt som sker beträffande personer som är placerade i säkerhetsklass. I vart fall måste Kriminalvården ges möjlighet att kontrollera anställda även under pågående anställning, såsom Rymningsutredningen föreslog i betänkandet Säkert inlåst? (SOU 2005:6).

Anmälarna yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 30 juni 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Rättslig reglering m.m.

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) trädde i kraft den 1 juli 1996 och ersatte då bl.a. personalkontrollkungörelsen (1969:446) och förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter.

Av 20 § säkerhetsskyddslagen följer att regeringen beslutar om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll för alla myndigheter utom riksdagens. Regeringen får dock delegera denna uppgift till myndigheten.

Av 19 § säkerhetsskyddsförordningen jämte bilaga följer bl.a. att Kriminalvården (tidigare Kriminalvårdsstyrelsen) beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 samt registerkontroll i fråga om den egna verksamheten.

Enligt 5 § säkerhetsskyddslagen skall, i verksamhet där lagen gäller, det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter.

Av 6 § samma lag framgår att med säkerhetsskydd avses

1. skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet,
2. skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet och
3. skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terrorism) även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Enligt 7 § samma lag skall säkerhetsskyddet förebygga

1. att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet),
2. att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i 1. eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning) och
3. att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism.

Innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för sysslor som är viktiga för skyddet mot terrorism skall det göras en säkerhetsprövning. Prövningen skall klargöra om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig ur säkerhetssynpunkt (11 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsprövning får också göras under pågående anställning (jfr 19 § säkerhetsskyddslagen). Ett förtydligande av 11 § säkerhetsskyddslagen i detta avseende har nyligen beslutats av riksdagen (prop. 2005/06:137, bet. JuU27, rskr. 243). Lagändringen träder i kraft den 1 juli 2006.

Säkerhetsprövningen skall när en anställning placerats i säkerhetsklass normalt sett omfatta registerkontroll. Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller polisdatalagen (1998:622). Med registerkontroll avses också att sådana personuppgifter hämtas som Rikspolisstyrelsen eller Säkerhetspolisen behandlar utan att det ingår i något av dessa register. Med registerkontroll avses dock inte att uppgifter hämtas från en förundersökning eller särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet (12 § säkerhetsskyddslagen).

Av 17 § säkerhetsskyddslagen följer att en anställning skall placeras i säkerhetsklass, om den anställde

1. i stor omfattning får del av uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsklass 1),
2. i en omfattning som inte är obetydlig får del av sådana uppgifter som avses i 1. (säkerhetsklass 2) eller

3. i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa (säkerhetsklass 3).

I samband med att det nuvarande klassningssystemet infördes framhöll regeringen bl.a. följande i fråga om vilka anställningar som skall placeras i säkerhetsklass 3 (prop. 1995/96:129 s. 41 f. och 81).

Det är angeläget att få ned det stora antalet kontroller som idag genomförs, framför allt när det gäller den kategori som för närvarande motsvaras av skyddsklass 2. Det förhållandet att även anställda inom kommuner och lands- ting samt riksdagen och dess myndigheter föreslås omfattas av de nya kontrollreglerna understryker detta behov. Preciseringsen av vilka anställningar som skall ingå i den föreslagna säkerhetsklass 3 bör därför göras snävare.

Definitionen bör bl.a. ta sikte på vilka följer ett eventuellt röjande av de sekretessbelagda uppgifterna får för rikets säkerhet i det konkreta fallet. Självfallet är detta en svår uppgift, varför alltför stora krav på konkretion inte kan ställas.

Säkerhetsklass 3 gäller den som i övrigt får del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. Att en uppgift har synnerlig betydelse för rikets säkerhet innebär att ett röjande av uppgiften riskerar att vålla en betydande skada. I fråga om uppgifter som avses i säkerhetsklass 3 är det inte lika klart att ett röjande riskerar att medföra en sådan skada. För placering i säkerhetsklass 3 ställs därför upp ett uttryckligt krav på att röjandet av den sekretessbelagda uppgiften kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa. En säker prognos av skadan krävs inte. Avsikten med de i förhållande till personalkontrollkungörelsen ändrade kraven är att begränsa antalet registerkontroller i denna klass.

Riksdagens justitiekommitté tillstyrkte regeringens förslag i fråga om hur de olika säkerhetsklasserna borde avgränsas. Utskottet framhöll därvid betydelsen av att beslut om säkerhetsklassning fattas på ett ordentligt underlag och att en anda av återhållsamhet får präglag lagstiftningen i denna del. Den självklara målsättningen borde enligt utskottet vara att inga fler anställningar än vad som är absolut nödvändigt blir föremål för säkerhetsklassning (se bet. 1995/96:JuU19 s. 7 f.).

Enligt 10 § 9 förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 4 § 2 förordningen (1999:1135) om misstankeregister har Kriminalvården – även om en anställning inte skulle vara placerad i någon säkerhetsklass – rätt att ta del av uppgifter ur dessa register i fråga om en person som myndigheten avser att anställa eller anlita för vissa uppdrag, t.ex. övervakare.

Vissa utvidgningar i Kriminalvårdens möjligheter att få ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren föreslogs av Rymningsutredningen i betänkandet Säkert inläst? (SOU 2005:6). Enligt utredaren borde utdrag från belastnings- och misstankeregistren införas rutinmässigt för samtliga som anställs inom Kriminalvården. De utdrag som lämnas ut ur misstankeregistret borde innehålla samtliga uppgifter om personen och inte som i dag begränsas till uppgifter om brott för vilket åtal har väckts. Utdrag ur misstanke- och belastningsregistren borde enligt utredaren kunna införas också avseende redan anställda personer (s. 149 f.).

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO brukar således inte ta ställning till om en myndighets beslut är riktigt i sak. Då frågan om hur Kriminalvården tillämpar bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen är av principiell karaktär har jag beslutat att ändå inleda en utredning.

Jag har inte någon som helst anledning att ifrågasätta att vissa anställningar inom Kriminalvården innebär att anställda tar del av uppgifter av sådant slag att anställningarna skall vara placerade i säkerhetsklass. Enligt min mening bör dock inplacering i säkerhetsklass ske med viss återhållsamhet. Detta var också lagstiftarens avsikt när det nuvarande klassningssystemet infördes (se ovan). Mot den bakgrunden instämmer jag i Kriminalvårdens bedömning att beslutet den 14 februari 2005 var alltför långtgående. Kriminalvården har vidare angett att det, med anledning av att Kriminalvården sedan den 1 januari 2006 är organiserad som en myndighet, kommer att göras en prövning av vilka befattningar inom den nya myndigheten som skall vara placerade i säkerhetsklass. Antalet anställningar som placeras i säkerhetsklass kommer därvid att begränsas jämfört med det tidigare beslutet. Jag utgår från att myndigheten – om så inte redan skett – snarast gör denna prövning.

Vad anmälarna i övrigt har anfört ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag vill avslutningsvis uttrycka förståelse för att Kriminalvården kan ha behov av att kunna kontrollera sina anställda i belastnings- och misstankeregistren även i de fall anställningarna inte skall vara placerade i säkerhetsklass. Som framgår ovan har detta behov påtalats av Rymningsutredningen i betänkandet Säkert inlåst? (SOU 2005:6). Mot den bakgrunden överlämnar jag en kopia av mitt beslut till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet.

Exekutionsärenden

Kronofogdemyndighets delgivning av en ansökan om betalningsföreläggande med en person som har god man

(Dnr 3343-2004)

JO Nordenfelt meddelade den 7 oktober 2005 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

G.E. klagade, i en anmälan som kom in till JO den 16 augusti 2004, på att kronofogdemyndigheten delgivit hans svåger, M.L., en ansökan om betalningsföreläggande trots att M.L. har god man eftersom han saknar förmåga att tillvarata sina intressen och sin ekonomi.

Utredning

Anmälan remitterades till Kronofogdemyndigheten i Umeå för yttrande. I remissvaret anförde regionkronodirektören Bodil Björninger Sjökvist följande (den till remissvaret fogade bilagan har här utelämnats).

Ansökan om betalningsföreläggande riktad mot M.L. inkom till kronofogdemyndigheten den 24 juni 2004. Av ansökan framgick inte att M.L. hade god man. Vid granskning av ansökningar om betalningsföreläggande och handräckning görs inte någon regelmässig kontroll hos Överförmyndaren om svaranden har god man. Den av sökanden angivna adressen var ”Box 132, (...)”. Då M.L. i tidigare mål om betalningsföreläggande – med samma uppgivna adress som i detta mål – blivit delgiven genom bud den 14 juni 2003 användes samma delgivningsform i det nu aktuella målet. Den av sökanden uppgivna adressen registrerades i målet trots att svaranden var skriven på adress (...) i Umeå och hade särskild postadress, c/o (...), enligt SPAR.

Kronofogdemyndigheten i Umeå har avtal om buddelgivning med Delgivningsspecialisten i Sverige AB (nedan kallat Delgivningsspecialisten). Uppdraget att delge M.L. sändes till Delgivningsspecialisten den 5 juli 2004. När budet i (...) fått kännedom om att M.L. fanns på adress (...) i Umeå över-sändes delgivningsuppdraget till Delgivningsspecialistens bud i Umeå.

Delgivningsspecialistens bud i Umeå har på kronofogdemyndighetens begäran inkommit med en redogörelse av hur delgivningen med M.L. gick till (se bilaga).

B.L. kontaktade den 4 augusti 2004 handläggare vid kronofogdemyndigheten och uppgav att han var god man för M.L. Handläggaren skickade samma dag föreläggande att yttra sig över ansökan om betalningsföreläggande och delgivningskvitto till B.L. M.L. har ej ansetts delgiven genom sitt under-tecknande utan först genom delgivning med gode mannen.

I fall då kronofogdemyndigheten får vetskap om att svaranden har god man skickas föreläggande och delgivningskvitto till den gode mannen som även ombeds att inkomma med kopia av sitt förordnande. Kronofogdemyndigheten har i detta fall inte haft vetskap om att M.L. har god man. Det är dock sannolikt att detta uppdragets om föreläggandet skickats per post till den i SPAR registrerade särskilda postadressen. Myndigheten kommer att se över sina rutiner avseende i vilka fall den av sökanden uppgivna adressen ska ha företräde framför uppgift i SPAR eller kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas.

2006/07:JO1

Kronofogdemyndigheten har den 28 augusti 2004 haft ett uppföljningsmöte med anlita delgivningsfirma. Till mötet har samtlig personal hos Delgivningsspecialisten inbjudits. Mötet syftade till att ta upp aktuella frågeställningar och förbättra samarbetet kring budgivning ytterligare. Vid mötet klargjordes att vid delgivning med personer som befinner sig på vårdinrättningar eller liknande boendeformer ska budet alltid kontrollera med personalen om delgivning kan ske med personen i fråga innan man söker upp personen. Om budet under förrättningen får kännedom om att god man finns ska ärendet återredovisas till kronofogdemyndigheten som skickar handlingarna för delgivning med den gode mannen.

Myndigheten anser att budet vid ankomsten till det äldreboende där M.L. bor skulle ha kontaktat personalen innan M.L. uppsöktes och att budet, när denne fick uppgift om att M.L. ev. hade god man, skulle ha avbrutit delgivningen för att undersöka detta.

Myndigheten beklagar verkligen det inträffade och har genom uppföljningsmötet vidtagit åtgärder för att detta inte ska hända igen. Delgivningsspecialisten kommer att informera all sin personal (även de som ej deltog vid uppföljningsmötet) om hur bud ska agera vid delgivning med personer på vårdinstitutioner eller liknande boendeformer.

G.E. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Kronofogdemyndigheten har i sitt yttrande anfört att det bud myndigheten anlita borde ha tagit kontakt med personalen innan M.L. uppsöktes och utrett om delgivning kunde ske med M.L. eller om han hade god man. Det är givetvis olyckligt att så inte skedde. Myndigheten har emellertid vidtagit åtgärder för att något liknande som det i ärendet inträffade inte skall hända igen. Jag vill tillägga att det i och för sig inte är uteslutet att delgivning sker med huvudmannen även om en god man förordnats. Detta kan dock i många fall vara mindre lämpligt, inte minst därför att delgivning inte kan anses ha ägt rum om den delgivne inte förstått innebörden i åtgärden. Jag finner inte skäl att ytterligare kommentera saken.

Ärendet avslutas.

Kronofogdemyndighet har dröjt med att överlämna ett överklagande, som även innehöll ett yrkande om inhibition, till tingsrätt

(Dnr 5281-2005)

I en komplettering till en anmälan mot bl.a. Kronofogdemyndigheten i Karlstad, Örebrokontoret, som kom in till JO den 13 december 2005, klagade M.N. på att kronofogdemyndigheten fortfarande inte den 12 december 2005 hade översänt hans överklagande med begäran om inhibition till tingsrätten trots att han gav in detta till kronofogdemyndigheten den 30 november 2005.

Från kronofogdemyndigheten inhämtades att M.N:s överklagande jämte myndighetens yttrande hade överlämnats till Örebro tingsrätt den 13 december 2005.

M.N:s anmälan som kom in till JO den 13 december 2005 remitterades till Kronofogdemyndigheten i Karlstad för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom regionkronodirektören Tommy Palmqvist, i huvudsak följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

M.N. har i sin anmälan gjort gällande att kronofogdemyndigheten gjort sig skyldig till oskäligt dröjsmål i samband med handläggningen av hans överklagande, inkluderande yrkande om inhibition, av myndighetens beslut om utmätning av hans pension.

M.N:s överklagande inkom till myndigheten den 1 december 2005. Överklagandet har dagen därpå överlämnats till handläggande jurist, som gjort bedömningen att överlämnandet till tingsrätten kunde anstå till dess myndigheten hunnit upprätta ett eget yttrande över överklagandet. Anledningen till myndighetens ställningstagande var dels att tingsrätten erfarenhetsmässigt inte ändrar myndighetens beslut på de av M.N. i sitt överklagande angivna grunderna, dels att Försäkringskassan inte skulle verkställa avdrag i enlighet med beslutet förrän kring den 19:e i månaden. Myndighetens avsikt var dock att överlämna överklagandet tillsammans med eget yttrande under vecka 49 (29 november–3 december 2005; *JO:s anm.*), men av olika anledningar kom så inte att ske förrän den 13 december 2005.

Tingsrätten lämnade genom beslut den 15 december 2005 M.N:s yrkande om inhibition utan bifall. Rättens beslut i frågan avkunnades i god tid före det att verkställighet skulle ske av överklagat beslut. Myndigheten konstaterar att handläggningstiden innefattat två helger.

I fall där inhibition begärts eftersträvar myndigheten särskilt skyndsamt handläggning. I detta ärende blev handläggningstiden längre än normalt, men myndigheten anser med hänsyn till omständigheterna inte att den varit oskäligt lång.

Kronofogdemyndigheten översände, som komplettering till sitt remissvar, kopia av Örebro tingsrätts slutliga beslut i saken.

M.N. yttrade sig över remissvaret.

I sitt beslut den 21 april 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande såvitt avser frågan om hur kronofogdemyndigheten hade handlagt M.N:s överklagande med begäran om inhibition.

Av 18 kap. 10 § utsökningsbalken följer att kronofogdemyndigheten, om ett inkommet överklagande inte avvisas, så snart som möjligt skall översända överklagandet och övriga handlingar i målet till tingsrätten. Kronofogdemyndigheten skall därvid, enligt 17 kap. 3 § utsökningsförordningen (1981:981), bifoga ett eget yttrande om det inte kan anses obehövligt.

Överklagandetidens utgång skall inte avvaktas innan överklagandet översänds till tingsrätten. Det har emellertid förutsatts att kronofogdemyndigheten kan dröja något med insändandet om det behövs med hänsyn till ifrågasatt själv rättelse. Har klaganden begärt inhibition, bör dock kronofogdemyndigheten genast sända handlingarna till tingsrätten, såvida inte förhållandena är sådana att ytterligare verkställighetsåtgärd tills vidare inte är aktuell. (Walin m.fl., Utsökningsbalken, En kommentar, 3 uppl. s. 673).

Dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlov har i ett tidigare beslut framhållit att överklagande och yttrande normalt skall översändas till tingsrätten inom en till två veckor från det att överklagandet kom in (JO 2000/01

2006/07:JO1

s. 229). I de fall där klaganden har begärt inhibition gäller dock, vilket Jan Pennlov erinrade om, särskilda skyndsamhetskrav.

M.N:s överklagande med begäran om inhibition kom in till kronofogdemyndigheten den 1 december 2005. Först den 13 december 2005 översändes överklagandet jämte kronofogdemyndighetens yttrande till tingsrätten.

Enligt min mening är den tid som förflöt mellan överklagandet och översändandet av handlingarna till tingsrätten för lång. När inhibition begärs bör överklagandet genast sändas till tingsrätten. Om kronofogdemyndigheten behöver mer tid för att skriva sitt yttrande bör handlingarna ändå översändas till tingsrätten samtidigt som myndigheten begär anstånd med att inkomma med yttrande. Kronofogdemyndighetens bedömning att M.N. inte skulle ha framgång i sak utgör givetvis inte skäl att avvakta med att översända handlingarna.

Mot bakgrund av det anförda utgår jag från att kronofogdemyndigheten ser över sina rutiner avseende hur inkomna överklaganden skall hanteras.

Förvaltningsdomstolar

Handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter.
Bland annat frågor om en länsrätts behörighet

(Dnr 1554-2005)

Anmälan

I en skrivelse till JO klagade Britt-Marie Stenudd-Hermansson på Miljönämnden i Strömstads kommun och Länsrätten i Göteborg. Hon var kritisk till handläggningen av ett ärende angående lokala trafikföreskrifter. Enligt uppgifter på Strömstads kommuns hemsida är det nu tekniska nämnden som är trafiknämnd och därmed ansvarig för lokala trafikföreskrifter.

Utredning

Länsrättens i Göteborg akt i mål 7275-01 lånades in. Av akten framgick att Britt-Marie Stenudd-Hermansson i en skrivelse som kom in till länsrätten den 27 december 2001 överklagade ett beslut om lokala trafikföreskrifter som Miljönämnden i Strömstads kommun hade fattat den 20 november 2001.

Av dagboksbladet framgick att kontinuerlig handläggning hade skett i målet fram till den 27 augusti 2002. Nästa notering på dagboksbladet är från den 1 april 2003 då Britt-Marie Stenudd-Hermansson gav in en skrift.

Den 8 november 2004 konstaterade länsrätten att talan mot miljönämndens beslut inte skulle föras hos länsrätten utan hos länsstyrelsen. Länsrätten anmodade miljönämnden att rättidspröva överklagandet och, om det hade kommit in i rätt tid, översända det till Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

I den inlånade akten fanns vidare ett brev ställt till lagmannen vid Länsrätten i Göteborg. Brevet var ankomststämplat den 18 augusti 2003 men inte aktbilagerat eller på annat sätt diariefört. I brevet ställde Britt-Marie Stenudd-Hermansson ett antal frågor. Det framgick varken av akten eller av dagboksbladet att brevet hade besvarats.

Anmälan remitterades till länsrätten som anmodades att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av målet. Av remissvaret skulle vidare framgå vilka åtgärder som hade vidtagits med anledning av det brev som Britt-Marie Stenudd-Hermansson ställt till lagmannen och som kom in den 18 augusti 2003.

I remissvaret som var undertecknat av lagmannen Ingvar Paulsson angavs bl.a. följande.

Länsrätten kan inte annat än djupt beklaga den långa handläggningstiden av målet. Som utredning och yttrande över handläggningen hänvisar länsrätten till den promemoria som upprättats av chefsrådmannen Olle Holmstedt och som bifogas detta yttrande.

Vad gäller brevet ställt till lagmannen och som kom in den 18 augusti 2003 ger de efterforskningar som länsrätten nu gjort ingen annan förklaring än att brevet av misstag bara har lagts in i akten. Brev som är direkt ställda till lagmannen öppnas inte vid postöppningen utan kuvertet lämnas direkt till lag-

mannen. Denne gör då en bedömning av om brevet är en administrativ skrivelse som skall diarieföras i det administrativa diariet eller om det tillhör något pågående mål och därmed skall aktbilageras i akten. Uppenbarligen har så inte skett i detta fall. För att motverka att liknande misstag görs framöver har länsrätten hos all berörd personal inskräpvt vikten av att handlingar inte bara kan läggas in i en akt utan åtgärd.

Av den bifogade promemorian framgick i huvudsak följande.

Målet kom in till länsrätten i december 2001 och avgjordes först i november 2004. Det är givetvis inte acceptabelt, i all synnerhet som det visade sig att länsrätten inte var rätt instans att pröva överklagandet. Jag beklagar att avgörandet dröjt så länge.

Målet tilldelades fiskalsroteln på avdelning 3. Normalt görs redan inledningsvis en prövning av länsrättens behörighet. Jag utgår från att det skett även i detta fall. Att dåvarande rotelinnehavare då inte gjorde den bedömningen som länsrätten senare gjorde, nämligen att länsrätten inte var rätt instans, kan jag ha viss förståelse för. Den till beslutet fogade bilagan sa att beslutet skulle överklagas till länsrätten. Till det kommer att det krävdes ett ganska ingående studium av lagtexten där olika lagrum fick jämföras med varandra för att man skulle komma fram till att det var länsstyrelsen som skulle pröva överklagandet och inte länsrätten inom ramen för en laglighetsprövning. Som bekant blir det aktuellt med en laglighetsprövning först om det inte finns särskilda bestämmelser för överklagande, vilket alltså fanns i detta fall.

Man kan emellertid också konstatera att skriftväxlingen i målet var avslutad någon gång under våren 2002. Målet borde då med länsrättens normala handläggningsrutiner ha avgjorts före, eller kort efter, sommaruppehållet samma år. Så skedde inte och det är inte lätt att nu få klarhet i varför det dröjde så länge innan målet avgjordes. Några förklaringar har jag dock kunnat få fram.

Fiskalsrotlarna på länsrätten har, från och till, haft besvärande målbalanser, bl.a. som en följd av att fiskalerna inte haft någon notarie till sin hjälp. I princip har fiskalen själv fått ta det fulla ansvaret för målen på sin rotel. På fiskalsroteln på avdelning 3, den fiskalsrotel på länsrätten som har mål om laglighetsprövning, hann man inte avgöra målen i den takt som man skulle önska. Det blev en anhopning av allt äldre mål, bl.a. om laglighetsprövning. Med hjälp av andra på avdelningen har nu fiskalen efter ett förtjänstfullt arbete avgjort många av de äldre målen. Det finns även andra förklaringar till att just det mål som anmälan avser inte kom att avgöras tidigare. En av de fyra fiskaler som tjänstgjorde på rotel 33 under tiden från det att målet kom in till dess att det avgjordes ville av förhållanden som kan karakteriseras som jäv inte handlägga målet. Målet överlämnades då från rotel 33 till en föredragande på avdelningen, där akten av misstag sorterades in bland avdelningens skattemål. Först i samband med de ansträngningar avdelningen, och framför allt fiskalen, gjorde hösten 2004 för att avgöra gamla laglighetsprövningsmål kom akten till rätta och målet avgjordes.

Som tidigare sagts beklagar jag att målet inte har avgjorts tidigare. Som avdelningschef har jag det fulla ansvaret för att målen på avdelningen avgörs i rimlig tid. Minskade resurser och anslag gör att man får acceptera längre handläggningstider än vad som är önskvärt. Så långa handläggningstider som det har blivit i detta fall kan dock inte accepteras. Jag har med nuvarande fiskal, i samband med att de äldre målen om laglighetsprövning avgjordes, diskuterat frågan om fiskalsroteln även i fortsättningen skall tilldelas mål om laglighetsprövning. Jag hade då främst fiskalernas pressade arbetssituation i åtanke. Vi kom dock överens om att det av utbildningsskäl var bra om fiskalerna även fortsättningsvis handlade mål om laglighetsprövning. Detta förut-satte dock förbättrade rutiner för uppföljningen av äldre mål, vilket har in-

förts. Med nuvarande verksamhetsstöd, VERA, har möjligheterna att följa upp äldre mål också förbättrats.

Min avsikt är att vid ett avdelningsmöte ta upp den av Britt-Marie Stenudd-Hermansson framförda kritiken och de synpunkter som jag har redovisat ovan.

Strömstads kommuns handlingar och beslut i ärendet lånades in. Bland de inlånade handlingarna fanns en underrättelse från tekniska förvaltningen till Britt-Marie Stenudd-Hermansson daterad den 25 november 2004 med följande innehåll.

Underrättelse om beslut från länsrätten

Länsrätten har funnit att rätt instans för överklagning av den lokala trafikföreskriften är länsstyrelsen.

Vid telefonsamtal den 25/11 2004 med Olle Holmstedt vid länsrätten, informerades han om att den överklagade lokala trafikföreskriften blev upphävd av miljönämnden 2003-12-18, MN § 373 dnr MN/2001-1398.

Olle Holmstedt ansåg att det därmed inte finns någon anledning att vidarebefordra ärendet till länsstyrelsen utan att istället underrätta er.

Anmälan remitterades därefter till tekniska nämnden för utredning och yttrande angående handläggningen efter länsrättens beslut den 8 november 2004.

Tekniska nämnden gav som sitt remissvar in ett yttrande upprättat av avdelningschefen Erik Fredriksson. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

Enligt länsrätten beslut 2004-11-08 (Mål nr 7275-01E) skulle Miljönämnden rättidspröva överklagandet och om det har kommit in i rätt tid översända det till Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Enligt telefonkontakt med länsrätten 2004-11-25, Olle Holmstedt, informerades han om att den överklagade lokala trafikföreskriften blev upphävd av MN 2003-12-18 MN § 373 dnr MN/2001-1398.

Olle Holmstedt ansåg då att därmed inte finns någon anledning att vidarebefordra ärendet till länsstyrelsen utan istället underrätta Britt-Marie Stenudd-Hermansson.

Britt-Marie Stenudd-Hermansson kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 22 september 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Länsrättens handläggning av mål 7275-01

I 34 kap. 1 § rättegångsbalken föreskrivs att rättegångshinder självmant skall beaktas av rätten. Grundregeln anses vara densamma inom förvaltningsprocessen även om den i förvaltningsprocesslagen (1971:291) bara har kommit till uttryck beträffande hinder som består i att talan har väckts för sent (6 §). Till de rättegångshinder som skall beaktas hör att talan har väckts vid fel instans.

2006/07:JO1

Enligt 7 § förvaltningsprocesslagen skall en länsrätt eller kammarrätt om den i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet, om en annan motsvarande domstol är behörig, under vissa angivna förutsättningar överlämna handlingarna i målet till den domstolen. Paragrafen reglerar endast överlämnande till en annan allmän förvaltningsdomstol. Frågan om överlämnande till en förvaltningsmyndighet är oreglerad. Ett skyndsamt ställningstagande i behörighetsfrågan är dock särskilt angeläget i ett sådant fall eftersom den som inlett målet vid rättidsprövningen inte får tillgodoräknas tiden innan överklagandet kommit in till beslutsmyndigheten eller till rätt överinstans (se mitt beslut, JO 2003/04 s. 164). Av det sagda följer att länsrätten när överklagandet kommit in utan dröjsmål haft att ta ställning till om domstolen varit rätt överinstans. Vid en sådan prövning gjord med erforderlig noggrannhet, borde länsrätten funnit att överklagandet skulle prövas av länsstyrelsen.

Enligt min mening är det anmärkningsvärt att det felaktiga upptagandet av överklagandet uppdagades först efter tre år när målet var färdigt för avgörande. Länsrätten kan trots angiven förklaring inte undgå kritik i detta avseende.

Länsrättens handläggning av Britt-Marie Stenudd-Hermanssons brev av den 18 augusti 2003

Jag noterar att man på länsrätten har inskräpvt vikten av att handlingar inte får bli liggande utan att erforderliga åtgärder vidtas och jag utgår från att liknande misstag inte skall upprepas.

Tekniska nämndens handläggning

JO bör enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Min granskning när det gäller tekniska nämndens handläggning avser därför endast handläggningen efter länsrättens beslut den 8 november 2004.

Länsrättens anmodan till den kommunala nämnden att rättidspröva överklagandet får ses som en serviceåtgärd gentemot Britt-Marie Stenudd-Hermansson utan någon bindande förpliktelse för nämnden. När det gäller hanteringen av överklagandet har nämnden i första hand haft att tillämpa bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223).

Av 24 § första stycket förvaltningslagen följer att en myndighet som har meddelat ett överklagat beslutet skall pröva om en skrivelse med ett överklagande har kommit in i rätt tid. För det fall att skrivelsen har kommit in för sent skall myndigheten avvisa den om inte undantagen i andra och tredje styckena är uppfyllda. Av 25 § följer vidare att myndigheten om överklagandet inte skall avvisas skall överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet. Enligt 27 § skall en myndighet om den finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Omprövningsskyldigheten gäller även om beslutet överklagas.

2006/07:JO1

Kommunen har inte redogjort för den rättsliga grunden för att inte rättidspröva överklagandet. Enligt min mening borde rättidsprövning ha skett varefter kommunen skulle ha vidtagit de åtgärder som följt av denna prövning, dvs. avvisat överklagandet eller överlämnat det till länsstyrelsen.

Jag stannar vid dessa uttalanden.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

En leverantör, som inte hade deltagit i upphandlingen men som innan tilldelningsbeslutet meddelades hade begärt att få ta del av beslutet, skulle ha fått upplysning om beslutet i samband med att det meddelades

(Dnr 2303-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Olsen Engineering A/S på Vägverket med anledning av handläggningen av ett upphandlingsärende. Bolaget framförde bl.a. följande. Vägverket hade genomfört en upphandling rörande automatiserad trafiksäkerhetskontroll. Under handläggningen av ärendet skrev bolagets juridiska ombud den 20 april 2005 till verket och begärde att få del av tilldelningsbeslutet så snart ett beslut om vinnande anbudstagare i upphandlingen hade fattats. I en svarsskrivelse den 22 april 2005 uppgav verket att tilldelningsbeslut ännu inte förelåg och att myndigheten inte kunde utlova omedelbart meddelande om beslutet. Verket hänvisade bolaget att återkomma med en sådan begäran. I en skrivelse till verket den 2 maj 2005 vidhöll bolagets juridiska ombud den tidigare begäran och uppgav bl.a. att enligt bestämmelserna om offentlig upphandling kan en leverantör begära att få upplysning om tilldelningsbeslutet när som helst under upphandlingen och upplysningarna skall lämnas genast. Vägverket tillställde bolagets juridiska ombud upplysning om tilldelningsbeslutet med e-post först den 9 maj 2005 kl. 13.14. Av beslutet framgick att verket redan den 29 april 2005 hade lämnat upplysning om tilldelningsbeslutet till vinnande anbudsgivare. Den tiodagarsfrist som gäller för prövning av en begäran om överprövning av upphandlingen skulle således löpa ut den 10 maj 2005. Bolaget kunde emellertid den 9 maj 2005 till länsrätten per telefax lämna in en ansökan om överprövning av upphandlingen.

I anmälan hävdade bolaget att Vägverket medvetet hade dröjt med att expediera bolagets begäran om utfående av tilldelningsbeslutet för att omöjliggöra eller försvara en ansökan om överprövning av upphandlingen.

Utredning

Efter remiss anförde Vägverket, generaldirektören Ingemar Skogö, i ett yttrande den 29 augusti 2005 följande.

Olsens anmälan avser påstående om att Vägverket hemlighållit information om tilldelningsbeslut i upphandling av automatisk trafiksäkerhetskontroll, s.k. ATK-mätstation.

Olsen tillskrev Vägverket den 20 april 2005 och begärde att få tilldelningsbeslutet i upphandlingen skickat till sig så snart sådant beslut fattats. Olsen inkom inte med något anbud och är därför att anse som en leverantör enligt 1 kap. 28 § andra stycket lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Enligt bestämmelsen har leverantör som inte lämnat anbud möjlighet

att på begäran utfå upplysningar om tilldelningsbeslutet. Upplysningarna skall lämnas genast eller så snart det är möjligt.

I förarbetena till bestämmelsen anges att en begäran om att utfå upplysningarna ”får framställas när som helst, dvs. även efter det att upphandlingen har avslutats. Den upphandlande enheten skall dock genast eller så snart det är möjligt, sedan en sådan begäran framställts, lämna upplysningar om tilldelningsbeslutet till leverantören. Det innebär att enheten i princip skall lämna upplysningarna omgående, förutsatt att det är möjligt med hänsyn till arbetets behöriga gång” (prop. 2001/02:142 s. 96).

Vid tiden för Olsens brev av den 20 april var handlingen som Olsen ville ha inte upprättad av Vägverket. Vägverket meddelade Olsen den 22 april att bolaget kunde återkomma med en begäran att få tilldelningsbeslutet, när sådant förelåg.

Vägverket meddelade anbudsgivaren den 29 april att anbudet antagits. Eftersom det endast inkom ett anbud i upphandlingen gäller inte upplysningskyldigheten som följer av 1 kap. 28 § första stycket LOU. Efter att upphandlingskontrakt tecknats har länsrätt inte möjlighet att överpröva en upphandling. För att ge eventuella missnöjda leverantörer möjlighet att klaga på beslutet valde Vägverket att avvakta tio dagar med att teckna kontrakt, i enlighet med 7 kap. 1 § tredje stycket, trots att den föreskrivna tidsfristen endast gäller om det finns andra anbudsgivare än den som tilldelats upphandlingskontraktet (jfr prop. 2001/02:142 s. 102). Kontrakt avsågs tecknas den 10 juni.

Ett brev från Olsen kom ansvarig handläggare för upphandlingen till handa på förmiddagen den 9 maj. Handläggaren tolkade brevet som en begäran att utfå upplysningar om tilldelningsbeslutet och skickade beslutet direkt per e-post, samt meddelade Olsens ombud per telefon att handlingen skickats. Olsen hade därmed eftermiddagen på sig att inge en ansökan om överprövning till länsrätten och utverka ett eventuellt interimistiskt beslut om att stoppa upphandlingen. Något beslut meddelades dock inte Vägverket förrän nästa dag, efter att upphandlingskontrakt tecknats. Länsrätten hade då inte längre möjlighet att överpröva upphandlingen.

Brevet från Olsen är stämplat som inkommet till Vägverket den 3 maj, vilket föranlett Vägverket att undersöka skälen till att handläggaren fick del av brevet först den 9 maj 2005. Förklaringen är att Vägverkets arkiv- och registratursektion var på utbildning den 3 och 4 maj (den 4 maj till kl. 12.00). En vikarierande registrator fanns på plats under den tiden. Det blev emellertid förseningar med att diarieföra posten. När de ordinarie registratorerna var åter den 4 maj kl. 12.00 fanns post att registrera för både den 3 och 4 maj. Olyckligtvis inträffade ett dödsfall inom familjen hos den registrator som i normalfallet handhar upphandlingssektionens post och registratorn måste lämna arbetet. Posten som inkommit till upphandlingssektionen blev därför genomgången sist och kunde inte registreras förrän den 6 maj (den 5 maj var helgdag). Då den 6 maj var en dag mellan en helgdag och en lördag (klämdag) var handläggarna på upphandlingssektionen lediga och brevet kom inte till handläggaren förrän måndagen den 9 maj. Detta är naturligtvis beklagligt och Vägverket ser för närvarande över rutinerna vid genomgång av inkommen post.

Vad som kan tilläggas i övrigt är att Vägverkets handlande inte har varit ägnat att försöka hemlighålla uppgifter i upphandlingen. Vägverkets sena expediering av upplysningarna om tilldelningsbeslutet har dock inte varit avgörande för Olsens möjligheter att få upphandlingen överprövad. Olsens synpunkter på upphandlingen hänför sig till de krav som Vägverket ställt i förfrågningsunderlaget, dvs. förhållanden som varit tillgängliga för Olsen och möjliga att överpröva i ett långt tidigare skede i upphandlingen. Vägverket inser emellertid att Olsens begäran om att få tilldelningsbeslutet borde ha handlagts tidigare med anledning av bolagets första begäran.

Bolaget kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. följande. Bolagets begäran om att få ta del av tilldelningsbeslutet skulle ses mot bakgrund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar. Den begärda handlingen var en allmän handling och ett skyndsamhetskrav gäller för handläggningen av framställningar om handlingsutlämnande.

I beslut den 9 juni 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Av 1 kap. 28 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) framgår att när beslut om leverantör och anbud har fattats skall den upphandlande enheten lämna upplysningar till varje anbudssökande eller anbudsgivare om beslutet och skälen för det. Enligt andra stycket i paragrafen skall sådana upplysningar lämnas genast eller så snart det är möjligt till den leverantör som begär det.

I 7 kap. LOU finns föreskrifter om överprövning av offentlig upphandling. Av 1 § framgår att en leverantör som anser att han lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Vid annan upphandling än direktupphandling får en ansökan om överprövning inte prövas efter den tidpunkt då ett upphandlingskontrakt föreligger. Den får dock prövas till dess att tio dagar gått från det att den upphandlande enheten lämnat upplysningar som avses i 1 kap. 28 § första stycket, eller rätten, om den har fattat ett interimistiskt beslut, upphävt det beslutet.

I förarbetena till 1 kap. 28 § andra stycket LOU anfördes bl.a. följande (prop. 2001/02:142 s. 96 f.).

I andra stycket har införts en skyldighet för en upphandlande enhet att till varje leverantör som begär det lämna upplysningar om vem eller vilka som tilldelats upphandlingskontraktet och skälen för det. Uppgiftsskyldigheten i andra stycket avser även potentiella leverantörer som visserligen inte är anbudssökande eller anbudsgivare men som ändå har rätt att ansöka om överprövning eller väcka talan om skadestånd enligt bestämmelserna i 7 kap. Även en anbudssökande eller en anbudsgivare har rätt att med stöd av denna bestämmelse på begäran få upplysningar om tilldelningsbeslutet i exempelvis en situation där en upphandlande enhet inte lämnat dessa upplysningar på eget initiativ enligt första stycket. Begäran får framställas när som helst, dvs. även efter det att upphandlingen har avslutats. Den upphandlande enheten skall dock genast eller så snart det är möjligt, sedan en sådan begäran framställts, lämna upplysningar om tilldelningsbeslutet till leverantören. Det innebär att enheten i princip skall lämna upplysningarna omgående, förutsatt att det är möjligt med hänsyn till arbetets behöriga gång. — — —

Uppgifter om tilldelningsbeslut får lämnas ut om det kan ske utan skada för det allmänna eller enskild. En sekretessprövning skall således göras i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 2 § första stycket första meningen och 8 kap. 10 § första stycket första meningen sekretesslagen eller enligt vad som föreskrivs i en annan tillämplig sekretessbestämmelse.

Bolaget har till grund för sina klagomål anfört att Vägverket vid handläggningen av bolagets skrivelse den 20 april 2005 redan på grund av föreskrifterna i tryckfrihetsförordningen varit skyldigt att översända tilldelningsbeslutet. Verket har anfört att när skrivelsen kom in till myndigheten var den begärda handlingen, tilldelningsbeslutet, ännu inte upprättad.

Av 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen framgår att en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift skall tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. En avgörande förutsättning för att tillämpa bestämmelserna om utfående av allmänna handlingar är att handlingen förvaras hos myndigheten när sökanden begär att få ta del av den (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 6 u. 2001, s. 42). Härav följer att bestämmelserna om handlingsutlämnande inte medförde någon skyldighet för verket att på grund av bolagets skrivelse den 20 april 2005 lämna ut tilldelningsbeslutet sedan handlingen hade upprättats.

Som framgått av det anförda har dock enligt 1 kap. 28 § andra stycket LOU en leverantör som begär det rätt att få upplysningar om tilldelningsbeslutet. Vägverket skulle i enlighet med denna bestämmelse ha handlagt bolagets begäran i skrivelsen den 20 april 2005 och i anslutning till att tilldelningsbeslutet meddelades den 29 april 2005 ha lämnat upplysningar om beslutet till bolaget. Av remissyttrandet framgår att myndigheten numera är medveten om detta.

Utredningen visar också att bolagets skrivelse den 2 maj 2005 inte heller handlades på ett tillfredsställande sätt. Skrivelsen kom in till verket den 3 maj 2005, men de begärda uppgifterna översändes till bolaget först den 9 maj 2005. Verket dröjde också något för länge med att diarieföra skrivelsen (jfr 15 kap. 1 § sekretesslagen).

Jag är kritisk till Vägverkets handläggning i de nu berörda hänseendena och noterar att myndigheten har uppgett att den inlett en översyn av sina rutiner.

Vad som har kommit fram i övrigt föranleder inte något uttalande av mig.

Ärendet avslutas.

Utlänningsärenden

Fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen

(Dnr 3961-2004)

Anmälan

Hans Bredberg framförde i en anmälan till JO klagomål mot Migrationsverket angående handläggningen av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten. Han var kritisk till att Migrationsverket ålägger det offentliga biträdet att göra en utredning tillsammans med sin klient. Han var också kritisk till Migrationsverkets handläggning av dessa ärenden när den sökande och dennes biträde inte accepterar verkets krav på utredning. Hans Bredberg redogjorde för två ärenden där han förordnats som offentligt biträde och där modellverksamheten tillämpats. Vidare uppgav han att Migrationsverket hade ställt skrivelser direkt till de sökande när dessa företrädde av ett ombud tillika offentligt biträde.

Utredning

Anmälan remitterades till Migrationsverket för utredning och yttrande beträffande vad som framförts i Hans Bredbergs anmälan till JO. I yttrandet den 25 januari 2005 uppgavs i huvudsak följande.

Migrationsverket har något ändrat rutinerna för handläggningen av asylärenden. De ärenden där uppehållstillstånd bedöms kunna beviljas och ärenden där ansökan bedöms vara uppenbart ogrundad eller av annan anledning är av okomplicerad natur handläggs i en särskild ordning. Syftet med det är att handläggningstiden inte skall vara längre än vad som är motiverat med hänsyn till ärendets svårighetsgrad. På detta sätt frigörs resurser för handläggningen av de ärenden som är mer komplicerade.

Övriga ärenden, som kan leda till antingen ett avvisningsbeslut eller ett beslut om uppehållstillstånd, handläggs på följande sätt. Ett offentligt biträde förordnas för sökanden och handlingarna i ärendet, bl.a. den inledande utredning som har gjorts i samband med tillståndsansökan vid en transitenhet, kommuniceras med biträdet. Biträdet får normalt tre veckor på sig att träffa sökanden och tillsammans med denna upprätta en skrivelse med yrkanden och grunder för ansökan. Sökanden får härigenom tillfälle att tillsammans med biträdet gå igenom alla omständigheter som har betydelse för asylprövningen samt ange dem skriftligen redan före den muntliga handläggningen. Därefter kallas sökanden och biträdet till ett sammanträde.

Vid sammanträdet görs en fördjupad utredning med avseende på de särskilda omständigheter som har ifrågasatts och på sådant som ytterligare kan belysa sökandens uppgifter. Vid sammanträdet deltar från Migrationsverket både handläggaren och beslutsfattaren i ärendet. Tjänsteanteckningar förs fortlöpande från dessa sammanträden. Anteckningarna skickas alltid till sökanden och biträdet, som får möjlighet att komma in med en slutskrift. Om biträdet vid sammanträdet inte har något ytterligare att anföra strävar Migrationsverket efter att meddela beslut vid eller i nära anslutning till sammanträdet.

Genom den nyss beskrivna ordningen lyfts rätts- och bevisfrågorna i asylärenden fram på ett tidigare stadium än tidigare. Dessutom deltar beslutsfattarna i den muntliga handläggningen i större utsträckning än vad som före-

kom tidigare. De nya rutinerna medför att handläggningstiderna kan förkortas och att beslutsunderlaget blir bättre, vilket sammantaget medför att sökandens ställning i asylärenden stärks.

Enligt Migrationsverkets mening överensstämmer handläggningen av asylärenden numera bättre än tidigare med både förvaltningslagens (1986:223) och utlänningslagens (1989:529) bestämmelser. Handläggningen ligger också helt i linje med verkets ansvar för att leda utredningen i sådana ärenden och se till att nödvändigt material kommer in till myndigheten.

Handläggningen av enskilda asylärenden

I ärendet beträffande R.I. (9-863880) finns på flera handlingar en s.k. kommuniseringsstämpel daterad den 13 juni 2003. Först efter samtal med Hans Bredberg den 27 september 2003 upptäcktes att han inte hade fått samtliga handlingar i ärendet. Dessa faxades då till honom. Hans Bredberg informeras den 1 september 2004 om att R.I:s ärende skulle komma att handläggas på det sätt som Migrationsverket har beskrivit i detta yttrande. I en skrivelse daterad den 27 september 2004 ställd till R.I. informerades denne att den muntliga handläggningen måste ställas in, eftersom Hans Bredberg hade förklarat att han inte tänkte medverka till att ärendet handlades på det angivna sättet och att han inte avsåg att komma in med ny inlägga som kunde ligga till grund för en muntlig genomgång. Hans Bredberg fick en kopia av den skrivelsen. Han informerades samtidigt om att den muntliga genomgången med R.I. hade ställts in.

I ärendet beträffande A.M.A. (10-013130) m.fl. förordnades Hans Bredberg som offentligt biträde den 23 januari 2004. I en skrivelse den 1 september 2004 informerades Hans Bredberg och sökanden om att ärendet skulle handläggas på det sätt som har beskrivits i detta yttrande. I en skrivelse den 24 september 2004 informerades A.M.A. om att den muntliga genomgången med denne måste ställas in med hänsyn till att den inlägga som Hans Bredberg hade gett in till Migrationsverket var för bristfällig för att kunna ligga till grund för en muntlig genomgång av ärendet och till att Hans Bredberg inte ville komma in med en ny inlägga. En kopia av skrivelsen skickades till Hans Bredberg. Ett skriftligt meddelande om att den muntliga genomgången hade ställts in skickades till Hans Bredberg den 6 oktober 2004. Samma dag beslutade Migrationsverket att entlediga Hans Bredberg som offentligt biträde för A.M.A. m.fl. Utlänningsnämnden fastställde det beslutet den 10 november 2004. Migrationsverket beviljade A.M.A. uppehållstillstånd den 30 december 2004.

Hans Bredbergs frågor i skrivelsen till JO

Som framgår av redogörelsen ovan ålägger Migrationsverket inte sökanden eller biträdet någon utredningsskyldighet i egentlig mening; sökanden anmodas endast att lämna upplysningar samt ge in de dokument som klargör grunden för ansökan.

Som redan har angetts gör Migrationsverket på ett tidigt stadium av handläggningen av asylärenden en uppdelning av ärendena med utgångspunkt i en preliminär bedömning av deras svårighetsgrad. Det förekommer inte att ärenden handläggs långsammare ”på grund av att den sökande och dennes biträde inte accepterar att utredas enligt modellprojektet”. Ärenden där sökanden inte lämnar upplysningar som har betydelse för asylprövningen är dock generellt sett mer svårutredda än ärenden i vilka sökanden medverkar aktivt, och handläggningstiden beträffande den förra kategorin av ärenden kan av den anledningen bli längre.

Enligt 11 kap. 1 a § utlänningslagen skall det, om det inte är olämpligt, klarläggas vad ett barn som berörs av ett beslut i ett asylärende har att anföra, och det skall tas den hänsyn till det anförda som barnets ålder och mognad motiverar. Bestämmelsen innebär att också barn regelmässigt skall höras i

samband med utredningar i asylärenden och att det skall ske en anpassning av handläggningen av ärendet till barnets förmåga att lämna upplysningar. Normalt handläggs även ärenden där barn berörs av beslutet på det sätt som har beskrivits i det föregående, dvs. sökanden får möjlighet att med hjälp av biträdet före den muntliga handläggningen skriftligen ange yrkanden och grunder.

Om Migrationsverket skickar en skrivelse till en sökande som har biträde skall en kopia av skrivelsen alltid skickas till biträdet. Att Hans Bredberg inte har fått en kopia av en skrivelse i det ärende som han hänvisar till (diarienumr. 863880) beror på ett förbiseende från Migrationsverket. Verket har redan vidtagit åtgärder för att de fastlagda rutinerna för handläggningen av asylärenden i fortsättningen följs.

Hans Bredberg kommenterade remissvaret och vidhöll anmälan.

I ett beslut den 14 december 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Arbetsättet för asylutredningar

Den fråga som är av huvudsakligt intresse i ärendet är om Migrationsverkets ändrade rutiner för handläggning av asylärenden överensstämmer med de regler som gäller för förfarandet.

Jag vill inledningsvis ge en bakgrund till och en utförligare beskrivning av Migrationsverkets nya arbetsätt vid asylutredningar. Förfarandet beskrivs också i proposition 2004/05:170 s. 150 f.

Regeringen beslutade den 15 januari 2004 att ett nytt arbetsätt vid asylutredningar skulle införas vid Migrationsverket (UD2004/547/MAP). I sitt beslut, under rubriken Bakgrund, uttalade regeringen bl.a. följande.

Vid Migrationsverket Region Syd bedrivs sedan en tid en försöksverksamhet med ett nytt arbetsätt vid asylutredningar. Tanken med arbetsättet är att lyfta fram rätts- och bevisfrågorna i asylärendet och att öka närvaron av beslutsfattare vid den muntliga handläggningen. En sortering av ärendena i olika ärendekategorier sker för att de ärenden där det är särskilt viktigt att beslutsfattaren är närvarande vid den muntliga handläggningen skall kunna identifieras.

De ärenden där uppehållstillstånd bedöms kunna beviljas liksom ärenden som bedöms som uppenbart ogrundade eller av annan anledning är av okomplicerad natur, handläggs i särskild ordning. Övriga ärenden, som kan mynna ut i antingen ett avvisningsbeslut eller ett beslut om uppehållstillstånd, handläggs på följande sätt enligt Region Syds metod. Ett offentligt biträde förordnas för sökanden och handlingarna, bl.a. den utredning som gjorts i samband med ansökan vid transitheten, kommuniceras. Biträdet får tre veckor på sig att träffa sökanden och tillsammans med honom eller henne upprätta en skrivelse där yrkanden och grunder för ansökan framförs. Skrivelsen bör innehålla alla från sökandens synpunkt relevanta omständigheter och bakgrundsfakta. Därefter kallas sökanden med biträde till en muntlig genomgång av ärendet där en fördjupad utredning kan ske. Under genomgången ställs kompletterande frågor och eventuella tveksamheter utreds. Såväl rätts- som bevisfrågor behandlas vid mötet där både handläggaren och beslutsfattaren deltar. Ett protokoll från mötet kommuniceras med biträdet som får en vecka på sig att tillsammans med sökanden inkomma med slutligt yttrande. Om inte kompletteringar behövs, fattas sedan beslut så fort som möjligt, ofta inom en vecka efter det att yttrandet kommit in.

Regeringen beslutade att den ovan redovisade försöksverksamheten skulle utvärderas och utvidgas samt att målsättningen skulle vara att ett nytt arbets-sätt, avseende framför allt närvaron av beslutsfattare samt det offentliga biträdets roll vid asylutredningar, skulle tillämpas vid Migrationsverkets alla asyl-enheter före den 1 juli 2005.

Migrationsverket överlämnade den 14 september 2004 till regeringen en rapport (HK-11-2004-63) angående utvärdering av införandet av en förändrad asylprocess vid Migrationsverket. I rapporten uttalas bl.a. följande.

En viktig del i förändringen är att man utnyttjar sökandens ansökan och den skriftliga förberedelsen så att den muntliga handläggningen fyller syftet att vara effektiv och att den leder fram till beslut snarast efter den muntliga delens slut. Sökanden och dennes biträde får i den förändrade processen en mer aktiv roll. En konsekvens av synsättet blir att de som agerar i processen måste vara medvetna om vilka krav som ställs och mot vem dessa riktar sig. Det innebär t.ex. att sökanden måste vara informerad om de skyldigheter han har att uppge de skäl som finns för vistelsen i Sverige. Processramen bör i princip ges av den ansökan som inges.

Den skriftliga förberedelsen bör, för att spara på personal, användas i så stor utsträckning som möjligt och i princip fram till dess samtliga fakta är framtagna. Den information som verket avser att lägga till grund för beslutet i ärendet skall klargöras för den sökande i ett så tidigt skede som möjligt och senast i den muntliga delen så att sökanden har möjlighet att ta del av och bemöta materialet. I flertalet ärenden kan kommunikation ske redan under den skriftliga förberedelsen. I vissa fall kan ett klargörande av rättsläget underlätta och förtydliga processen fram till beslut. Om det av olika skäl inte varit möjligt tidigare i handläggningen kan det göras under den muntliga delen för att sedan övergå till beslut om ärendet är färdigberett.

Migrationsverket har en övergripande utredningsskyldighet i ärenden och den kvarstår självfallet även om ett större ansvar läggs på sökanden och dess ombud. Det mest väsentliga i sammanhanget kan sägas vara att ge den sökande möjlighet att fullt ut presentera sitt ärende och ge det offentliga biträdet möjlighet att bistå honom med den rättsliga grund som är tillämplig i det enskilda fallet.

Generaldirektören för Migrationsverket, Janna Valik, beslutade den 27 oktober 2004 Instruktion för handläggning av ärenden inom ramen för asylprocessen. Under rubrikerna Officialprincipen respektive Det offentliga bitrådets roll sägs i huvudsak följande.

Migrationsverkets skyldighet enligt officialprincipen gäller alljämt, dvs. att Migrationsverket leder beredningen och ser till att nödvändigt material kommer in. Den innebär dock inte att denna helt och hållet måste ske genom muntlig handläggning. Allmänt kan sägas att myndighetens utredningsplikt sträcker sig längre när det är myndigheten som tar initiativ till ett ingripande mot en enskild än när det är en enskild som anhängiggör ärendet. I den senare kategorien av ärenden har den sökande ett större ansvar för att skaffa in de uppgifter som behövs. Myndigheten kan i många fall nöja sig med att ange vad som behöver kompletteras.

Detta innebär ett ökat ansvar och aktivitet för att sökanden och dennes offentliga biträde tydliggör yrkanden och grunderna för ansökan. Detta ligger väl i linje med önskan att frånga de drag av förundersökning som tidigare präglat utredandet av asylärenden. Detta ligger även i linje med UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning. Av artikel 195 framgår att de relevanta uppgifterna i första hand måste tillhandahållas av den sökande själv.

Ett av flera skäl till att ett offentligt biträde förordnas i just asylärenden är att i ett tidigt skede klargöra yrkanden och utveckla grunderna för ansökan. Det offentliga biträdet lyfter fram de omständigheter som talar för klientens sak. Ett annat skäl är att sökanden inte kan förväntas ha några större kunskaper om det svenska rättssystemet och i övrigt i många fall kan befinna sig i en svår rättslig position.

Arbets sättet ställer naturligtvis krav på det offentliga biträdet. Biträdet får en aktivare roll att tillsammans med sökanden lyfta fram yrkanden, grunder och de omständigheter som kan föreligga i ärendet.

Processramen ges således, i princip, av den ansökan som ges in.

- I inlagan från det offentliga biträdet skall finnas en fullständig redogörelse för sökandens yrkanden och åberopade grunder. Vidare skall den bevisning som åberopas finnas med.
- Inom ramen för rättssäkerheten ligger också att se till att det offentliga biträdet som verket förordnar har tillräckliga möjligheter att utföra sitt arbete på ett tillfredsställande sätt.
- Personer som inte har tillräckliga kunskaper i utlänningsrätt skall inte ges förordnande som offentligt biträde.

Som framgått beslutade regeringen om det förändrade arbets sättet vid Migrationsverket för handläggningen av asylärenden. Regeringen står inte under JO:s tillsyn och regeringens befattning med ärendet föranleder därför som sådan inte någon synpunkt av mig. Hans Bredbergs klagomål och vad som i övrigt kommit fram i detta ärende ger mig dock beträffande tillämpningen av den ändrade handläggningen anledning att allmänt anmärka följande.

Varje förvaltningsmyndighet har på sedvanerättslig grund en utredningsplikt, dvs. ansvar för att ärendena blir tillräckligt utredda (prop. 1985/86:80 s. 19). Denna princip, som kallas officialprincipen, innebär att myndigheten skall leda utredningen och se till att den får ett tillräckligt underlag för besluten. Myndigheten måste dock inte alltid sköta utredningen själv utan har möjlighet att ge en sökande eller annan part tillfälle att komplettera utredningen. Myndighetens utredningsansvar går emellertid olika långt i olika typer av ärenden. Vad som är lämpligt bör bedömas med hänsyn till flera faktorer. I centrum står givetvis den enskildes behov av hjälp. Frågans art bör också beaktas liksom bl.a. resursernas omfattning (a.a. s. 20).

Det är självfallet av stor vikt, framför allt för den sökande, att ett asylärende blir tillräckligt utrett och att Migrationsverket inför sitt beslut har ett så fullgott beslutsunderlag som möjligt. Migrationsverket har den övergripande utredningsskyldigheten i ett sådant ärende. Detta betyder emellertid inte att myndigheten själv måste ombesörja hela utredningen. Av den enskilde som sökande i ett asylärende måste kunna krävas att han berättar om grunden för sin ansökan och även om sådana övriga omständigheter som kan vara relevanta för prövningen samt också att han ger in de bevis som han menar styrker hans utsago. När den sökande har ett offentligt biträde och/eller ombud ligger det i sakens natur att biträdet/ombudet hjälper den sökande med redogörelsen och de rättsliga bedömningar som behöver göras.

Vad som har kommit fram om det nya arbets sättet för asylutredningar ger enligt min mening inte vid handen att arbets sättet skulle vara oförenligt med vad jag nyss har angett. Jag har då särskilt noterat att det i den av generaldi-

rektören beslutade instruktionen poängteras vikten av att varje ärende skall handläggas utifrån sina specifika förutsättningar.

Hans Bredberg har uttryckt farhågor för att biträdena skall behöva redovisa uppgifter till sina klienters nackdel. Jag har förståelse för denna synpunkt, och det finns enligt min mening starka skäl att fästa särskilt avseende vid Sveriges advokatsamfunds uttalande i saken den 9 december 2004 enligt vilket en advokat inte utan klientens samtycke till Migrationsverket får redovisa uppgifter som talar till klientens nackdel. Under Migrationsverkets handläggning enligt den s.k. modellverksamheten måste särskild hänsyn tas till detta förhållande.

Jag kommer naturligtvis i mitt fortsatta tillsynsarbete att följa verkets praktiska arbete inom området.

Klagomålen föranleder inte några ytterligare uttalanden eller någon annan åtgärd av mig.

Initiativärende mot Migrationsverket angående bl.a. tjänstemäns agerande efter det att beslut om avvisning eller utvisning verkställts

(Dnr 162-2006)

I beslut den 7 juni 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

I medierna förekom under slutet av år 2005 uppgifter som talade för att tjänstemän hos Migrationsverket hade agerat olämpligt i vissa avseenden.

Uppgifterna avsåg i huvudsak följande.

- Beslutsfattaren Annica Ring vid Migrationsverket i Solna bjöd den 10 november 2004 in kolleger på champagne för att fira att beslut om avvisning av en rysk familj hade verkställts. Inbjudan skedde genom ett e-brev som hade följande lydelse.

På fredag ska vi fira ihop med Am2 kl. 15.00 i deras kök. Jag hoppas att ni alla kan avsätta en kvart innan i vårt kök då vi tänkte infria – – – löfte om champagne efter det att en viss familj lämnat Sverige. Idag har jag fått bekräftat att verkställigheten avlöpte väl dock med fot- och handbojor samt poliser som blev ”påpucklade på traditionellt sätt med handväska”. Så varmt välkomna till vårt kök kl. 14.45 för en skål.

- Enhetschefen Liz Sandgren vid Migrationsverket i Kristianstad skickade i mars 2004 ett e-brev där hon bjöd in till firande med tårta med anledning av verkställigheten av utvisningsbeslut rörande en kvinna och hennes tre barn. I e-brevet angavs bl.a. följande.

I går verkställde [tre handläggares namn] vår besvärliga kvinna i Östra Göinge. Vi firar med tårta och önskar samtidigt henne och hennes barn allt gott i hemlandet!

- Personalen vid Migrationsverket i Jönköping firade med tårta och blommor efter verkställigheten i september 2003 av beslutet om avvisning av

den synskadade flickan Nadina. Verket stod för kostnaderna för tårta och blommor enligt uppgift från enhetschefen Åsa Gustaf-Janson.

- Enhetschefen Majvor Skoglund vid Migrationsverket i Hedemora uttalade sig olämpligt under ett sammanträde i ett ärende rörande en synskadad asylsökande man. Hon skall då ha sagt bl.a.: ”Titta på mig när jag pratar med dig” samt ”Och nu är vi inte din mamma och pappa heller – – –. Du får klara dig själv”. När mannen sade att han lika gärna kunde ta livet av sig skall enhetschefen ha sagt: ”Du får göra som du vill.” Samtalet spelades in på band.

Uppgifterna i medierna ledde till att flera anmälningar mot Migrationsverket gavs in till JO.

Jag beslutade att i ett initiativärende mot verket utreda de uppgifter som hade kommit fram.

Utredning

Jag hade den 18 januari 2006 ett sammanträde med företrädare för Migrationsverket, bl.a. verkets generaldirektör Janna Valik, för att få information angående händelserna.

Vid sammanträdet upplystes inledningsvis beträffande avvisningen av Nadina bl.a. följande. I ärendet fanns under hösten 2003 ett starkt tryck att överlämna verkställigheten till polismyndigheten, och förutsättningarna för ett sådant överlämnande var egentligen uppfyllda. Handläggaren hos verket hade emellertid bra kontakt med Nadinans familj och frågade hennes föräldrar om hon kunde vara behjälplig vid verkställigheten. I stället för att överlämna ärendet till polisen behöll verket ansvaret för verkställighetsfrågan och förlängde tiden för verkställigheten med en månad. Allt detta syftade till att få till stånd en värdig avvisning, vilket också blev fallet. För att visa sin uppskattning för handläggarens arbete och en god mänsklig insats köpte hennes arbetskamrater en tårta till henne. Det var inte fråga om någon åtgärd från myndighetens sida. Handläggarens närmaste chef, enhetschefen Åsa Gustaf-Janson, var inte ens på plats vid detta tillfälle.

Vid sammanträdet den 18 januari 2006 framkom vidare bl.a. att Migrationsverket lät genomföra en intern utredning som syftade till att ta reda på vad som hade hänt och eventuellt ge förklaringar till detta. Anställda inom myndigheten hade fått i uppdrag att genomföra utredningen som skulle redovisas skriftligen senast vid utgången av januari månad 2006. Verkets ledning skulle sedan dra slutsatser av och ta ställning till om de åtgärder som hade vidtagits var tillräckliga eller om ytterligare åtgärder borde vidtas.

I en remiss anmodade jag Migrationsverket att, sedan verkets utredning om de aktuella händelserna hade slutförts, få ta del av innehållet i denna samt att verket skulle lämna en redovisning för vilka åtgärder som utredningsresultaten föranledde.

I verkets utredningsrapport ”Rapport om enskilda händelser vid enheter i Solna, Hedemora och Kristianstad”, daterad den 1 februari 2006 och under-

tecknad av överdirektören Lars-Gunnar Lundh och rättschefen Henrik Winman, anfördes bl.a. följande (bilagorna uteslutna här).

Händelsen i Solna

Bakgrund

Utredningen avser ett e-postmeddelande skrivet av en beslutsfattare vid enheten och som skickades till kollegerna vid enheten den 10 november 2004, se bilaga 2.

Ett nytt e-postmeddelande skickades därefter av samma beslutsfattare till kollegerna på enheten den 11 november 2004, se bilaga 3.

Beslutsfattaren och en handläggare vid enheten hade lagt ner ett omfattande arbete beträffande den familj som anges i meddelandet. Det arbetet hade periodvis krävt heltidsinsatser av båda tjänstemännen. Av verkets journalanteckningar samt av uppgifter som har lämnats av den tidigare enhetschefen vid enheten och beslutsfattaren vid de intervjuer som har gjorts med dem framgår att omständigheter knutna till familjen nödvändiggjorde omfattande insatser från bl.a. Migrationsverkets sida.

Flera olika myndigheter har under familjens vistelse i Sverige varit involverade för att skapa en så bra situation som möjligt för familjemedlemmarna. Som exempel kan nämnas, sjukvård, socialtjänst och skola. Även polis, åklagare och ambassader har varit engagerade under familjens vistelsetid i landet.

Beslutsfattaren och handläggaren har, utöver ordinarie arbetsuppgifter, ägnat mycket tid åt information för att öka samarbetsparternas kunskap om Migrationsverkets uppdrag och om asylprocessen. Detta arbete har lagt grunden för uppbyggnaden av ett nätverk mellan myndigheterna i komplicerade avvissningsärenden för familjer med behov av extra stödinsatser.

Vidtagna åtgärder

Den dåvarande enhetschefen diskuterade e-postmeddelandets olämpliga utformning med beslutsfattaren samma dag som meddelandet skickades. Beslutsfattaren beklagade djupt meddelandets formulering och hur det kunde uppfattas och skickade ett nytt meddelande till enhetens medarbetare. Dåvarande enhetschefen diskuterade också meddelandets utformning med samtliga medarbetare på enhetens veckomöte i nära anslutning till att meddelandet hade skickats.

Utöver dessa åtgärder hade enheten under våren 2005 ett seminarium om etik och förhållningssätt med en konsult. Frågor om etik och förhållningssätt diskuterades också i samband med enhetens planeringsdagar som genomfördes ungefär samtidigt.

Verksledningen fick kännedom om e-postmeddelandet under våren 2005 och beslutade att utreda vilka åtgärder som vidtagits med anledning av att meddelandet hade skickats. Dåvarande enhetschefen och chefen för verksamhetsområde asyl redogjorde för de åtgärder som vidtagits och det seminarium som planerades om etik och förhållningssätt. Chefen för verksamhetsområdet och verksledningen ansåg att de vidtagna åtgärderna var tillräckliga och att arbetet med etik och värderingar på enheten skulle följas upp.

Intervjuerna med de berörda personerna

Av de intervjuer som har gjorts med beslutsfattaren, den tidigare enhetschefen vid enheten och nuvarande enhetschefen framgår att e-postmeddelandets utformning av samtliga uppfattas som olämpligt. Innehållet i meddelandet speglar inte enhetens eller den aktuella beslutsfattarens värderingar och förhållningssätt i kontakten med de människor som medarbetarna kommer i kontakt med i arbetet.

Beslutsfattaren ångrar djupt hur meddelandet kom att utformas, eftersom det inte var hennes avsikt att det skulle tolkas som om hon uppmanade till

firande av att en enskild familj återvände till hemlandet. Det som var avsikten med meddelandet och det som skulle firas var att grunden var lagd till en modell för det s.k. återvändandearbetet med familjer som behövde utökat stöd under vistelsetiden i Sverige och där flera myndigheter var engagerade. Detta framgick också av det nya e-postmeddelande som skickades den 11 november 2004 till medarbetarna på enheten.

Båda enhetscheferna ger uttryck för uppfattningen att enhetens medarbetare är mycket engagerade och arbetar i enlighet med verkets värderingar med den sökande i centrum och utan tecken på jargong eller cynism gentemot de sökande. Detsamma gäller den aktuella beslutsfattaren.

För beslutsfattaren har tiden efter offentliggörandet av e-postmeddelandet inneburit att allvarliga hot riktats mot henne och hennes familj, vilket krävt åtgärder som skyddat boende, ökat säkerhetsmedvetande vid val av transportmedel, ronderingsinsatser av polisen m.m. Hoten är polisanmälda.

Händelsen i Kristianstad

Bakgrund

Utredningen rör ett e-postmeddelande som chefen vid enheten i Kristianstad skickade till medarbetarna vid enheten den 4 mars 2004. ---

Den kvinna som nämns i meddelandet ansökte tillsammans med sina barn om asyl i januari 2004. Av verkets journalanteckningar om familjen samt av uppgifter som såväl enhetschefen som enhetens personalrepresentanter har lämnat under utredningen, framgår att enhetens personal lagt ner mycket arbete på mottagandet av familjen. Omständigheterna kring familjen var speciella, och det krävdes bland annat insatser av och samarbete med andra myndigheter för att skapa en bra situation för familjen under den tid som de väntade på besked i asylärendet.

Kvinnan återkallade efter en tid familjens ansökan om asyl och bestämde sig för att återvända till sitt hemland. Hon lämnade alltså Sverige frivilligt. Några av enhetens medarbetare följde med familjen till flygplatsen, något som enhetschefen inledningsvis var tveksam till, eftersom hon oroade sig för medarbetarnas säkerhet under resan. Resan dit avlöpte dock utan några incidenter.

Vidtagna åtgärder

Enhetschefen har bett om att få andra arbetsuppgifter i avvaktan på utredningen av händelsen. Den 27 december 2005 förordnades en chef från en annan enhet som tillfällig chef för enheten i Kristianstad t.o.m. den 31 januari 2006. Hon vistas på enheten två dagar per vecka. Enhetens ordinarie ställföreträdande chef återkom till enheten den 16 januari 2006 efter tjänstledighet.

Intervjun med enhetschefen

Skälet till att enhetschefen skickade e-postmeddelandet var att hon var glad och lättad över att arbetet med familjen hade avslutats på ett sätt som var bra för alla parter. Familjen kunde återvända till hemlandet där barnen kunde få omvårdnad. Alternativet för familjen hade troligen varit att den efter beslut i asylärendet hade avvisats till ett annat land där bland annat barnens situation skulle ha varit mer osäker. Återresan till familjens hemland hade gått bra och personalens säkerhet hade inte hotats. Personalen hade även i övrigt utfört ett bra och omfattande arbete med familjen. Det ”firande” som nämndes tog alltså sikte på det nyss nämnda, och önskan om att det skall gå väl för familjen i hemlandet var allvarligt menad. Orden ”besvärliga kvinna” använde enhetschefen för att medarbetarna skulle förstå vem som avsågs och för att chefen föredrar att se på de sökande som människor snarare än ”ären”.

Formuleringarna i meddelandet var inte grundligt genomtänkta utan skrevs snabbt. Såvitt enhetschefen minns reagerade ingen vid enheten över formuleringarna när meddelandet skickades.

Det förekommer då och då att enheten uppmärksammar väl genomförda arbetsinsatser samt tillfällen när de har gjort något utöver det vanliga.

Enhetschefen har vid intervjun utförligt beskrivit hur hon och medarbetarna vid enheten har arbetat med frågor om etik och förhållningssätt. Hon har varit mycket mån om att i olika sammanhang värna rätten att söka asyl, exempelvis genom att förklara och försvara systemet för utomstående. Vid enheten har det bedrivits ett aktivt och strukturerat arbete för att skapa en lärande organisation som präglas av enhetlighet. Chefen har arbetat aktivt för att medarbetarna öppet skall diskutera frågor om förhållningssätt och etik och anser att hon har med sig det stora flertalet av medarbetarna i detta arbete. De har tagit till sig kritik och försökt förbättra verksamheten. För att visa hur enheten har arbetat med dessa frågor har hon bl.a. hänvisat till enhetens verksamhetsplaner för de tre senaste åren. De uppgifter som chefen har lämnat om det ovanstående bekräftas av samverkansgruppen, som också har hänvisat till bland annat enhetens verksamhetsplan.

Enhetschefen beklagar att hennes e-postmeddelande har fått så negativa konsekvenser för verket och att hon omedvetet har bidragit till en förtroendekris rörande det hon anser är hennes "hjärtefrågor".

Händelsen i Hedemora

Bakgrund

Utredningen avser uttalanden som har gjorts vid ett samtal den 19 december 2005 mellan anställda på enheten i Hedemora och en synskadad asylsökande man. Uttalandena spelades in på mobiltelefon av en vän till den asylsökande som deltog vid mötet. Inspelningen offentliggjordes i ett inslag i nyhetsprogrammet Aktuellt den 21 december 2005. En utskrift av delar av inspelningen finns i bilaga 4.

Av verkets journalanteckningar samt av uppgifterna som lämnats vid intervjuerna med den berörda personalen framgår att den asylsökande mannen har en synskada. Det var inledningsvis oklart för personalen hur stort mannens behov av omvårdnad var. Mannen och enhetens personal har haft olika uppfattningar om hur hans behov av hjälp skall tillgodoses. Enheten har vidtagit flera åtgärder för att tillgodose de behov mannen uppgett sig ha. Personalen har upplevt mannen som särskilt krävande, och enheten har i detta fall lagt ner större resurser än vad som är vanligt i mottagningsarbetet.

Vidtagna åtgärder

Enhetschefen fråntogs sina arbetsuppgifter som chef i samband med att händelsen blev offentlig och har för närvarande ett utredningsuppdrag. En tillfällig chef förordnades på heltid fr.o.m. den 23 december 2005 t.o.m. den 1 januari 2006. En chef från en annan enhet har förordnats som tillfällig chef för enheten fr.o.m. den 2 januari t.o.m. den 31 januari i år. Han vistas på enheten två dagar per vecka.

Intervjuerna med de berörda personerna

Av intervjuerna med de berörda personerna framgår att uttalandena gjordes av enhetens chef i slutet av ett möte mellan mannen och hans mottagningshandläggare. Med på mötet var även en av enhetens handledare för den organiserade verksamheten (OV-handledare). Mötet var planerat att pågå i ungefär 40 minuter och avslutades efter närmare två timmar. Den man som spelade in

uttalandena befann sig av en tillfällighet på enheten och deltog under den senare delen av mötet som tolk och stöd åt den synskadade mannen. Mottagningshandläggaren tillät detta, eftersom det inte fanns någon tolk.

Vid mötet diskuterades mannens behov av bistånd och hjälp. Mottagningshandläggaren förklarade vilka rättigheter de asylsökande har och att det inte fanns möjlighet att tillmötesgå de krav på boende som mannen ställde. Sedan mannen vägrat lämna handläggarens rum och förklarat att han avsåg att övernatta där kontaktade handläggaren enhetschefen som kom till rummet och talade med mannen under någon minut. Det var det samtalet som spelades in av den synskadade mannens vän. Mötet avslutades med att personalen kallade på polis för att få hjälp med att få mannen att lämna lokalen.

Enhetschefen har berättat att hon samtidigt som mötet med den synskadade mannen pågick hade ett möte på enheten med läkaren på det vårdhem där mannen hade vistats. Efter att ha fått information om mannens synförmåga blev enhetschefen irriterad över att enheten hade lagt ner resurser i onödan på grund av vad mannen uppgett om sin synskada.

I samband med att enhetschefen avslutade mötet med läkaren la hon märke till att mötet med den synskadade mannen fortfarande pågick och hon fick i samband med det information om att han vägrade att lämna lokalen. När hon kom in i rummet såg hon att mannen satt med huvudet djupt nedböjt. Hon sa till honom att han måste gå ut och att han skulle titta på henne när hon pratade. Skälet till att hon uttryckte sig på det sättet var delvis att hon just hade fått veta att han kunde se bättre än han gjort sken av i kontakterna med enheten. Uttalandet har också koppling till den information man lämnar när man förklarar hur det går till att tala med hjälp av tolk. Förklaringen till att hon använt en formulering som handlar om att enhetens personal inte är mannens föräldrar är att hon hade läst i ett läkarintyg att mannens föräldrar stått för omvårdnaden i hans hemland. När det gäller svaret på vad mannen sagt om att ta livet av sig bedömde chefen utifrån omständigheterna vid mötet att det inte låg något allvar i det mannen sagt. Denna bedömning görs också av mottagningshandläggaren och OV-handledaren.

Enhetschefen har uppgett att hon uttryckt sig hårdare än normalt på grund av att hon blev irriterad när hon fick veta hur mycket mannen egentligen kunde se och att han inte hade behov av flera av de insatser enheten hade gjort. Hon varken betar eller uttrycker sig på detta sätt i normala fall.

Enligt OV-handledarens uppfattning har enhetschefens uttalanden framstått som mycket skarpare när de återgetts i nyhetsprogrammet än när de uttalades vid mötet. Detta kan enligt OV-handledaren bero på inspelningens kvalitet, men också på att nyhetsinslaget föreföll att endast innehålla vissa delar av det chefen sagt.

Enhetschefen anser att majoriteten av medarbetarna på enheten fungerar mycket bra och att det varken finns någon negativ jargong eller förekommer nedsättande uttalanden om de asylsökande på enheten. Det förekommer dock att reglerna om mottagandet av asylsökande inte tillämpas på ett konsekvent sätt. Hon har flera gånger förklarat betydelsen av att reglerna tillämpas korrekt och enhetligt.

Enhetschefen är besviken över att hennes överordnade inte har varit intresserade av att fråga om hennes och medarbetarnas uppfattning om vad som egentligen hade hänt. Hon anser också att hon har fått en oklar motivering till beslutet att hon tillfälligt skulle få andra arbetsuppgifter och är kritisk till att hon inte fick möjlighet att berätta vad som hade hänt innan beslutet fattades. Hon anser också att det dröjde för länge innan hon fick besked om de nya arbetsuppgifterna.

Chefen upplever att ledningen har ställt mycket höga krav på personalen och henne själv och att de inte har fått det stöd de behöver. Personalen har hamnat i en svår situation efter händelsen och har inte haft tillräckligt chefsstöd.

Slutsatser

Slutsatser beträffande de utredda händelserna

Vi vill inledningsvis framhålla att de tre händelserna skiljer sig åt i flera avseenden. Två av händelserna ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden, de som inträffade vid enheterna i Solna och Kristianstad. Händelsen i Hedemora är av färskt datum. De bakomliggande omständigheterna och karaktären på händelserna skiljer sig också åt på ett inte oväsentligt sätt enligt vad som framkommit i detta arbete.

När det gäller händelserna i Solna och Kristianstad står det enligt vår mening klart att e-postmeddelandena inte har skickats för att uttrycka tillfredsställelse med att någon utlänning tvingats lämna Sverige. Det har inte kommit fram något under utredningen som talar för att medarbetarna vid dessa enheter brister i frågor om förhållningssätt och etik. Vi vill dock understryka att de formuleringar som har använts i meddelandena naturligtvis inte är godtagbara. Det finns dock enligt vår mening inte anledning att beträffande händelserna i Solna och Kristianstad vidta andra åtgärder än de som redan har vidtagits eller som vi föreslår nedan under rubriken Förslag.

Beträffande händelsen i Hedemora anser vi att det inte finns tillräckligt underlag för att dra säkra slutsatser om huruvida händelsen är ett tecken på generella brister i enhetschefens förhållningssätt. Det finns inte något som talar för att medarbetarna generellt har en negativ syn på asylsökande. Det kan dock konstateras att det finns motsättningar mellan medarbetare vid enheten och att medarbetare har olika uppfattningar i frågor om förhållningssätt och bemötande. Det råder delade meningar hos medarbetare vid enheten om vissa faktauppgifter som har redovisats i denna rapport. Det har inte varit möjligt att inom ramen för uppdraget komma till full klarhet om hur det förhåller sig med detta. Vi föreslår att verksamhetsområde asyl utreder det nyss nämnda förhållandet och frågor om ledning och arbetsmiljö vid enheten närmare inom ramen för verksamhetsområdets ansvar för arbetet vid enheten.

Generella slutsatser

En rättssäker och effektiv myndighetsutövning förutsätter att gränserna mellan myndigheters ansvar är tydliga. En otydlig gräns i det avseendet skapar osäkerhet om vem som ansvarar för en viss fråga. Detta kan i sin tur leda till dubbelarbete eller till att en fråga förblir obesvarad. Det finns en risk för att medarbetare som arbetar i en organisation med otydliga gränser till andra aktörer tar på sig ett alltför stort – eller alltför litet – ansvar i frågor som gäller verksamheten.

Det finns skäl att göra denna gräns tydligare än i dag för Migrationsverkets del. Det gäller förhållandet mellan verket och de övriga myndigheter som verket har samröre med vid sin myndighetsutövning. Det gäller framför allt sociala myndigheter, polismyndigheter, Integrationsverket, Försäkringskassan, sjukvården och kriminalvårdsmyndigheter. Ansvaret för att göra gränserna tydliga ligger på myndighetens ledning. Frågor om detta måste fortlöpande diskuteras med samtliga i verksamheten, och det måste föras en dialog med övriga myndigheter om saken. Till bilden hör också att det nuvarande regelverket, som i hög grad styr verksamheten vid Migrationsverkets mottagningsenheter, är föråldrat och behöver reformeras för att bidra till att klargöra verkets uppdrag i förhållande till andra myndigheter. Migrationsverket har under hösten 2005 skrivit till regeringen i syfte att få till stånd en modernisering av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Det behövs ett ökat stöd till medarbetarna i form av utbildning och handledning. Vi vill i detta sammanhang passa på att framhålla att det är verkets mottagningspersonal som ser konsekvenserna av migrationspolitikens och den nuvarande rättspraxisens tillkortakommanden, som innebär att utlänningar med ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut kan bli kvar i landet under många år.

Under utredningen har det framkommit uppgifter som tyder på att beslutsfattandet inom mottagningsverksamheten bör bli mer enhetligt. Vidare bör det ske en bättre fokusering på Migrationsverkets uppdrag. Det finns åtgärder som kan vidtas i det dagliga arbetet för att åstadkomma en förändring när det gäller förhållningssätt i arbetet. Det är viktigt att korrekta, neutrala termer används för företeelser som förekommer i verksamheten.

Migrationsverket måste arbeta långsiktigt och strategiskt med frågor om förhållningssätt och tjänstemannarollen i förhållande till verkets uppdrag. Varje medarbetare måste känna till vad som är hans uppdrag och vilka krav på förhållningssätt som uppdraget ställer. Vår bedömning är att det behöver vidtas åtgärder för att verkets medarbetare skall få det stöd som dagens situation kräver. Som redan framhållits gäller detta särskilt för den personal som arbetar inom mottagningsverksamheten. En renodling av myndighetsutövningen frigör på sikt resurser, men vår bedömning är att det inte är möjligt att genomföra den förstärkning som behövs inom ramen för den nuvarande verksamheten och med dagens resurser. Arbetsförhållandena är för de allra flesta medarbetare så ansträngda att det behöver tillskjutas medel från statsmakterna för att verksamheten skall kunna dimensioneras efter den förändrade situationen.

Förslag

Vi föreslår att

- det genomförs återkommande seminarier om bemötande och förhållningssätt m.m.
- handledning används i större utsträckning än i dag
- mentorskapet utvecklas och att möjligheten att byta arbetsuppgifter utökas
- det genomförs serviceundersökningar och att samarbetet med frivilligorganisationer m.fl. fördjupas
- expertstödet till mottagningsverksamheten förstärks
- hanteringen av medie- och säkerhetsfrågor utvecklas
- samverkan med andra myndigheter utökas
- Migrationsverket skriver till regeringen om behov av ökade resurser

I ett yttrande den 11 april 2006 anförde Migrationsverket, genom Janna Valik, bl.a. följande.

Det som förekom vid enheterna i Solna och Kristianstad är naturligtvis inte godtagbart. Av de skäl som angetts i rapporten anser jag emellertid i likhet med utredarna att det inte finns anledning att vidta ytterligare åtgärder utöver de som redan har vidtagits. Vilka dess åtgärder är framgår av rapporten. Av rapporten framgår med tydlighet att händelserna vid enheterna i Solna och Kristianstad skiljer sig på flera sätt från den som ägde rum vid enheten i Hedemora.

När det gäller händelsen vid asylenheten i Hedemora har i rapporten framkommit att det finns anledning att utreda frågor om ledning och arbetsmiljö vid den enheten närmare. Under februari och mars 2006 har det därför genomförts kompletterande utbildning av enhetens medarbetare under rubriken "Statstjänstemannarollen" samt i arbetsmiljöfrågor. Med anledning av händelsen vid enheten i Hedemora har enhetschefen där anmälts till Migrationsverkets personalansvarsnämnd. Vid ett sammanträde med nämnden den 10 april 2006 beslutade nämnden att tilldela enhetschefen en varning.

Jag vill i detta sammanhang också nämna att chefen för verksamhetsområde asyl har fått ett uppdrag av mig att se över myndighetsutövningen vid Migrationsverkets samtliga mottagningsenheter. I det uppdraget ingår frågor om etik och förhållningssätt. ---

När det gäller den andra delen av uppdraget som Lars-Gunnar Lundh och Henrik Winman har haft – att lämna förslag på generella åtgärder med anled-

ning av händelserna utöver de sex punkterna i handlingsprogrammet – har i rapporten lämnats åtta konkreta förslag. Dessa förslag har utvecklats närmare i rapporten. Jag har beslutat att samtliga förslag skall genomföras. Migrationsverket håller för närvarande på att dra upp riktlinjer för hur förslagen skall genomföras och inom vilken tidsram.

Bedömning

Utifrån de uppgifter som framkom i medierna gav de enskilda händelser som detta ärende rör var för sig anledning till oro. Sammantagna framstod händelserna givetvis som ännu allvarligare. Det som uppgavs om tjänstemäns agerande i dessa fall gav ett cyniskt och oetiskt intryck och framstod som utslag av en nedsättande attityd gentemot asylsökande. Jag ser därför positivt på att Migrationsverket skyndsamt och på eget initiativ inledde en utredning.

Angående händelsen i anslutning till verkställigheten av beslutet om avvísning av den synskadade flickan Nadina uppgav verket redan vid mina inledande kontakter att arbetskamrater till den tjänsteman som var ansvarig för verkställigheten ville visa sin uppskattning för handläggarens arbetsinsats vid avvísningen och för en god medmänsklig insats samt att det var inte fråga om någon åtgärd från myndighetens sida. Den utredning som verket genomfört har inte omfattat denna händelse. Det finns enligt min mening inte anledning att utreda saken ytterligare.

Beträffande händelserna i Solna och Kristianstad ger innehållet i de aktuella e-breven intryck av att avsikten var att fira verkställigheten av besluten om avvísning respektive utvisning. De ansvariga tjänstemännen har dock uppgett att det inte fanns någon sådan avsikt utan att skälen till sammankomsterna var andra. Detta kan sägas vinna stöd av andra uppgifter i Migrationsverkets utredning rörande tjänstemännen och deras förhållningssätt gentemot asylsökande. Jag kan dock konstatera att båda meddelandena i det nu berörda hänseendet fick en olämplig utformning. De innehåller också kommentarer som framstår som nedsättande gentemot de asylsökande, vilket givetvis inte är godtagbart.

Angående händelsen i Hedemora har enhetschefen under utredningen lämnat en utförlig redogörelse rörande omständigheterna kring mötet med den synskadade mannen. Det som har upplysts kan emellertid inte ursäkta hennes agerande vid mötet, som var oacceptabelt. Jag noterar att Migrationsverket inlett ett disciplinärt förfarande enligt bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning och att personalansvarsnämnden beslutat att tilldela enhetschefen en varning.

Jag konstaterar att Migrationsverket med anledning av vad som kom fram genom utredningen av dessa händelser har beslutat att vidta en rad åtgärder, bl.a. med avseende på frågor om bemötande och förhållningssätt.

Initiativärendet föranleder inga ytterligare åtgärder från min sida.

Ärendet avslutas.

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Disciplinansvar för en tjänsteman vid dåvarande Skattemyndigheten i Gävle, skattekontoret i Ljusdal, med anledning av brister i handläggningen av ett taxeringsärende

(Dnr 3293-2003)

JO Nordenfelt meddelade den 9 december 2005 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

B.W. anmälde i en skrivelse den 5 augusti 2003 Skattemyndigheten i Gävle. Han klagade på handläggningstiden i ett ärende rörande sin taxering år 1996 och uppgav att ärendet ännu inte hade slutbehandlats.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från skattemyndigheten den 19 september 2003 varvid framkom bl.a. följande. B.W. hade den 18 december 2001 överklagat ett av skattemyndigheten fattat omprövningsbeslut rörande hans taxering år 1996. Med anledning av hans överklagande fattade skattemyndigheten ett omprövningsbeslut den 12 mars 2003. Beslutet hade ännu inte expedierats till B.W.

Skattemyndigheten anmodades att yttra sig över vad B.W. hade anfört beträffande handläggningstiden.

Skattemyndigheten – tf. regionskattechefen H.H. – hänvisade i remissvaret den 14 november 2003 inledningsvis till ett inhämtat yttrande från skattekontoret i Ljusdal. Skattekontoret anförde i yttrandet den 27 oktober 2003 bl.a. följande.

Bakgrund

B.W. var det aktuella året delägare och företagsledare i Handelsbolaget H.L. – – –. En skatterevision företogs av handelsbolaget, vilket föranledde följdändringar av B.W:s inkomsttaxering 1996 genom omprövningsbeslut daterat den 6 november 1997.

B.W. har i skrivelse som inkom till skattemyndigheten den 18 december 2001 besvärat sig över skattemyndighetens omprövningsbeslut gällande 1996 års taxering. Sammanfattningsvis yrkar B.W. i besvären att bli taxerad i enlighet med den avlämnade självdeklarationen och att påförda skattetillägg undanröjs. Som grund för överklagandet anger B.W. bl.a. att hans deklARATION inte prövats efter det att han inlämnat bl.a. originalhandlingar angående lagervärdering i Handelsbolaget samt tillika beträffande resor med privat bil för handelsbolagets räkning. I övrigt åberopar han som grund handlingar som tidigare lämnats under och efter revisionen.

Skattemyndighetens handläggning

För att fullgöra den utredningsskyldighet som åvilar skattemyndigheten i samband med det obligatoriska omprövningsbeslutet i anledning av ett överklagande, har, bl.a. på grund av ärendets och överklagandets vidlyftighet, en relativt utförlig genomgång av underlagen för det överklagade omprövnings-

beslutet gjorts. Bl.a. har en genomgång företagits av revisionsakten och de handlingar som skattskyldig tidigare lämnat i ärendet. Då såväl revision som omprövningsbeslut vid tidpunkten för överklagandet legat mer än 4 år tillbaka i tiden ligger det i sakens natur att en förnyad genomlysning av beslutsunderlagen kräver omfattande tidsåtgång. Under utredningens förlopp har liggettiden för handläggning av ärendet tänjts ut bl.a. till följd av att det i sig, genom överklagandets generella omfattning, innefattar en mångfald sakfrågor som det överklagade omprövningsbeslutet avgjort. Tiden för aktiv utredning har dessutom genom kötid för andra ärenden på myndigheten och passiv liggettid blivit alltför utdragen.

Skattemyndigheten har fattat det obligatoriska omprövningsbeslutet i anledning av överklagandet, den 12 mars 2003. Däremot har beslutet och ärendet ännu inte överlämnats till Länsrätten eller expedierats till den klagande. Orsaken till detta är tidsbrist för handläggaren av ärendet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att handläggningstiden i detta ärende blivit alltför lång av angivna orsaker.

Distriktet har haft alltför stora ärendebalanser. Inför 2003 har därför hanteringen av överklagande- och omprövningsärenden organiserats om. En av processförarna fungerar som samordnare av all processföring i distriktet. Två nya processförare utbildas och enklare omprövningsärenden hanteras av skattehandläggare. Målsättningen vid årets utgång är att handläggningstiden för ett överklagande är högst 6 månader och en omprövning högst 3 månader. Tillgänglig statistik visar en kraftig minskning av balanserna och distriktet har goda förhoppningar om att målet nås.

Skattemyndigheten anförde vidare följande.

Av yttrandet framgår att överklagandet kommit in till skattekontoret den 18 december 2001. Obligatoriskt omprövningsbeslut enligt 6 kap. 6 § taxeringslagen (1990:324) har fattats den 12 mars 2003. Beslutet har inte expedierats till B.W. och inte enligt 6 kap. 7 § taxeringslagen överlämnats för prövning av länsrätten.

SKM kan konstatera att handläggningstiden för rubricerat ärende varit oacceptabelt lång. SKM beklagar detta.

De skäl som skattekontoret anför för den långa handläggningstiden hänför sig huvudsakligen till hur arbetsuppgiften prioriterats och organiserats.

Skattekontoret har i sitt yttrande närmare redogjort för de förändringar som har vidtagits för att i framtiden säkerställa att detta inte ska kunna inträffa. SKM kommer att följa upp handläggningstiden för omprövningar och överklaganden inom regionen.

B.W. kommenterade remissvaret.

Vid telefonsamtal med en tjänsteman vid Länsrätten i Gävleborgs län den 2 mars 2005 framkom att målet rörande B.W:s överklagande kom in till länsrätten den 18 oktober 2004.

Akten i B.W:s skattemål hämtades in. Av handlingarna framgick att skattemyndighetens obligatoriska omprövningsbeslut i ärendet, undertecknat av föredraganden T.A., var daterat den 15 oktober 2004. Beslutet innebar att det överklagade beslutet i beskattningsfrågorna inte ändrades men att ett tidigare påfört skattetillägg undanröjdes. Ärendet hade överlämnats till länsrätten den 15 oktober 2004.

Skatteverket anmodades att avge nytt yttrande i ärendet.

Skatteverket – genom enhetschefen I-L.A. – yttrade sig den 31 maj 2005. Till yttrandet var fogat bl.a. skriftliga upplysningar av T.A.

T.A. anförde bl.a. följande.

Den 12 mars 2003 föredrogs ärendet i skattenämnden som fattade beslut i sakfrågan (att avslå överklagandet och överlämna det till länsrätten för prövning), dvs. skattemyndigheten tog då ställning i sakfrågan. Någon formell beslutshandling upprättades emellertid inte vid detta tillfälle.

Omprövningsbeslutet fick sin slutliga utformning och meddelades först den 15 oktober 2004 till B.W. samt expedierades till densamme först vid denna tidpunkt. Samma dag överlämnades överklagandet för prövning till länsrätten.

Vid normal ärendehantering fattas beslut och tillhandahålls och meddelas/expedieras beslutshandlingen till part samma dag. I övriga fall kan av särskilda skäl, vanligtvis beroende av den tid som åtgår för den slutliga utformningen av beslutet, beslut meddelas och expedieras inom en vecka efter dagen för beslutsfattandet.

I det aktuella ärendet har denna ordning beklagligtvis inte följts av skäl som tidigare redovisats; hög arbetsbelastning hos vederbörande handläggare, allmänt bristande resurser för att klara kravet på korta ärendehandläggningstider. Som en följd härav uppkommer långa liggetider/kötider hos myndigheten innan ärenden kan slutbehandlas.

I Skatteverkets yttrade anfördes följande.

Skatteverkets inställning

Skatteverket ser mycket allvarligt på de brister som förevarit i ärendet med avseende dels på skattenämndens underlåtenhet att fullgöra sin underrättelseskyldighet och dels på den oacceptabelt långa handläggningstid som B.W. fått utstå med avseende på hans överklagande av 1996 års taxeringsbeslut.

Ärendet

B.W. har i en skrivelse den 5 augusti 2003 till JO framfört klagomål mot dåvarande Skattemyndighetens i Gävle sena handläggning av hans överklagande av taxeringsbeslut rörande 1996 års inkomsttaxering.

Utredningen

Skattekontoret Söderhamn har via regionskattechefen i Gävle anført bl.a. följande av intresse i ärendet. Bifogat protokoll över skattenämndens sammanträde visar att B.W:s omprövningsärende föredrogs och beslutades den 12 mars 2003. Det obligatoriska omprövningsbeslutet expedierades/meddelades emellertid inte till klaganden och överlämnades inte heller till länsrätten vid yttrandetillfället. Omprövningsbeslutet skickades till klaganden den 15 oktober 2004 och överlämnades samma datum till länsrätten. Den långa tidsutdräkten berodde på hög arbetsbelastning hos berörd handläggare och en otillräcklig uppföljning av den typen av ärenden.

Skatteverkets huvudkontor har vid förnyad utredning i ärendet inhämtat bl.a. följande. B.W:s överklagande av 1996 års taxering kom in till kontoret den 18 december 2001. Den 12 mars 2003 föredrogs hans, hustruns och deras gemensamt ägda handelsbolags ärenden i skattenämnden, som fattade beslut i sakfrågan med innebörd att avslå överklagandena och att dessa skulle överlämnas till länsrätten för prövning. Föredraganden i ärendet utformade emellertid inte, av förbiseende eller av annan orsak, någon beslutshandling i anslutning till nämndsammanträdet angående B.W. Dåvarande skattemyndigheten kom därför inte heller att expediera något obligatoriskt omprövningsbeslut till B.W. Det obligatoriska omprövningsbeslutet fick sin slutliga utformning först den 15 oktober 2004. Samma dag expedierades beslutet till B.W. samt överlämnades det tillsammans med överklagandet till länsrätten.

Enligt Skattekontoret i Ljusdal tillhandahålls och expedieras beslutshandlingar vid normal ärendehantering till part samma dag. I övriga fall kan vid

särskilda skäl – vanligen beroende på tidsutdräkt för utformning av beslutet – beslut meddelas och expedieras inom en vecka från dagen efter dagen för beslutsfattandet.

Bedömning

Enligt 6 kap. 6 § första stycket taxeringslagen (1990:324) skall skattemyndigheten snarast ompröva ett beslut som överklagas. Detta görs genom s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut. Vidare följer av 7 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. att myndigheter ska tillhandahålla beslut så snart som möjligt om inte beslutet anslås eller avkunnas.

Som Skattemyndigheten i Gävle tidigare har meddelat JO fattades beslut av myndigheten den 12 mars 2003. Beslutet fattades i skattenämnd. Det som därefter inträffade var emellertid att beslutet inte meddelades eller expedierades förrän 15 oktober 2004. Beslut som har fattats av skattenämnd skall sättas upp i särskild handling så snart som möjligt. Normalt sker det genast efter skattenämndssammanträdet men ibland kan det krävas viss tid (upp till två veckor) för att utforma beslutet.

Skatteverket ser mycket allvarligt på den felaktiga handläggningen. Både det förhållandet att det tog över ett och ett halvt år innan beslutet meddelades och expedierades och att den sammanlagda handläggningstiden uppgick till nära tre år är enligt Skatteverkets mening i högsta grad klandervärt. Skatteverket kan endast djupt beklaga det inträffade.

B.W. kommenterade det nya yttrandet.

Vid telefonsamtal med en tjänsteman vid Skatteverket den 4 augusti 2005 upplystes följande. Skattemyndighetens omprövningsbeslut den 6 november 1997 ledde till en tillkommande skatt för B.W. med 41 841 kr, vilket inkluderade skattetillägg med 8 894 kr. B.W. betalade 41 841 kr till skattemyndigheten den 30 mars 1998. Skatteverket återbetalade skattetillägget och tillkommande ränta, totalt 11 302 kr, till B.W. den 18 oktober 2004.

I ett beslut den 9 september 2005 anförde jag följande.

Bedömning

Av 6 kap. 6 § taxeringslagen (1990:324) framgår att Skatteverket snarast skall ompröva ett överklagat beslut. JO har i tidigare ärenden uttalat att endast i undantagsfall bör ett överlämnande av ett överklagande ske senare än någon eller några månader från det att överklagandet kom in till myndigheten (se t.ex. beslut den 23 mars 2000 i JO:s ärende dnr 600-1999). Jag instämmer i denna bedömning.

I 21 § förvaltningslagen (1986:223) finns föreskrifter om att den som är part skall underrättas om innehållet i myndighetens beslut. Av 8 § förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet (se numera 7 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.) följer att i det nu aktuella fallet beslutet skulle ha tillhandahållits så snart som möjligt.

B.W:s överklagande kom in till skattemyndigheten den 18 december 2001. Det obligatoriska omprövningsbeslutet fattades vid en föredragning i skatte-

nämnd den 12 mars 2003. Redan den handläggningstiden, som uppgick till nästan 15 månader, var alldeles för lång.

Genom utredningen har också framkommit att underrättelsen om det beslut som fattades vid skattenämndens sammanträde den 12 mars 2003 inte utfärdades förrän den 15 oktober 2004 och då i en handling benämnd Obligatoriskt omprövningsbeslut. Först därefter överlämnades ärendet till länsrätten samt underrättades B.W. om beslutet. Handläggningstiden i denna del uppgick således till 19 månader. En så lång handläggningstid är uppenbart oförenlig med de bestämmelser som reglerar den nu berörda handläggningen. Det har i ärendet inte framkommit något som kan anses ursäktat eller ens ge en rimlig förklaring till dröjsmålet. För B.W:s del har det inträffade inneburit att han inte har haft möjlighet att under den aktuella tiden få sin talan prövad i länsrätten. Skattenämndens beslut att undanröja det påförda skattetillägget kunde inte heller verkställas under denna tid.

Av utredningen framgår att T.A. var ordförande och föredragande vid skattenämndens sammanträde den 12 mars 2003. Sedan nämnden hade fattat beslut vid sammanträdet ålåg det honom att vidta de efterföljande åtgärderna. Genom det långa dröjsmål som uppkom i detta avseende anser jag att T.A. i varje fall av oaktsamhet har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen och därigenom gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. Felet är inte ringa. Jag överlämnar därför ärendet till Skatteverkets personalansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar.

Skatteverkets personalansvarsnämnd

I ett beslut den 17 oktober 2005 tilldelade Skatteverkets personalansvarsnämnd T.A. disciplinpåföljd i form av en varning. I skälen för beslutet anförde personalansvarsnämnden bl.a. följande.

Enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) kan disciplinpåföljd för tjänsteförseelse åläggas den arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen och felet inte är ringa. Disciplinpåföljd är varning eller löneavdrag.

Enligt 17 § LOA får disciplinpåföljd bara meddelas om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförts mot honom.

Enligt 6 kap. 6 § taxeringslagen ska skattemyndigheten snarast ompröva ett beslut som överklagas. Av 7 § förordningen om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m. följer att myndigheter ska tillhandahålla beslut så snart som möjligt om inte beslutet anslås eller avkunnas.

Handläggningstiden, både vad avser tiden från det att överklagandet kom in till skattemyndigheten (den 18 december 2001) till dess att beslut fattades vid föredragningen i skattenämnd den 12 mars 2003 och tiden från detta beslut till dess det expedierades och överlämnades till länsrätten (den 15 oktober 2004) har varit alldeles för lång och inte följt de bestämmelser som reglerar handläggningen. Det har ålegat T.A. dels att snarast ompröva beslutet som överklagades, dels att så snart som möjligt vidta de efterföljande åtgärder som beslutet den 12 mars 2003 gav upphov till. Det har inte framkommit några omständigheter som kan ursäktat eller ge en rimlig förklaring till dröjsmålet i handläggningen.

Genom det långa dröjsmålet i handläggningen har T.A. i vart fall av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen och därigenom gjort sig skyldig till tjänsteförseelse.

Nämnden anser att den underlåtenhet som T.A. gjort sig skyldig till ska bedömas som en pågående underlåtenhet som upphörde först den 15 oktober 2004 då beslutet som fattats den 12 mars 2003 expedierades och överlämnades till länsrätten. Det föreligger därför inte något hinder mot att meddela T.A. en disciplinpåföljd för det som anförts mot honom.

Mot denna bakgrund anser nämnden att T.A. ska meddelas en disciplinpåföljd i form av en varning.

Sedan Skatteverkets personalansvarsnämnds beslut numera vunnit laga kraft avslutas härmed ärendet hos JO

Ett initiativärende upptaget efter JO:s inspektion av Skatteverket, region Malmö; fråga om handläggningen av omprövningsärenden gällande taxering

(Dnr 2043-2004)

1. Initiativet

Dåvarande *JO Lundin* inspekterade den 11–13 maj 2004 Skatteverkets region Malmö (JO:s dnr 1635-2004). Vid inspektionen granskade JO akter och andra handlingar från skattekontoren i Malmö och Lund.

Inför inspektionen hade JO begärt att ett antal akter gällande bl.a. omprövningsärenden skulle hållas tillgängliga för granskning. När inspektionen inleddes upplyste dock företrädare för Skatteverket att akterna i vissa ärenden, vilka handlades av en viss tjänsteman, I.H., inte kunde återfinnas på hennes tjänsterum. I.H. hade vid tillfället semester, men hade inkallats för att söka reda på akterna.

Resultatet blev att Skatteverket, trots efterforskningarna, inte kunde återfinna handlingarna i sju ärenden. Förutom dessa ärenden påträffade JO ett antal ärenden, där I.H. var handläggare, vilka inte hade slutförts.

JO beslutade vid inspektionen att låta utreda handläggningen av de aktuella ärendena i ett särskilt upplagt ärende. JO anmodade Skatteverket att efter kopiering av de aktuella akterna insända dessa i original till ombudsmannaexpeditionen. Akterna inkom till JO den 24 maj 2004.

Föredraganden i ärendet hos JO upprättade den 17 juni 2004 en promemoria, som upptog en redogörelse för de enskilda ärendena. Promemorians innehåll har inte tagits med i detta referat. – I de flesta ärendena hade Skatteverket efter inspektionen vidtagit åtgärder för att avsluta dem. De åtgärder som var kända när promemorian upprättades antecknades i en bilaga, som dock inte heller den tas med här.

2. Förundersökning

Mot bakgrund av det som framkommit fanns anledning att anta att befattningshavare som står under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO Lundin beslutade därför den 17 juni 2004 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Under förundersökningen hölls förhör med vissa tjänstemän vid skattekontoret i Malmö.

Det som kom fram under förundersökningen motiverade emellertid inte dess fullföljande. *JO Nordenfelt* – som övertog ärendet när hon tillträdde som JO – beslutade därför den 9 juni 2005 att förundersökningen skulle läggas ned.

3. Remiss

Den 13 juni 2005 anmodade JO Nordenfelt Skatteverket, huvudkontoret, att yttra sig över handläggningen av de aktuella ärendena.

4. Skatteverkets yttrande

I sitt svar den 12 december 2005 anförde Skatteverket – verksjuristen Eva Berzins – inledningsvis följande.

Skatteverkets inställning

Skatteverkets huvudkontor (HK) anser att handläggningen av så gott som samtliga de i nu förevarande ärende aktuella skatteärenden vid dåvarande Skattemyndigheten i Malmö (SKM) har uppvisat ett flertal mycket allvarliga brister.

När det gällde de enskilda ärendena hänvisade Skatteverkets huvudkontor till en redogörelse som Skatteverket Malmö hade lämnat. Till denna redogörelse fogade huvudkontoret vissa förtydliganden. Dessa redogörelser m.m. har inte tagits med här, liksom inte heller de handlingar till vilka Skatteverket hänvisade.

Skatteverket anförde sammanfattningsvis följande.

Av utredningen i ärendet framgår att det har förekommit ett stort antal allvarliga brister i handläggningen av de aktuella ärendena. Ett exempel på en sådan brist är långa handläggningstider.

Enligt 6 kap. 6 § TL i dess lydelse före den 1 januari 2004 skall skattemyndigheten snarast ompröva det överklagade beslutet.

JO har i beslut den 21 juni 1993 (diarienummer 86-1993)¹ uttalat sig om skyndsamhetskravet i 6 kap. 6 § TL. I detta ärende anförde dåvarande RSV att för de fall en tillfredsställande utredning beträffande den omtvistade sakfrågan föreligger vid den skattskyldiges överklagande bör myndighetens ambition vara att fatta ett obligatoriskt omprövningsbeslut inom en månad från det att överklagandet kom in. RSV behandlade också frågan om handläggningstiderna när ytterligare utredning i ärendet kan bli aktuell. RSV avslutade med att uttala att det endast i undantagsfall torde komma ifråga att ett obligatoriskt omprövningsbeslut fattas senare än ett år efter det att överklagandet kom in. JO uttalade i sitt beslut följande. ”Jag hyser tveksamhet inför den inställning angående tidsaspekterna som RSV givit uttryck för i sitt remissvar. Från flera synpunkter ser jag det som felaktigt att skattemyndighetens hantering av överklagade taxeringsärenden skulle få ta upp till ett år eller mer innan handlingarna överlämnas till länsrätten. Härigenom går den skattskyldige under avsevärd tid miste om sin rätt att få sin sak prövad av domstol.”

¹ JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 214, JO:s anm.

Enligt RSV:s riktlinjer daterade den 3 februari 2002 (dnr 10310-02/100) bör ambitionen vara att fatta ett sådant obligatoriskt omprövningsbeslut inom en månad från det att överklagandet kom in. Den utredningsskyldighet som åvilar skattemyndigheten vid obligatorisk omprövning får i normalfallet inte medföra att överlämnandet till länsrätt sker senare än tre månader efter det att överklagandet kom in.

I ett av de aktuella ärendena (...) har det obligatoriska omprövningsbeslutet fattats flera år efter det att överklagandet kom in till SKVM vilket givetvis inte är acceptabelt.

Något motsvarande skyndsamhetskrav vad gäller s.k. ”vanliga” omprövningsbeslut finns inte i TL. Det säger dock sig självt att handläggningen av sådana omprövningsbeslut inte får dra ut på tiden. I ett stort antal fall har omprövningstiderna uppgått till flera år. Klander måste därför riktas mot SKVM i det avseendet.

Vidare har det vid utredningen i ärendet framkommit mycket stora brister i diarieföringen som t.ex. att in- och utgående handlingar inte registrerats i diariet och ärenden inte avslutats i diariet trots att beslut fattats och ärendet skulle avslutas i diariet. I ett fall (...) har en begäran om omprövning registrerats i diariet av en person som var avliden. Det kan även noteras att efter det att andra handläggare har övertagit ärendena från I.H. har ärendena i ett flertal fall inte registrerats på den nye handläggaren. Dessa stora brister i diarieföringen är naturligtvis inte acceptabla.

Det har också visat sig att handlingar, t.ex. deklARATIONER och överklaganden m.m., försvunnit och inte kunnat återfinnas. Ärendehanteringens har således visat stora brister. I ett fall (...) har SKM fattat ett beslut som står i strid med bestämmelserna i 4 kap. TL. Detta är naturligtvis inte något som går att ursäkta.

I.H. har i ett flertal fall övertagit ärenden som redan vid övertagandet föredde brister i handläggningen t.ex. genom att inga åtgärder vidtagits i ärendena. Detta gäller exempelvis ärendena (...). Enligt Skatteverket kan därför inte enbart I.H. lastas för vad som förevarit.

Sedan JO företagit sin inspektion den 11–13 maj 2004 har SKVM efterforskat försvunna handlingar och i görligaste mån kompletterat akterna. SKVM har också fattat erforderliga omprövningsbeslut, låt vara för sent.

I de fall fråga har varit om långa handläggningstider har SKVM vidare sänt ut ett meddelande till de skattskyldiga med en ursäkt för att handläggningen blivit så långvarig.

Som framgår av SKVM:s redogörelse så har det aktuella skattekontoret numera infört en ny rutin för bl.a. bevakning av öppna ärenden benämnd ”Arbetsrutin öppna ärenden m.m.”. Av denna rutin framgår bl.a. att uppföljningar ska göras t.ex. genom s.k. tertialuppföljningar beträffande äldre ärenden. Om dessa rutiner hade följts vad gäller nu aktuella ärenden torde de brister som framkommit ovan inte ha inträffat.

JO Nordenfelt meddelade beslut i ärendet den 10 januari 2006. Hon anförde därvid följande.

5. Bedömning

Som framgår av utredningen har handläggningen vid skattekontoret i Malmö av de vid JO:s inspektion iakttagna ärendena varit förknippad med ett stort antal brister av skiftande slag. Jag instämmer i stort i Skatteverkets bedömning av handläggningen men vill tillägga följande.

Till övervägande del har bristerna kommit att knytas till en viss handläggare, I.H., som givetvis inte kan undgå allvarlig kritik. Det är dock uppenbart att det inträffade hade kunnat undvikas genom en bättre arbetsledning, inte minst

2006/07:JO1

vad gäller de vid skattekontoret tillämpade rutinerna för bl.a. arbetsfördelning, registrering och uppföljning. Min allvarliga kritik riktas därför i lika hög grad mot ledningen för skattekontoret

Ett skattekontors handläggning av taxeringsärenden har varit bristfällig i flera avseenden. Dessutom fråga om jäv har uppkommit för tjänsteman som anmälts till JO

(Dnr 4366-2004)

JO Nordenfelt meddelade den 30 september 2005 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 oktober 2004 begärde B.K. att JO skulle granska skattekontoret i Halmstads handläggning av vissa ärenden rörande ett bolag som han var ställföreträdare för. B.K. anförde i huvudsak att handläggningen av bolagets överklaganden varit för långsam samt att Skatteverket underlåtit att vidta föreskrivna taxeringsåtgärder med anledning av Länsrätten i Hallands läns domar den 6 maj 2004. I en komplettering som kom in till JO den 15 november 2004 framförde vidare B.K. kritik mot att den handläggare som anmälan avsåg hade fortsatt att handlägga ärenden rörande bolaget efter det att anmälan kom in. B.K. framförde också kritik mot hur denna handläggare agerat i samband med bolagets deklarationsavlämnande taxeringsåret 2003. I ytterligare en komplettering, som kom in till JO den 8 december 2004, klagade B.K. på att samme handläggare underlåtit att behandla bolagets ansökan om F-skatt med den skyndsamhet sådana ärenden kräver.

Utredningen

Anmälan samt den skrivelse som kom in till JO den 15 november 2004 remitterades till Skatteverket. I remissvar den 28 januari 2005 anförde Skatteverket, genom skattedirektören Inga-Lill Askersjö, följande (en närmare redogörelse för B.K:s anmälan har inte tagits med i detta referat).

Utredningen

Skattekontoret har genom eftertaxering för åren 1998–2001 reducerat bolagets sammanlagda redovisade underskott att utnyttja mot framtida taxeringar. Bolaget har överklagat taxeringarna till länsrätten. Vid taxeringen 2002 beslöt skattekontoret att frånga deklARATIONEN och följdändra i enlighet med skattekontorets tidigare taxeringsbeslut för bolaget. Bolaget överklagade även denna taxering. Eftersom länsrättens domar rörande bolagets taxering för 1998–2001 kunde förväntas inom en nära framtid och skulle påverka taxeringen 2002 valde skattekontoret att avvakta med det obligatoriska omprövningsbeslutet och invänta länsrättsdomarna. I länsrättens domar den 6 maj 2004 fick bolaget bifall till sina yrkanden. Skattekontoret vidtog dock vid denna tidpunkt inga taxeringsåtgärder med anledning av domarna. Skattekontoret överklagade länsrättens domar till kammarrätten. Bolagets överklagande av

taxeringen 2002 förblev liggande utan åtgärd hos skattekontoret. Denna gång i väntan på kammarrättens domar.

Skattekontoret har, efter B.K:s JO-anmälan, i obligatoriskt omprövningsbeslut den 4 november 2004 bifallit bolagets yrkande avseende 2002 års taxering. Överklagandet har därmed förfallit. Skattekontoret har samtidigt vidtagit de taxeringsåtgärder som länsrättens domar avseende åren 1998–2001 föranledde. Åtgärderna medförde inte några debiteringsändringar för bolaget.

Vad gäller 2003 års taxering var bolaget vid tidpunkten för länsrättens domar sköntaxerat i avsaknad av deklaration. Beslut om sköntaxering för bolaget fattades den 24 november 2003. Enligt skattekontoret hade vare sig någon deklaration eller kopia av deklaration inkommit till skattekontoret före detta datum trots att föreläggande härom hade skickats den 29 augusti 2003 och övervägande med taxeringsförslag hade skickats den 24 oktober 2003. Först den 25 november 2003 inkom en deklaraionskopia. Då kopian inkommit efter beslutet om sköntaxeringen tolkades denna som en begäran om omprövning av taxeringen och kopian lades till handlingarna i avvaktan på länsrättens domar. Bolaget överklagade sköntaxeringen den 17 maj 2004. Skattekontoret väntade med att handlägga överklagandet eftersom man avvaktade kammarrättens domar. Vid skattekontorets genomgång av handlingarna i november 2004 med anledning av JO-anmälan uppmärksammades att vare sig deklaraionskopian eller överklagandet var underskrivna i vederbörlig ordning. Skattekontoret har den 4 november 2004, i samband med omprövningsbeslutet avseende bolagets taxering 2002, vid obligatorisk omprövning av taxeringen 2003 beslutat att inte ändra sköntaxeringen. Ärendet är nu överlämnat till länsrätten.

Under Skatteverkets utredning har B.K. i kompletterande skrift till JO den 16 november 2004 bett om ytterligare granskning av skattekontorets handläggning. Efter hans JO-anmälan har skattekontoret beslutat i samtliga bolagets ärenden och överlämnat ett ärende till länsrätten. B.K. uppmärksammar att samma handläggare har fortsatt handlägga bolagets ärenden trots hans anmälan. Handläggaren är jävig enligt förvaltningslagens jävsbestämmelser och borde därför ha bytts ut.

Skatteverket har med anledning av kompletteringen inhämtat nytt yttrande från skattekontoret.

Skattekontoret har beträffande jävsfrågan anfört att det inte föreföll rationellt att med anledning av JO-anmälan skilja handläggaren från ärendet. Handläggaren har dock efter den 19 november 2004 inte handlagt några av bolagets ärenden.

Skatteverkets bedömning

Obligatorisk omprövning och överlämnande till länsrätt

I 6 kap. 3–7 §§ taxeringslagen (1990:324), TL, finns bestämmelser om hur ett överklagande från en skattskyldig skall hanteras. Där framgår bl.a. att Skatteverket skall pröva om överklagandet kommit in i rätt tid och om så är fallet snarast ompröva det överklagade beslutet. Om Skatteverket inte ändrar beslutet som den skattskyldige begär skall ärendet överlämnas till länsrätten.

Skattekontoret har som skäl för att vänta med omprövningsbeslut och överlämnande anfört praktiska och som det får förstås processekonomiska hänsyn vid hanteringen av bolagets överklaganden avseende taxeringarna 2002 och 2003. Skatteverkets handläggning skall emellertid följa TL och det är inte Skatteverkets sak att göra egna överväganden huruvida överklaganden skall överlämnas till länsrätten eller inte. Skattekontoret borde således snarast efter det att överklagandena inkom ha omprövat besluten och om ändring inte skett överlämnat ärendet till länsrätten. Enligt Skatteverket är därför den handläggning som skett av bolagets överklaganden klandervärd.

Taxeringsåtgärder

Av 4 kap. 23 § TL framgår att Skatteverket snarast efter det att en domstol meddelat beslut i ett mål om taxering skall vidta de taxeringsåtgärder som föranleds av domstolens beslut.

Det har framkommit att skattekontoret så sent som i november 2004, efter B.K:s JO-anmälan, vidtagit de av länsrättens domar den 6 maj 2004 föranleda taxeringsåtgärderna. Skattekontoret har som skäl för sitt handlande angett att man inväntat kammarrättens domar. I TL finns inget stöd för detta handlande och Skatteverket anser att handläggningen också i denna del är klandervärd.

Deklaration 2003

En självdeklaration skall enligt 4 kap. 3 § lagen (2001:1227) om självdeklara-tioner och kontrolluppgifter vara underskriven. Om Skatteverkets handläggare vid granskning finner att inkommen självdeklaration saknar underskrift bör handläggaren som en serviceåtgärd erbjuda den skattskyldige att åtgärda bristen.

De grundläggande reglerna om myndighets serviceskyldighet återfinns i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL. Myndigheten skall lämna upp-lysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som rör myndighe-tens verksamhetsområde. Enligt 7 § FL skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

I ärendet har skattekontoret uppgett att deklARATIONEN 2003 kom in först ef-ter beslut om skönstaxering. Skattekontoret hade dessförinnan, trots B.K:s uppgift om motsatsen, inte mottagit någon deklARATION från bolaget vare sig i original eller i kopia. Det är därför inte visat att bolaget har inkommit med deklARATION innan beslutet om skönstaxering. I denna del kan därför inte skat-tekontoret klandras.

När deklARATIONSKOPIAN inkom till skattekontoret borde emellertid hand-läggaren ha begärt komplettering med bolagets undertecknande. Även vid bolagets överklagande under våren 2004 borde handläggaren ha begärt kom-plettering av underskrift på överklagandet. Det framgår av utredningen att handläggaren inte ens då det upptäcktes att handlingarna inte var underteck-nade begärde in sådan komplettering. Handläggningen är därför också i denna del klandervärd.

Skatteverket har konstaterat att skattekontorets handläggning i väsentliga delar varit felaktig. Regionskattekontoret i Växjö kommer med anledning av det inträffade att ge handläggande personal en grundlig genomgång av gäl-lande rutiner och påtala vikten av korrekt handläggning.

Jäv

Frågan huruvida jäv kan anses föreligga vid handläggningen av ett ärende får prövas från fall till fall. När en handläggare JO-anmäls och när JO tar upp ärendet föreligger enligt Skatteverkets bedömning otvivelaktigt s.k. delika-tesjäv enligt 11 § punkt 5 FL. Skatteverket delar därför B.K:s uppfattning att jäv föreligger i detta fall.

B.K. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Handläggaren L.H. på skattekontoret i Halmstad inkom den 21 september 2005 med en skrivelse i vilken han tillbakavisade påståendet om jäv. Enligt L.H. handlade han sitt sista ärende rörande B.K:s bolag den 4 november 2004. JO:s remiss avseende B.K:s anmälan inkom till skattekontoret i Växjö den 8 november 2004.

Bedömning

Skatteverket har i remissvaret redogjort för aktuell rättslig reglering och bedömt att handläggningen i flera avseenden varit felaktig. Jag instämmer i Skatteverkets bedömning. När det gäller jävsfrågan vill jag emellertid utöver Skatteverkets uttalande anföra följande (jfr JO Kerstin André i JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 252).

Vid Skatteverkets handläggning av ärenden gäller jävsbestämmelsen i 11 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Enligt första stycket 5 i bestämmelsen, som avser s.k. delikatessjäv, är den som skall 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 opartiskhet i ärendet. Av 12 § FL följer att den som är jävig inte får delta vid handläggningen av ärendet.

Jävsreglerna 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.

Det är inte möjligt att uttömmande ange alla de olika 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. Andra fall där jäv kan föreligga är när en tjänsteman står i ett påtagligt beroendeförhållande till en part, t.ex. därför att parten är hans överordnade. Frågan om delikatessjäv kräver en samlad bedömning av omständigheterna i varje särskilt fall.

Jag kan för min del inte dela Skatteverkets bedömning att det ”otvivelaktigt” föreligger delikatessjäv om en handläggare JO-anmäls och JO beslutar att utreda ärendet. Även i sådana fall måste en samlad bedömning av omständigheterna göras. Däremot bör naturligtvis handläggaren inte delta vid utarbetande av svar på JO:s remiss (jfr RÅ80 2:68).

JO:s granskning i ett enskilt ärende avser i första hand huruvida myndigheten eller domstolen har följt den rättsliga reglering som gäller för ärendeslaget i fråga. Det är inte i första hand frågan om en tjänsteman varit jävig som tilldrar sig intresse från JO:s sida utan huruvida en jävig tjänsteman deltagit vid handläggningen av ett ärende i strid med bestämmelsen i 12 § FL. I det aktuella fallet har handläggaren L.H., som anmälan huvudsakligen har riktats mot, efter visst datum, som inte gått att exakt fastställa, inte handlagt några ärenden rörande bolaget. Jag anser att det saknas anledning för mig att bedöma om L.H. varit jävig.

När det gäller hanteringen av bolagets deklaration står ord mot ord om när deklaraionsblanketten – i original eller kopia – inkom till skattekontoret. Ytterligare utredning kan inte förväntas bringa klarhet i frågan. Jag anser det därför inte meningsfullt att göra något uttalande i denna del.

B.K. har vidare framfört kritik mot handläggningen av bolagets ansökan om F-skattsedel som enligt hans mening varit för långsam. Jag finner inte anledning att utreda denna fråga. Jag vill dock framhålla den betydelse som en F-skattsedel har för en näringsidkare och betona vikten av en skyndsam

2006/07:JO1

handläggning av sådana ärenden. Enligt Riksskatteverkets rekommendationer m.m. om utfärdande och återkallelse av F-skattsedel enligt skattebetalningslagen (RSV S 2000:6) bör en ansökan om F-skattsedel behandlas utan onödigt dröjsmål, normalt inom kortare tid än 14 dagar från ankomstdagen. Är ansökan ofullständigt ifylld eller finns några andra oklarheter som måste redas ut bör handläggningstiden i regel ändå inte överskrida sex veckor.

I övrigt har inget framkommit som motiverar ett uttalande från min sida.
Ärendet avslutas.

Skatteverkets handläggning av ett yrkande om inhibition i ett ärende om fastighetstaxering

(Dnr 1568-2004)

JO Nordenfelt meddelade den 30 september 2005 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 april 2004 anförde H.S. följande.

I en skrivelse den 20 januari 2004, vilken ingetts till skattemyndigheten, har jag hos länsrätten i Stockholms län överklagat skattemyndighetens beslut om allmän fastighetstaxering 2003 såvitt avser markvärde för min fastighet (...) i Värmdö kommun. I skrivelsen har jag på anförda skäl yrkat att skattemyndighetens beslut skall inhiberas i avvaktan på länsrättens blivande beslut. Efter som ett inhibitionsyrkande rimligtvis bör prövas skyndsamt och så inte skett ser jag mig föranlåten att anmäla saken till JO.

Utredningen

Anmälan remitterades till Skatteverket för yttrande huruvida någon åtgärd vidtagits med anledning av H.S:s begäran om inhibition. I remissvar anförde Skatteverket, genom enhetschefen Gunilla Hedwall vid huvudkontoret, bl.a. följande.

H.S. har uttryckt sitt yrkande så att han önskar ”att skattemyndighetens beslut skall inhiberas i avvaktan på länsrättens blivande beslut”.

Skatteverket uppfattar H.S:s yrkande så att han begär att det högre taxeringsvärdet som är en följd av 2003 års fastighetstaxering, inte ska påverka fastighetsskatten vid inkomsttaxeringen 2004. Skatteverket kan lagligen inte inhibera sina egna beslut. H.S:s yrkande om inhibition har därför behandlats som en ansökan om anstånd med betalning av skatt. Skatteverket beslutade den 9 juli 2004 att inte medge anstånd med betalning av skatt avseende 2004 års taxering med bl.a. den motiveringen att anstånd med inbetalning av skatt enligt 2004 års inkomsttaxering inte kan medges då den slutliga skatten ännu inte är debiterad.

H.S. yttrade sig över remissvaret och anförde följande.

Jag anser att skattemyndigheten borde utan dröjsmål ha överlämnat ärendet till länsrätten för prövning av inhibitionsyrkandet. Skattemyndigheten har i

stället felaktigt behandlat yrkandet om inhibition som en ansökan om anstånd med inbetalning av skatt och har meddelat beslut i saken den 9 juli 2004. Skatteverket har numera den 23 augusti 2004 meddelat ett omprövningsbeslut varefter ärendet överlämnats till länsrätten, som den 15 september 2004 meddelat ett delbeslut rörande frågan om inhibition. Genom Skatteverkets felaktiga handläggning har det således dröjt nästan åtta månader innan mitt yrkande om inhibition blivit föremål för rätt prövning.

Bedömning

Enligt 29 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får en myndighet som skall pröva ett överklagande bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Motsvarande bestämmelse för de allmänna förvaltningsdomstolarna finns i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Av 3 § FL och 2 § FPL framgår att om det i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från FL respektive FPL, gäller den bestämmelsen. Bestämmelserna om anstånd med betalning av skatt har i rättspraxis ansetts utgöra sådana specialbestämmelser som gäller i stället för bestämmelsen om inhibition i 28 § FPL (se RÅ82 1:37, RÅ Ba-228/77 och Ba-18/80, jfr dock RÅ 1990 ref. 20).

Bestämmelser om anstånd med betalning av skatt finns numera i skattebetalningslagen (1997:483), SBL. Bestämmelserna i SBL gäller enligt 1 kap. 1 § vid bestämmande, debitering, redovisning och betalning av vissa särskilt angivna skatter och avgifter. Det beslut som överklagades av H.S. var ett grundläggande beslut om fastighetstaxering enligt 20 kap. 1 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Sådana beslut omfattas inte av SBL. Någon laglig möjlighet att medge anstånd med betalning av skatt i ärenden om fastighetstaxering finns följaktligen inte. Skatteverket har påpekat att verket inte lagligen kan inhibera sina egna beslut, och att inhibitionsyrkandet därför tolkats som en anståndsbegäran. Detta konstaterande är i och för sig riktigt. Det är emellertid svårförståeligt för mig att Skatteverket av denna anledning tolkat H.S:s uttryckliga yrkande om ”inhibition” som en begäran om anstånd. Den korrekta åtgärden när ett yrkande om inhibition framställs i ett överklagande är att skyndsamt överlämna ärendet till överklagandeinstansen (jfr 27 § FL).

Jag vill tillägga att också utifrån (den felaktiga) utgångspunkten att H.S. hade begärt anstånd med betalning av skatt hade Skatteverket varit skyldigt att snabbt ta ställning till denna begäran. En begäran om anstånd bör enligt Riksskatteverkets rekommendationer m.m. om anstånd med inbetalning av skatt enligt skattebetalningslagen (RSV S 1998:13) normalt behandlas inom 14 dagar. I förevarande fall har det tagit Skatteverket närmare sex månader att behandla begäran. Det är enligt min mening en oacceptabelt lång handläggningstid, och skattekontoret förtjänar kritik även av denna anledning.

Ärendet avslutas.

JO:s beslut i ett antal ärenden gällande försöket med trängselskatt i Stockholm

(Dnr 1-2006, 62-2006, 173-2006, 355-2006, 420-2006, 893-2006, 900-2006 och 1780-2006)

JO Nordenfelt meddelade den 30 juni 2006 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 december 2000 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att bl.a. lämna förslag på insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län. Kommitténs arbete skulle syfta till att utveckla transportsystemet på ett för regionen och hela landet miljömässigt, socialt och samhällsekonomiskt hållbart sätt (dir. 2000:96). Kommittén antog namnet Stockholmsberedningen. Enligt tilläggsdirektiv den 14 mars 2002 (dir. 2002:3) skulle Stockholmsberedningen också utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken skulle kunna genomföras.

I sitt delbetänkande *Trängselavgifter* (SOU 2003:61) föreslog Stockholmsberedningen bl.a. att en lag om trängselavgifter i Stockholm skulle införas på försök. Regeringen lade under våren 2004 fram en proposition (prop. 2003/04:145 *Trängselskatt*) i ärendet och riksdagen beslutade att i enlighet med propositionen anta lagen (2004:629) om trängselskatt. Lagen innebar ett tidsbegränsat försök med trängselskatter i Stockholm – det s.k. Stockholmsförsöket. Efter viss fördröjning, beroende främst på överprövning av upphandlingen av den tekniska utrustningen, inleddes försöket den 3 januari 2006 såvitt gäller trängselskatten (Stockholmsförsöket innefattar även utökad kollektivtrafik och fler infartsparkeringar). Av övergångsbestämmelserna till lagen om trängselskatt framgår att försöket skall pågå t.o.m. den 31 juli 2006.

Anmälningar till JO med anledning av Stockholmsförsöket

Det har till JO inkommit närmare 40 anmälningar som i något avseende rör Stockholmsförsöket. Flertalet av dessa har inte föranlett någon åtgärd från JO:s sida. Det har i dessa fall rört sig om t.ex. utformningen av lagstiftningen och bedömningen av skattskyldigheten i enskilda ärenden. I något ärende har klagomålen rört sådant som redan prövats av ett annat tillsynsorgan. I vissa ärenden har från JO:s sida vidtagits enklare utredningsåtgärder, t.ex. inhämtande av upplysningar via telefon. Jag kan också nämna att de anmälningar som kommit in till JO främst har riktats mot Vägverket men även mot Skatteverket och Stockholms stad. När det gäller de anmälningar vilka ansetts kräva en mer omfattande utredning har emellertid bedömningen gjorts att dessa anmälningar uteslutande avser Vägverket.

Det är hitintills sju anmälningar som har ansetts behöva utredas genom ett skriftligt yttrande från Vägverkets sida. Jag har därutöver på eget initiativ, med anledning av uppgifter i en tidningsartikel, tagit upp ytterligare ett ärende för utredning. Sex av anmälningarna och initiativärendet remitterades i ett

sammanhang till Vägverket. Till grund för remissen låg en promemoria, som upprättats av föredraganden i ärendena hos JO, med bl.a. följande innehåll.

Rättsäkerheten vid betalning av trängselskatt

I ett ärende, dnr 1-2006, har anmälaren, B.A., uppgett att han i början av november 2005, via Stockholmsförsoekets webbplats, beställde transpondrar till två fordon. B.A. hade ännu vid tidpunkten för sin anmälan, den 30 december 2005, inte fått de beställda transpondrarna. Han hade inte heller fått någon information om orsaken till leveransdröjsmålet. Det bör noteras att anmälan i detta ärende har riktats mot Stockholms stad.

Ett annat ärende, dnr 420-2006, rör möjligheten att betala via autogiro. Anmälaren, I.M., har uppgett att han i september 2005 beställde en transponder. Fyra veckor senare fick han en blankett, i vilken bl.a. ett bankkontonummer skulle anges. I.M. har uppgett att han omgående skickade tillbaka den ifyllda blanketten. I november 2005 levererades en transponder till honom, men ännu fyra veckor efter leveransen hade han inte fått något meddelande från sin bank om att autogirobetalning hade aktiverats för betalning av trängselskatt. När I.M. den 9 januari 2006 återkom efter en semesterresa återfann han bland sin post ett brev från Vägverket, i vilket angavs att blanketten för betalning via autogiro var felaktigt ifylld. I.M. har uppgett att han inte har fått besked om vad felet eller feLEN har bestått av.

Med anledning av en artikel i Aftonbladet den 7 februari 2006 har JO Cecilia Nordenfelt inlett ett initiativärende, dnr 900-2006. Enligt artikeln har i ett fall betalning av trängselskatt utlöst av att en transponderinnehavare, F.M., förvarat transpondern i en av sina byxfickor under färd med buss. Enligt artikeln upptäckte F.M. att tio kronor hade dragits från det konto som han anvisat för autogirobetalning av trängselskatt. Efter att han kontaktat Vägverket fick han en bild av den passage som hade utlöst betalningen. Bilden föreställde en buss.

Rättssäkerheten vid handläggning av ärenden om trängselskatt

Antalet skattepliktiga passager är mycket stort. Enligt uppgifter på Stockholmsförsoekets webbplats sker under en dag, då trängselskatt uttas, mellan 320 000 och 350 000 skattepliktiga passager. Antalet skattebeslut under en dag kan uppgå till över 100 000. En förutsättning för att denna mängd ärenden skall kunna hanteras är en långt driven automatisering av förfarandet. Flera anmälare har ifrågasatt om handläggningen är rättssäker och förenlig med de krav som förvaltningslagen ställer på ärendehandläggning.

Ett ärende, dnr 173-2006, rör bemötandefrågor. Anmälaren, L.J., har berättat om svårigheter att få tala med ärendehandläggare i ansvarig position. Han har som ett exempel angett ett tillfälle den 6 januari 2006. Betalsystemet var ur funktion under några timmar denna dag och L.J. ringde därför till Vägverkets kundtjänst för att begära anstånd med betalningen. Av den första handläggaren han talade med, Lisa, fick han besked att anstånd inte medgavs. Han fick inte heller tala med någon chef, trots att han begärde det. Vid nästa samtal, med handläggaren Nils, fick han besked om att någon i chefställning skulle ringa honom inom kort, vilket dock inte skedde. Vid ett tredje samtal fick L.J. tala med handläggaren Veronika, vilken även hon meddelade att L.J. skulle bli uppringd av någon i högre ställning. Tre dygn senare fick L.J. ett samtal från en Mikael, som uppgav sig vara chef. Denne uppgav först att anstånd inte medgavs, men meddelade senare under samtalet att ärendet skulle utredas.

L.J. är i grunden kritisk till att han i efterhand inte kan relatera Vägverkets ställningstaganden till vare sig någon person eller ärendebeteckning. Han

ifrågasätter om det är tillåtet för den som är anställd vid en myndighet att vara "anonym" genom att endast uppge förnamn vid kontakter med allmänheten. L.J. gör en jämförelse med hanteringen av fordonsskatt, där såväl handläggare som beslutsfattare är identifierbara. Även anmälaren I.M. (dnr 420-2006, vilket behandlats ovan) har varit inne på denna aspekt.

Å.F. har i sin anmälan (dnr 62-2006) riktat kritik mot att Vägverket inte motiverar sina s.k. grundbeslut i ärenden om trängselskatt. Enligt Å.F. strider detta mot 20 § förvaltningslagen. Å.F. uppger också att han vid kontakt med Vägverkets kundtjänst fått besked om att den som har påförts trängselskatt inte kommer att få någon särskild underrättelse om detta. Han ifrågasätter om förfarandet är förenligt med 21 § förvaltningslagen.

Ett annat ärende, dnr 355-2006, rör samma frågeställning som ovanstående ärende. Anmälaren, N.L., har uppgett att han hos Vägverket förgäves har begärt att få skriftlig information om eventuell påford skatt. N.L. har till sin anmälan bifogat e-postkorrespondens mellan honom och Vägverket. I ett e-postmeddelande den 20 januari 2006 från Vägverket anges att Vägverket inte anser det "möjligt att tillhandahålla information om skattebeslut skriftligen, varken per post eller via e-post". Enligt N.L. kan en myndighet inte kräva att medborgare skall söka information via Internet eller telefon. Han menar att Vägverket är skyldigt att tillhandahålla begärd information skriftligen.

L.B:s anmälan, dnr 893-2006, slutligen, gäller skyldigheten att underrätta part om hur ett beslut kan överklagas. L.B. ifrågasätter om det är rimligt att skattskyldiga skall behöva ringa till Vägverket för att få besked om överprövningsmöjligheterna. Det kan i detta sammanhang noteras att bestämmelsen i 21 § andra stycket förvaltningslagen avser överklagande. Det skulle dock kunna hävdas att det ligger i sakens natur att ett s.k. grundbeslut, som inte får överklagas, bör innehålla eller åtföljas av en upplysning om möjligheten att begära omprövning.

Utöver de ärenden som nämns i promemorian har ytterligare en anmälan remitterats till Vägverket. I det ärendet, dnr 1780-2006, har anmälaren klagat på att han har påförts trängselskatt trots att den aktuella passagen genomfördes med ett fordon som var undantaget från skatteplikt.

Utredning

Vägverket anmodades att yttra sig över innehållet i promemorian. I sitt remissvar den 28 april 2006 anförde Vägverket, genom generaldirektören Ingemar Skogö, följande.

Övergripande beskrivning

Skattskyldighet och beslut m.m.

Av vad som följer av lagen (2004:629) om trängselskatt inträder skattskyldighet för bilens ägare när en skattepliktig bil brukas vid passage av en sådan betalstation som närmare anges i bilaga till lagen. Rent praktiskt registreras passagen genom att den för Vägverket tillgängliga tekniska utrustningen vid betalstationen, jämte att ange tid och plats, fotograferar bilens främre och bakre registrerings skylt samt mottar en eventuell elektronisk signal från en i bilen anbringad elektronisk dosa, en s.k. transponder. En skattepliktig bil identifieras således genom en transpondersignal och/eller genom identifikation av registreringsnummer.

Det fattas ett skattebeslut per kalenderdygn för varje bil som under det ifrågavarande dygnet brukats och identifierats vid en eller flera passager. Själva skattebeslutet fattas av Vägverket genom en i allt väsentligt automati-

serad behandling av identifikationsuppgifterna med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret. Något beslut i skriftlig form expedieras inte till den skattskyldige. Det är alltså här fråga om beslut som till sin utformning avviker från vad som karaktäriserar ett beslut i en mer traditionell bemärkelse. Någon särskild motivering eller annan i beslutssammanhang bruklig underrättelse lämnas följaktligen inte heller till den enskilde.

Närmare om betalningen av trängselskatt

När skattskyldighet har inträtt skall betalning ske enligt närmare i lagen angivna förutsättningar. Betalningen, som författningsenligt skall ske utan särskild anmodan, kan för närvarande utföras genom nyttjande av autogiro, genom manuell hantering hos Pressbyrån eller 7-Eleven eller genom användande av tjänster hos bank eller Svensk kassaservice. Betalning genom autogiro förutsätter dock att bilägaren, genom lån från Vägverket, erhåller och i bilen monterar in den s.k. transpondern.

En nödvändig förutsättning för att komma i besittning av en transponder är att bilägaren undertecknar ett avtal om lån av transponder samt ett därtill kopplat medgivande om betalning av trängselskatt via autogiro. Av avtalet framgår de närmare villkoren för hur transpondern skall användas m.m. samt villkoren för autogiro. Kort efter att en anmälan har inkommit, och då alla nödvändiga uppgifter bedömts vara korrekt ifyllda och handlingen egenhändigt undertecknats, sänds en transponder till bilägaren. Den till transponderinnehavet kopplade betalningen via autogiro kan dock börja användas först när en anmälan härom godkänts av aktuell bank och då bankgirocentralen har registrerat och, så att säga, öppnat autogiro. Det får därvid framhållas att det ankommer på den skattskyldige att tillse att autogiro är aktiverat. I avtalet för anmälan av autogiro påpekas också särskilt att den skattskyldige har att betala på annat sätt i tiden före det att autogiro medgivande har lämnats.

Redogörelser och ställningstaganden

Ärenden som huvudsakligen rör frågor om betalning

I JO:s ärenden med dnr 1-2006, 420-2006 samt 900-2006 aktualiseras frågor om betalning och de rutiner som hänför sig härtill.

När det inledningsvis gäller anmälan i ärende med dnr 1-2006 framgår av för Vägverket tillgängliga uppgifter att ett avtal för transponderinnehav expedierades till anmälaren den 29 december 2005. Det avtalet återkom till Vägverket den 12 januari 2006. Det visade sig därvid att den ifrågavarande anmälaren hade anbringat ytterligare, egenhändigt utformade, villkor till det aktuella avtalet som medförde att behandlingen inte kunde ske enligt normala rutiner. Enligt Vägverkets noteringar översändes dock under alla förhållanden en transponder den 13 januari 2006 och autogiro kunde tas i bruk den 19 januari 2006.

Någon uppgift som hänför sig till den av anmälaren uppgivna beställningen från början av november 2005, och som kastar ljus över dröjsmålet med leveransen av transponder, har emellertid inte kunnat anträffas. Mot denna bakgrund går det inte att dra några tillförlitliga slutsatser om det närmare händelseförloppet och dess orsaker. Vägverket får dock beklaga den olägenhet som anmälaren av allt att döma har drabbats av och samtidigt framhålla att ett inte ringa arbete läggs ned på att kontinuerligt förbättra servicen för den enskilde.

När det sedan gäller kritiken i ärende med dnr 420-2006 har upplysts att anmälaren under senhösten 2005 inkom med en beställning av autogiro för betalning av trängselskatt. I den handling som anmälaren gav in har han emellertid, av vad som i efterhand gått att få fram från bankgirocentralen, angivit felaktigt kontonummer, felaktigt clearingnummer samt felaktig s.k. checksiffror om personkonto. Dessutom har framkommit att den aktuella bilen är registrerad på anmälares bolag. Därvid gäller att om kontoinnehavaren är en

annan än fordonsägaren, vilket var fallet här, så medges inte betalning via autogiro.

Eftersom uppgifterna i de handlingar av det slag det nu är fråga om läses in maskinellt så tar det viss, ibland relativt lång, tid att manuellt reda ut sakförhållandena när det föreligger felaktigheter.

Annat har dock inte framkommit än att beskedet till anmälaren i det aktuella ärendet kunde ha varit väsentligt tydligare och gått snabbare.

I ärendet med dnr 900-2006 – det s.k. initiativärendet – aktualiseras frågor mer direkt kopplade till den tekniska säkerheten vid skattebeslut och uppbörd.

Vägverket får i detta sammanhang inledningsvis framhålla att försöket med trängselskatt, för att vara praktiskt och ekonomiskt genomförbart, kräver en hög grad av automatisering. Automatiseringen består därvid, och som är av intresse i förevarande ärende, bl.a. i att en fordonspassage registreras av en betalstation genom att den tekniska utrustningen vid betalstationen mottar en eventuell transpondersignal samt fotograferar fordonets främre och bakre registrerings skylt.

I det fall som aktualiseras i initiativärendet har det uppenbarligen varit fråga om att en person – i och för sig i strid med vad som föreskrivs i avtalet som reglerar hur utrustningen skall användas – lagt den elektroniska dosan i en ficka varpå den medföljde honom när han var passagerare på en buss som passerade genom en betalstation. Följaktligen, och med den logik som följer av den tekniska lösningen för systemet, har det skett en kommunikation mellan transpondern och betalstationen varpå det i det tekniska systemet förelegat förutsättningar för påförande av skatt.

Det sagda ger i det här läget av beskrivningen vid handen att konstruktionen med en elektronisk kommunikering av uppenbara skäl fordrar att den därtill använda utrustningen används på ett föreskrivet sätt.

För att bl.a. säkerställa skattebeslutens lagenlighet och för att tillgodose berättigade rättssäkerhetskrav tas emellertid, som ovan berörts, ett fotografi av fordonets registrerings skyltar oberoende av kommunikeringen på elektronisk väg.

Dagen efter passage kontrolleras med hjälp av nämnda fotografier att den elektroniska kommunikation som genererat ett skattebeslut verkligen har föranletts av en passage av det fordon som transpondern rätteligen skall vara anbringad i. För det fall, såsom i ifrågavarande ärende, ett skattebeslut har fattats på felaktiga grunder vidtas rättelseåtgärder samt tas kontakt med fordonsägaren varpå denne anmodas att härefter hantera den tekniska utrustningen på föreskrivet sätt. Sker inte rättelse efter anmodan kan Vägverket, enligt vad som närmare följer av avtalet om transponderinnehav, ytterst komma att spärra möjligheten för den enskilde att använda transponder för betalning av skatten.

Vägverket kan mot nu angiven bakgrund konstatera att den enskilde, även om den tidningsartikel som synbarligen föranlett JO:s initiativ ger visst sken av motsatsen, inte har drabbats av någon rättsförlust med anledning av det inträffade.

Ärenden som huvudsakligen gäller efterlevnaden av förvaltningslagen (1986:223)

I ärende med JO:s dnr 173-2006 har påtalats brister i bemötandet hos den för försöket inrättade kundtjänsten. Kritiken riktar sig – i allt väsentligt – mot att till anmälaren riktade ställningstaganden som gjorts i kundtjänsten inte har kunnat relateras till någon individualiserad person samt att personalen inte har kunnat identifieras på annat sätt än genom förnamn.

Vägverket får därvid inledningsvis tydliggöra att den personal som arbetar i kundtjänsten tillhör Manpower och är engagerade av IBM för att uppfylla de åtaganden som föreskrivs i det aktuella kontrakt som gäller för uppdraget. Till kundtjänsten skall den enskilde kunna vända sig för att få svar på frågor av enklare karaktär, såsom bl.a. frågor om betalning. För det fall frågorna be-

döms vara av mer komplicerad art skall de föras inåt i organisationen för att som längst, när sådant behov är påkallat, hamna hos av Vägverket anställd personal.

Arbetet i trängselskatteförsökets kundtjänst följer särskilda instruktioner som är utarbetade i samråd med Vägverket och som anger det sätt varpå arbetet närmare skall utföras. Det kom redan i ett relativt tidigt skede till Vägverkets kännedom att det vid kontakter med enskilda förekommit brister i bemötandet av det slag som beskrivits i anmälan. Vägverket – som fann hanteringen oacceptabel och som utan omsvep beklagar att anmälaren fått ett annat bemötande än vad han med fog kunnat förvänta – vidtog till följd av det som uppdagades ett antal åtgärder som bedömdes nödvändiga för att, jämte annat, säkra kvaliteten på bemötandet. Åtgärderna bestod bl.a. i att rutinen för kundtjänsten förtydligades såtillvida att de som arbetar mot kund alltid skall svara med korrekt såväl för- som efternamn. Vidare skall det numera alltid gå att relatera de ståndpunkter som redovisas i kundtjänsten till en enskild person. Det är därutöver numera möjligt att ha en och samma kontaktperson i frågor som behöver ytterligare utredning och där mer frekventa kontakter är nödvändiga.

När det härefter gäller övriga ärenden (dnr 62-2006, 355-2006 samt 893-2006) aktualiseras, så skrivelsema får förstås, invändningar som är kopplade till utformningen av den del av försöket som utgörs av det automatiserade beslutsförfarandet.

Vägverket får i detta sammanhang framhålla att regeringen (prop. 2003/04:145 s. 52 f.) anfört bl.a. följande.

Vägverket för redan i dag vägtrafikregistret och föreslås nu också i nämnda register få utföra registrering som är nödvändig för att trängselskatt skall kunna tas ut. Med hänsyn härtill finns skäl att i likhet med vad som gäller för t.ex. fordonsskatten föreslå en ordning enligt vilken Vägverket för beskattningsmyndighetens räkning beslutar om trängselskatt samt verkställer uppbörden. Uppbörden sker genom automatiserad behandling och något formellt beslut i traditionell mening fattas således inte var gång en person skall påföras trängselskatt.

Vägverket har inte haft anledning att förstå det nu anförda på annat sätt än att det – utan att de bestämmelser som nu röner särskilt intresse (20 och 21 §§ förvaltningslagen) närmare berörts i förarbetena – är möjligt för verket att avvika från den brukliga beslutsutformningen på det sätt som sker, dvs. att det inte utformas och expedieras särskilda beslutshandlingar. Vid sidan av vad regeringen har anfört fäster verket i sin bedömning därvid särskilt avseende vid de undantagsmöjligheter som föreskrivs i nu upptagna bestämmelser i förvaltningslagen. Vägverket får i samband härmed även påpeka att ett avvikande synsätt skulle vara i praktiken omöjligt att realisera i och med att det här är fråga om i storleksordningen 110 000 skattebeslut per dygn.

En annan sak är att Vägverket på varje görligt sätt bör underlätta för den enskilde att kunna tillvarata sin rätt samt att bistå med information m.m. om såväl de generella förutsättningarna som enskildheter i det individuella ärendet. En förstärkning härav sker också bl.a. genom den ovan förmälda uppstramningen av rutinerna i kundtjänsten men också genom att det numera är möjligt att på Vägverkets hemsida (www.vv.se) under rubriken *Mina skattebeslut* ta del av ingående upplysningar om hur man som enskild skall gå till väga när det gäller bl.a. begäran om omprövning m.m. av det ursprungliga skattebeslutet.

I sitt remissvar i ärende dnr 1780-2006 anförde Vägverket följande.

Bakgrund

Bestämmelser om trängselskatt återfinns i bl.a. lagen (2004:629) om trängselskatt.

Av 2 § sagda lag framgår att det är Vägverket som, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, skall besluta om trängselskatt, expeditionsavgift och tilläggsavgift samt verkställa uppbörd av sådan skatt och avgift.

Av särskilt intresse i förevarande ärende är därjämte att det enligt 6 § i den nu upptagna författningen ankommer på Skatteverket att efter ansökan från den som enligt särskilda föreskrifter beviljats parkeringstillstånd för rörelsehindrade besluta om att till följd av parkeringstillståndet undanta en viss bil från skatteplikt.

När Skatteverket beslutat om beviljande av sådant undantag som avses i 6 § skall – till följd av vad som följer av bestämmelsen i 2 § – underrättelse härom tillställas Vägverket för införande av uppgiften i vägtrafikregistret samt i ett för trängselskatten särskilt tillskapat register kallat CTS. Den manuella och tekniska process som krävs för att uppgiften om undantag skall finnas i registren tar, räknat från beslutsdagen, normalt två till tre dagar.

Ärendet

Redogörelse

Av från Skatteverket inhämtade uppgifter framgår att anmälaren i ifrågavarande ärende inkom till nämnda verk med ansökan om undantag från skatteplikt den 10 januari 2006. Skatteverket begärde därvid komplettering med hänvisning till att anmälaren inte, som föreskrivits, till ansökan bifogat kopia på giltigt parkeringstillstånd för rörelsehindrad. Den 22 januari 2006 inkom komplettering i begärt avseende varpå Skatteverket i beslut den 23 januari 2006 beviljade anmälares fordon undantag från skatteplikt med giltighet från och med beslutets datum till och med den 31 januari 2006. Beslutet expedierades, av för Vägverket tillgängliga uppgifter, med ordinarie postgång.

När det sedan gäller ärendet i övrigt framgår av akten i anmälningsärendet att trängselskatt m.m. påfördes för passager med det från skatteplikt befriade fordonet den 23 och den 24 januari 2006. I omprövningsbeslut den 13 februari 2006 fann dock Skatteverket att anmälaren skulle befrias från betalning av skatt och avgifter för nämnda passager varefter ett utbetalningskort om den överskjutande skatten m.m. expedierades.

Ställningstagande

Av vad som framkommit har de fordonspassager som genererat påförande av skatt och Skatteverkets beslut om undantag från skatteplikt i det närmaste sammanträffet i tiden. Med hänsyn härtill, och till den fördröjning som den myndighetsöverskridande manuella och tekniska hanteringen innebär för införandet av beslutets verkningar i nödvändiga register, har uppgiften om undantag från skatteplikt inte varit tillgänglig för Vägverket vid tidpunkterna för nu aktuella skattebeslut. Vid detta förhållande har det således, och även om det kan synas i någon mening paradoxalt, varit riktigt av Vägverket att besluta om påförande av skatt.

Vägverket får likafullt uppriktigt beklaga att anmälaren drabbats av olägenheter med anledning av det inträffade men får samtidigt konstatera att den enskilde, efter utgången i omprövningsärendet, under alla förhållanden befunnit sig på en betryggande rättssäkerhetsnivå. När det sedan gäller vad anmälaren i övrigt uppgivit angående bl.a. återbetalning får Vägverket konstatera att det vid handläggningen av ärendet inte gjorts några avsteg från det normala förfarings sättet.

Anmälarna fick tillfälle att yttra sig över remissvaren. Flera av dessa inkom med synpunkter på remissvaren. Å.F. påtalade bl.a. att Vägverkets förfarings-sätt förutsätter att den enskilde har tillgång till Internet och att den informa-tion som lämnas därigenom inte är komplett såtillvida att det inte framgår vilka betalstationer som passerats och vid vilken tidpunkt passagen skedde. O.K. ansåg bl.a. att återbetalningen av den felaktigt debiterade skatten inte hållit honom ekonomiskt skadeslös eftersom han blev tvungen att betala en uttagsavgift som översteg det återbetalade beloppet.

Bedömning

Genomförandet av Stockholmsförsöket innefattar metoder som inte tidigare förekommit inom förvaltningen i den omfattning som det nu är fråga om. Det är särskilt den långt drivna automatiseringen av förfarandet som gör försöket speciellt ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Därtill skall också läggas att genomförandet av försöket delvis anförtröts ickeoffentliga aktörer; det är bl.a. fråga om utförande av uppgifter som normalt ingår i myndigheternas serviceskyldighet. Mot denna bakgrund och, inte minst, med beaktande av det stora antalet passager som sker in i och ut ur det skattepliktiga området är det enligt min mening knappast förvånande att handläggningen i enskilda ärenden haft brister. Eftersom det dessutom är fråga om en försöksverksamhet finner jag inte anledning att rikta någon egentlig kritik mot Vägverket eller att göra några uttalanden med anledning av handläggningen i de nu aktuella ärendena.

I det följande kommer jag att mer övergripande försöka belysa det avväg-ningsproblem som uppstår mellan å ena sida intresset av en snabb och effek-tiv uppbörd av trängselskatt och å andra sidan enskildas intresse av en rättssä-ker handläggning. I förarbetena till lagen om trängselskatt anförs bl.a. att frågor om kontroll och sanktioner har stor betydelse för att ett system skall upplevas som trovärdigt och rättvist, vilket i sin tur har betydelse för om tra-fikanterna skall acceptera systemet (prop. 2003/04:145 s. 55). Enligt min uppfattning torde trafikanternas acceptans för systemet med trängselskatter i minst lika hög grad vara beroende av att hanteringen är rättssäker, dvs. att de beslut som fattas så långt som möjligt är riktiga och att felaktiga beslut i före-kommande fall rättas på ett snabbt och enkelt sätt. I detta borde ligga även att felaktigt debiterad trängselskatt återbetalas utan kostnader för den enskilde. Jag har således förståelse för att enskilda, som inte betalar trängselskatt via autogiro, tycker att det är orimligt med en ordning som kan innebära en kost-nad för att få tillbaka felaktigt debiterad skatt.

Systemet med trängselskatt bygger som nyss nämnts på en långtgående au-tomatisering av förfarandet för beslut och uppbörd. Automatiseringen sträcker sig emellertid längre än så. Också när det gäller information om trängselskat-teskattesystemet och om skattebeslut som rör den enskilde hänvisas i stor utsträckning till Vägverkets webbplats. Jag har inga invändningar i princip mot att den moderna tekniken utnyttjas på detta sätt men jag vill samtidigt understryka att information om hur man som enskild tar till vara sin rätt inte får göras beroende av tillgång till Internet. Informationen måste alltså också finnas tillgänglig på annat sätt.

Automatisering av förvaltningsförfarandet är inte någon ny företeelse. I förarbetena till förvaltningslagen (1986:223) understryks att förvaltningslagen gäller också i dessa fall. Där anförs bl.a. följande (prop. 1985/86:80 s. 57).

Under senare år har myndigheterna i allt större utsträckning kommit att använda datorer vid sin ärendehandläggning. Detta hjälpmedel kan i vissa fall användas så att själva handläggningen automatiseras helt eller delvis. Lagen är tillämplig också i dessa fall.

När man utarbetar rutiner för handläggning genom automatisk databehandling skall man alltså inte bara beakta de tekniska och ekonomiska faktorerna. De rättssäkerhetskrav som gäller enligt förvaltningslagen måste också tillgodoses.

Numera synes ”automatiserad behandling” eller ”automatisk databehandling” vara vedertagna begrepp i lagstiftningen. Dessa begrepp förekommer t.ex. i 4 kap. 2 a § taxeringslagen (1990:324), 4 kap. 1 § vägtrafikskattelagen (2006:227), 13 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och 2 § lagen om trängselskatt.

Förvaltningslagens regler gäller alltså även vid handläggning som helt eller delvis består i automatiserad behandling. I 20 § förvaltningslagen anges att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I 21 § förvaltningslagen anges bl.a. att en part i ett ärende skall 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, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Enligt 20 § förvaltningslagen får skälen utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Underrättelse enligt 21 § behöver inte ske om det är uppenbart obehövligt.

Som framgår av Vägverkets svar på JO:s första remiss tillämpas inte bestämmelserna i 20 och 21 §§ förvaltningslagen fullt ut i ärenden om trängselskatt. Jag kan emellertid inte se att det föreligger någon av de undantagssituationer som anges i 20 respektive 21 §§ förvaltningslagen. Att det är fråga om massärenden utgör i sig inte att någon undantagssituation är för handen. I förarbetena till 1971 års förvaltningsreform förutsattes tvärtom att frågan om undantag för massärenden skulle regleras i specialförfattningarna (prop. 1971:30 s. 469 och 494). Det skulle i och för sig kunna hävdas såväl att det är uppenbart obehövligt med underrättelse som att de beslut det är fråga om inte gått den enskilde emot, eftersom de allra flesta som passerar en betalstation är medvetna om att det innebär att de kommer att påföras trängselskatt. Det har emellertid framgått av tidningsartiklar och anmälningar till JO att det i en viss omfattning förekommit att fordonsägare påförts skatt utan att grund härför förelegat och där således fordonsägaren inte haft anledning att tro att så skulle ske. Argumenten om att det skulle vara uppenbart obehövligt med under-

rättelse och att beslut om trängselskatt inte går den enskilde emot faller därmed.

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, gäller enligt 3 § förvaltningslagen den bestämmelsen. Det finns inte någon bestämmelse i lagen om trängselskatt eller förordningen (2004:987) om trängselskatt som uttryckligen undantar Vägverket från skyldigheten att tillämpa ovan nämnda bestämmelser. I 12 § lagen om trängselskatt anges visserligen att trängselskatt skall betalas utan uppmaning. Denna bestämmelse riktar sig emellertid mot enskilda och inte, i vart fall som den nu är utformad, till Vägverket.

Oavsett det ovan anförda har jag förståelse för Vägverkets förfaringssätt. Såsom systemet med uttag av trängselskatt är utformat i dag synes det nära nog praktiskt omöjligt att t.ex. lämna underrättelser i den omfattning som anges i förvaltningslagen. Samtidigt uppstår här ett uppenbart avvägningsproblem. Bestämmelserna i förvaltningslagen är till för att bl.a. främja rättssäkerheten för den enskilde. Om reglerna däri åsidosätts måste det finnas andra regler eller förfaringssätt som gör att enskilda inte drabbas av rättsförluster. Vid genomförandet av Stockholmsförsöket sker underrättelser om påförd skatt via Vägverkets webbplats, där det numera också finns information om hur man går till väga för att begära omprövning. Jag har inledningsvis i min bedömning påpekat att information om hur man som enskild tar till vara sin rätt inte får göras beroende av tillgång till Internet. Trängselskattesystemet är också utformat så att en fordonsägare även genom Vägverkets kundtjänst och på något av Pressbyråns och 7-Elevens försäljningsställen kan få information om eventuella skattebeslut. Jag utgår från att fordonsägaren den vägen också kan få skriftlig information om hur man begär omprövning av ett skattebeslut. Jag kan dock konstatera att Vägverkets informationsbroschyr *Trängselskatt i Stockholm* inte innehåller upplysningar i detta hänseende. I detta sammanhang vill jag nämna att bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen om överklagandehänvisning i princip inte avser beslut som måste omprövas innan de kan överklagas. Det har dock ansetts ligga i sakens natur att även i sådana fall lämna upplysning om möjligheten att begära omprövning, se t.ex. JO 1997/98 s. 375, särskilt s. 390.

I praktiken har det visat sig att det finns brister när det gäller tillförlitligheten i de tekniska systemen. Det har vid flera tillfällen hänt att Vägverkets system med information om skattebeslut varit ur funktion. Likaså har vid upprepade tillfällen betalssystemen fallerat. Detta är naturligtvis inte acceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt. När det gäller den tekniska utrustningen är det emellertid svårt för mig att komma med några andra synpunkter än att Vägverket kontinuerligt måste utvärdera och i förekommande fall rätta till eventuella brister.

Inte heller den manuella servicen har varit felfri. Som framgår av remissvaret har Vägverket anförtrott åt IBM att utföra denna. IBM har i sin tur anlitat Manpower för bemanningen. Utförandet är reglerat i en arbetsordning som utarbetats i samråd med Vägverket. Såvitt jag kan förstå är tanken att personalen från bemanningsföretaget skall svara på enkla frågor, som t.ex. om en fordonsägare har påförts skatt, medan svårare frågor skall föras vidare till

mer kvalificerade handläggare. Denna något diffusa ordning synes ha orsakat praktiska problem. Det har i vissa fall varit svårt för en fordonsägare att komma i kontakt med behöriga handläggare. Dessa svårigheter förstärktes tidigare av att personalen från bemanningsföretaget endast uppgav sina förnamn. Det sistnämnda förhållandet har numera åtgärdats men jag ser ändå alltså en överhängande risk för att enskilda hamnar ”mellan stolarna”. Det är uppenbart att Vägverket synnerligen noga måste överväga och utforma sina instruktioner till kundtjänsten om Vägverket skall kunna uppfylla de krav på service som uppställs i förvaltningslagen.

En viktig aspekt, som jag hittills inte närmare berört, i den enskildes rättskydd är möjligheten att begära ändring av beslut och i förekommande fall överklaga beslut. Att det finns sådana rättsmedel tillgängliga för den enskilde innebär inte att den beslutande myndigheten kan vara mindre noggrann i sin handläggning, oavsett om det rör sig om manuell handläggning eller ”automatiserad behandling”. I det sistnämnda fallet innebär kravet på noggrannhet bl.a. att beslutsunderlaget i princip vid varje tidpunkt skall innehålla relevant information. För att ta ett konkret exempel: om Skatteverket dag 1 beslutar att ett fordon skall undantas från skatteplikt bör enligt min uppfattning denna information ingå i Vägverkets beslutsunderlag åtminstone dag 2. Utifrån en allmän föreställning om vad datorer förmår anser jag också att, i den mån ett fel sker på grund av fördröjda överföringar, uppdateringar osv., detta borde kunna upptäckas och korrigeras när väl uppdateringen har skett. I t.ex. O.K:s fall (JO:s dnr 1780-2006) borde det följaktligen i samband med att han påfördes expeditionsavgift ha skett en automatisk kontroll av det grundläggande beslutets riktighet, vilket rimligen skulle ha lett till att beslutet hade ändrats.

I detta sammanhang vill jag kort nämna ytterligare ett klagomålsärendet (dnr 2914-2006) i vilket jag ännu inte fattat något beslut. I det ärendet hade klaganden sålt sin bil. På grund av tidförskjutning mellan registreringarna hos Vägverket kom han emellertid att påföras trängselskatt flera dagar efter det att ägarbytet hade anmälts till bilregistret. Han påfördes sedermera även expeditionsavgift eftersom han inte betalade skatten. Efter det att klaganden begärt omprövning beslutade Skatteverket i ett omprövningsbeslut den 19 juni 2006 att skyldighet att betala påförd skatt och expeditionsavgift inte förelåg. Klaganden hade då redan betalat in skatt och avgift. Den aktuella problemställningen togs upp i förarbetena till lagen om trängselskatt (prop. 2003/04:145 s. 48 f.). Däri gjordes bedömningen att felaktigheter som uppstår på grund av tidsåtgången för att registrera ett ägarbyte får handläggas enligt reglerna om omprövning och överklagande. Jag känner inte närmare till omfattningen av problemet, men jag anser – för att anknyta till det jag anfört i föregående stycke – att även felaktigheter av detta slag bör kunna åtgärdas, utan att den enskilde begär omprövning eller överklagar, i anslutning till att ”obetald” trängselskatt upptäcks vid den automatiserade behandlingen.

Som jag anfört inledningsvis har jag utformat detta beslut med hänsyn till att det är fråga om en försöksverksamhet. Jag har belyst några problem som kan uppstå vid hanteringen och förhoppningsvis kommit med någon konstruktiv synpunkt när det gäller behovet av förbättringsåtgärder.

2006/07:JO1

Stockholmsförsöket kommer att pågå t.o.m. den 31 juli 2006. Som jag har uppfattat saken kommer försöket därefter att utvärderas såvitt gäller de miljö- och trafikmässiga konsekvenserna av det. I samband med valet i höst kommer man att hålla en folkomröstning i Stockholms kommun om huruvida miljöavgifter i någon form bör ingå som en del av en mer permanent lösning för Stockholmstrafiken. Det ankommer därefter på regering och riksdag att ta ställning till frågan om ett eventuellt permanentande av försöket. Vissa andra kommuner i Stockholms län har aviserat att de också kommer att hålla en folkomröstning i frågan.

Om i en framtid trängselskatter införs permanent utgår jag från att det nuvarande försöket kommer att utvärderas också ur juridisk synvinkel och att man i samband med beredningen undersöker alternativa former för hanteringen. På grund av investeringarna i den tekniska utrustningen torde det i och för sig kunna antas att utrymmet för förändringar jämfört med försöksmodellen är begränsat. Man skulle emellertid kunna tänka sig mindre justeringar, t.ex. att skattebeslutet avser en längre period än vad som nu är fallet, t.ex. en månad i stället för ett dygn. Då skulle det också vara möjligt att underrätta fordonsägaren om påförd skatt på det sätt som i princip anvisas i förvaltningslagen. Det finns enligt min mening också anledning att göra en djupare analys av möjligheten att inordna trängselskatterna i skattekontosystemet eller att införa ett liknande system för t.ex. fordonsskatt och trängselskatt. En sådan ordning skulle inte bara kunna undanröja vissa av de olägenheter som nuvarande återbetalningsrutiner medför utan även minska administrationskostnaderna för staten.

Jag avslutar ärendena med gjorda uttalanden. Jag översänder kopior av detta beslut till Finansdepartementet, riksdagens skatteutskott och Skatteverket för kännedom.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter från barnet utan vårdnadshavarens samtycke

(Dnr 1059-2003 och 4857-2003)

M.A. (tidigare M.N.) kontaktade den 24 juni 2002 socialtjänstens i Öckerö kommun jourbyrå med anledning av att hon efter bråk med sin man hade blivit utslängd från deras gemensamma lägenhet. Nämnden inledde samma dag utredningar enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rörande M.A:s tre barn.

Av utredningen rörande L.N., född 1992, framgår bl.a. att företrädare för socialtjänsten träffade och hade samtal med L.N. vid några tillfällen i samband med hembesök och vid ett tillfälle i skolan. Utredningen avslutades med förslag på frivilliga insatser.

I en anmälan till JO (dnr 1059-2003) framförde M.A. klagomål mot två socialsekreterare vid socialförvaltningen i Öckerö kommun. Klagomålen avsåg bl.a. handläggningen av utredningarna enligt SoL rörande hennes barn.

JO infortrade och granskade journalhandlingar och utredningar i ärendena. Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Öckerö kommun för utredning och yttrande över bl.a. vad som i anmälan hade anförts om att socialförvaltningen inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) rörande L.N., född 1992, hade träffat henne i skolan.

I remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

Yttrande ang vad som i anmälan anförts om att socialförvaltningen inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) rörande L.N., född 1992, har träffat L.N. i skolan

Besöket i skolan föranleddes av att socialnämnden önskade träffa L. för ett samtal och för att socialnämnden försäkrade sig om att L. mätte bra och visste var hon kunde få tag i Ut. Det allra bästa vore om det skedde tillsammans med M., men detta var inte möjligt då M. inte alls ville ha socialnämndens kontakt.

Efter samråd med då tf verksamhetschef Juan Navas kontaktade Ut L:s lärare för ett samtal med L. på skoltid, i skolan, då det var omöjligt att träffa L. på annat sätt. L. hade under en tid gett indikationer på att hon inte mätte bra vilket kommit till socialnämndens kännedom via M. och mormor G. och utföreheten Behandlingsenheten.

Önskemål framfördes då att träffa L., men M:s upplevelser var då att socialnämnden går emot henne i allt hon företar sig och hon sa bestämt nej till samtal med L. därefter och avbröt kontakten mellan L. och socialnämnden.

Socialnämnden har vid stark oro för ett barn under pågående utredning skyldighet enligt lag att utreda hur barnet mår. Stark oro fanns för L. i den utsatta situation hon befann sig, endast 10 år gammal. Vid sådana situationer

överväger socialnämnden vad som är minst dåligt för barnet. Å ena sidan mammans ovilja till samarbete med socialnämnden. Å andra sidan socialnämndens skyldighet att utreda skyddsaspekten för L. Då L. tidigare har uttryckt att hon inte vill leva längre och insyn i L:s liv försvårats av mamma bedömde socialnämnden utifrån L. att kontakt skulle tas. Besöket i skolan ryms inom tiden för utredning enl kap 11 § 1 SoL vilket utgör möjlighet för socialnämnden att ta kontakt med L. trots M:s nekan då L. vid tillfällen uttryckt att hon inte vill leva och att M. som ensam vårdnadshavare mådde psykiskt sämre, då M:s mamma beskrivit i telefon 020924 att M:s mående var "kört i botten."

M.A. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret. Därvid inkom en skrivelse med bilagor, undertecknad av B.A. Skrivelsen behandlades som en anmälan (JO:s dnr 4857-2003). I den aktuella skrivelsen framförde B.A. ytterligare klagomål mot Socialnämnden i Öckerö kommun angående handläggningen av ärendet rörande L.N.

Därefter remitterades M.A:s anmälan till Socialstyrelsen med en hemställan om att Socialstyrelsen skulle yttra sig över den principiella frågan om huruvida socialnämnden inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning får samtala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke.

Socialstyrelsen anförde i ett remissvar följande.

Socialstyrelsens inställning

Socialstyrelsen anser att det inte finns något principiellt hinder för sådana kontakter som JO-remissen avser. Det kommer dock inte till klart uttryck i lagstiftningen under vilka förutsättningar det är möjligt för socialnämnden att ta sådana kontakter. Lagstiftningen bör förtydligas i detta hänseende.

Den genomgång av utredningar, lagförslag och lagstiftning som Socialstyrelsen gjort visar att lagstiftningen under åren visserligen förtydligats i barnperspektivet, men att just den fråga remissen avser inte tydligt reglerats. LVU-utredningen föreslog dock år 2000 att också denna fråga skulle få en explicit och tydlig reglering. Förslaget innebar att 1980 års socialtjänstlag skulle kompletteras med en sådan uttrycklig möjlighet. Avsikten var att klargöra detta förhållande. I sitt yttrande över utredningens betänkande ställde sig Socialstyrelsen bakom förslaget. Det har ännu inte lett till lagstiftning.

Den utveckling som skett på senare tid och då särskilt på 1990-talet genom ratificeringen av Barnkonventionen utgör enligt Socialstyrelsens mening ytterligare skäl att förtydliga lagstiftningen. Det är angeläget att en åtgärd av det känsliga slaget är fråga om inte vilar på endast allmänna rättsgrundsatser och frånvaron av hinder mot åtgärden. Tvärtom är det angeläget att förutsättningarna för socialnämnden att samtala med barn tydligt läggs fast. Därmed undanröjs tvivel och tveksamhet, något som givetvis är till nytta för socialtjänstens utredningar, men framförallt är till stöd och skydd för barnet.

1. Gällande ordning

1.1 Barnkonventionen

Sverige ratificerade Barnkonventionen 1990. Det framgår av artikel 12 i konventionen att "Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på

ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.”

Denna rätt att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd är således grundläggande i Barnkonventionen och tydliggör barnet som subjekt med egna meningar som skall respekteras. Rätten att få komma till tals gäller även mycket små barn, men barnets åsikt skall tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad.

En annan central artikel i Barnkonventionen är artikel 4. Enligt den är konventionsstaterna skyldiga att ”– – – vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention.”

1.2 Socialtjänstlagen m.m.

Som en följd av att Sverige ratificerade Barnkonventionen kompletterades bl.a. 9 § i 1980 års socialtjänstlag, som utan ändring i sak förts över till 3 kap. 5 § nya socialtjänstlagen (2001:453, SoL), med en ny bestämmelse om barns rätt att komma till tals beträffande åtgärder som rör dem. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att barnets rätt att uttrycka sin åsikt i saker som berör det personligen betyder att dess inställning skall klargöras utan att barnet för den skull sätts i svåra valsituationer. Uppgiften för socialtjänsten blir att skaffa sig en bild av barnet och dess behov. Ibland står barnperspektivet i motsatsförhållande till vuxenperspektivet. Barn kan dock inte ses isolerade från sina föräldrar och föräldrar kan inte ses isolerade från sina barn. Vid en intressekonflikt mellan barnet och de vuxna måste dock barnets intresse ha företräde. Barnet får aldrig pressas på synpunkter (prop. 1996/97:124 s. 98–99). Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår att den gäller även andra situationer än utredningsarbete. Det kan gälla både vardagliga situationer och traumatiska händelser som berör barnet på ett eller annat sätt (a. prop. s. 176).

Redan i 1980 års socialtjänstlag fanns en bestämmelse, 56 §, som utan ändring i sak förts över till 11 kap. 10 § SoL. Såväl i den gamla som nya socialtjänstlagen stadgas att barn som fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt denna lag. Barn som är yngre bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det. I förarbetena uttalas bl.a. följande: ”Det har i olika sammanhang pekats på att barn allmänt borde ges en starkare rättslig ställning i förhållande till sina föräldrar. Man har därvid satt i fråga bl.a. om inte barn långt före 15 års ålder borde ges en självständig partsställning i mål och ärenden som rör barnet och inte vara beroende av föräldrarnas bestämmande. Man har också menat att även mycket små barns mening bör inhämtas i t.ex. vårdnadsärenden. Jag har stor förståelse för sådana synpunkter. Jag anser att barns rätt till självständighet hittills inte har beaktats i tillräcklig grad och att respekten för barnets vilja inte sällan har blivit eftersatt. Det har naturligtvis i allmänhet skett i syfte att skydda barnet från svåra och besvärliga upplevelser. Resultatet har dock blivit att för barnet djupt ingripande beslut har fattats över deras huvuden och mot deras vilja trots att de mycket väl hade kunnat delta i övervägandena. – – – Däremot finner jag det önskvärt – – – att också mindre barn bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan ta skada av det.” (prop. 1979/80:1 Del A s. 409). I specialmotiveringen uttalas att lämpligheten av att höra barnet får avgöras med ledning av dess ålder och mognad, vilken betydelse ärendet kan antas ha för barnet, men också vilken inställning barnets ställföreträdare har till om barnet skall höras (a. prop. s. 567).

I 11 kap. 2 § SoL finns en bestämmelse om att socialnämnden skall underätta den som berörs när en utredning inleds till skydd eller stöd för ett barn. Syftet med bestämmelsen är att utredningar inte skall kunna bedrivas ”bakom ryggen” på familjen. Av förarbetena framgår inte närmare vilka som omfattas av uttrycket ”den som berörs” (prop. 1996/97:124 s. 110 och 180). Det bör påpekas att bestämmelsen endast avser underrättelse om att en utredning

inleds och skall skiljas från frågan om vilken information om utredningens innehåll som kan lämnas ut till vårdnadshavaren. Av 11 kap. 2 § SoL framgår dock att socialnämnden har möjlighet att konsultera sakkunniga och i övrigt ta de kontakter som behövs utan att inhämta vårdnadshavarens samtycke.

1.3 Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU

Den 1 juli 2003 infördes ett nytt sjätte stycke i 1 § LVU. I detta stycke anges att den unges inställning så långt möjligt skall klarläggas. Vidare anges att hänsyn skall tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad. Av författningskommentaren framgår att tillägget är en direkt anpassning till Barnkonventionens artikel 12 och, som ovan nämnts, handlar om barnets rätt att komma till tals. I 36 § LVU finns också en bestämmelse som tar sikte på rätten att föra sin talan och rätten att bli hörd inför domstol. Den nya bestämmelsen tar sikte på alla beslutssituationer och på alla åtgärder som vidtas med stöd av LVU. Skyldigheten att så långt möjligt ta reda på barnets egen inställning och respektera densamma vid beslutsfattandet utvidgas härigenom till att gälla alla beslutssituationer och ingripanden som sker med stöd av lagen. Endast i undantagssituationer, där beslutet kräver extrem brådska, kan beslutsfattaren underlåta att inhämta den unges inställning i förväg (prop. 2002/03:53 s. 105).

Enligt 6 § LVU får ett barn omedelbart omhändertaras bl. a. om den fortsatta utredningen annars allvarligt kan försvåras. Beslut om ett omhändertagande eller vård enligt LVU innebär i princip att socialnämnden övertar vårdnadshavarens befogenheter och skyldigheter gentemot barnet i den omfattning som behövs för att genomföra vården (11 § fjärde stycket LVU). Av fortfarande aktuella förarbeten till motsvarande bestämmelse i 1980 års LVU framgår att om grunden för omhändertagandet är att säkra utredningsförfarandet bör omhändertagandet inte ske om det inte på starka skäl kan antas att vård med stöd av lagen blir nödvändig. I dessa fall måste föräldrarnas eller den unges inställning till behovet av vård tillmätas särskild betydelse (prop. 1979/80:1 Del C s. 38).

1.4 Om vårdnad, boende och umgänge, 6 kap. föräldrabalken, FB

Barn står i regel under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år eller dessförinnan ingår äktenskap (6 kap. 2 § FB). Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Han eller hon skall därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § FB). Rätten att bestämma i frågor som rör barnet tunnans således ut allt eftersom barnet blir äldre och bestämmanderätten flyttas successivt över på den unge själv. Som ett exempel kan nämnas att den unges utvecklingsgrad och mognad är avgörande för om barnet eller vårdnadshavaren eller båda i förening disponerar över den unges sekretesskydd (14 kap. 1 § första stycket SekrL). Barnet har otvivelaktigt rätt att själv handla i åtskilliga personliga angelägenheter. I vissa fall finns uttryckliga bestämmelser. I andra fall anses barnet kunna bl.a. föra talan i personliga angelägenheter, om det har tillräckligt omdöme, utan att någon bestämmelse därom finns (NJA II 1983 s. 19). I förarbetena till ändringarna i FB uttalar bl.a. följande: ”Såväl angelägenhetens beskaffenhet som varje enskilt barns individuella förutsättningar varierar så starkt att det knappast är möjligt att i lagtexten annat än i mycket allmänna ordalag ge uttryck för det ökande hänsynstagande till barnets synpunkter som bör följa med barnets personliga utveckling. Jag anser därför att bestämmelsen bör ges det innehållet att en vårdnadshavare skall i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. I vissa fall kan den fråga det gäller vara av sådan art att det ter sig naturligt att barnet får bestämma självt, utan att vårdnadshavaren lägger sig i saken. Det gäller

framför allt i enkla och vardagliga frågor som rör barnets personliga förhållanden. Den bestämmelse som jag nyss har förordat innebär också att vårdnadshavaren bör låta barnet bestämma självt i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans beskaffenhet och barnets mognad. Någon uttrycklig föreskrift om barnets bestämmanderätt behövs därför inte.” (prop. 1981/82:168 s. 23 ff.).

Av 6 kap. 19 § fjärde stycket FB framgår att barnets inställning skall klarläggas ”om det inte är olämpligt”. Det är givetvis inte lämpligt att försöka få fram en inställning hos ett barn som inte är gammalt eller moget nog att ha en egen uppfattning i saken. Det går inte att säga någon bestämd ålder för när ett barn bör tillfrågas, utan utredaren får bedöma detta från fall till fall. Även i andra situationer än då barnet är mycket ungt kan det vara olämpligt att forska i barnets inställning. Det kan vara fallet om barnet är särskilt känsligt och dess huvudsakliga inställning är känd genom annan utredning. Barnet får inte pressas på synpunkter. Att utredaren skall klarlägga barnets inställning innebär inte att han eller hon måste söka utröna barnets uppfattning i den aktuella tvisten, dvs. få barnet att ta ställning till hur domstolen skall döma i målet eller ärendet (prop. 1994/95:224 s. 33 ff. och 54).

1.5 Om verkställighet av domar, beslut eller avtal om vårdnad, boende eller umgänge, 21 kap. FB

Utgångspunkten vid bedömningen är att verkställighet inte bör genomföras i strid mot barnets vilja, när barnet har nått en viss mognad eller utveckling. Barn utvecklas emellertid olika snabbt och det har därför varit svårt att ange en bestämd ålder. Man har nöjt sig med att i lagtexten ange en viss riktlinje för bedömningen, nämligen tolvårsåldern (5 §), och i övrigt överlämna frågan åt tillämpningen. Tolvårsåldern är inte någon absolut gräns, utan det finns möjlighet till avvikelser i båda riktningarna. I lagtexten anges också det fallet att barnet nått en sådan mognad att dess vilja bör beaktas på motsvarande sätt som en tolvåring. Det är angeläget att största omsorg och försiktighet iakttas när det gäller att klarlägga barnets viljeinställning. Även om barnet inte har fyllt 12 år eller nått motsvarande utveckling kan det vara motiverat att ta hänsyn till dess inställning (Föräldrabalken En kommentar. Del II Gösta Wallin m.fl., 21:4). Från praxis kan hämtas rättsfallet RÅ 1977:127, där Regeringsrätten beaktade en elvaårig pojkes vilja med hänsyn till vad som upplysts om pojkens utvecklingsgrad och den konsekvens varmed han hållit fast vid sin inställning. Han ansågs därmed ha ådagalagt att han nått en sådan mognad att hans vilja i nu ifrågavarande avseende måste beaktas i enlighet med vad som föreskrivs i 21 kap. 4 § FB (numera 21 kap. 5 § FB).

1.6 Lag (1999:997) om särskild företrädare för barn

Syftet med lagen är att stärka möjligheterna att ta till vara barnets rätt när en vårdnadshavare eller någon som vårdnadshavaren står i ett nära förhållande till misstänks för brott mot barnet. Lagen syftar till att förbättra förutsättningarna för att utreda sådana brottsmisstankar. Den syftar därmed också till att förebygga att övergrepp mot barnet fortsätter (prop. 1998/99:133 s. 1). Lagen innebär att en särskild företrädare under vissa förutsättningar skall förordnas för barnet i dessa fall. Den särskilda företrädaren skall i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare för barnet ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i rättegång.

2. Utredningsförslag m.m.

2.1 Barns rätt att komma till tals – Regler för familjerättsliga och sociala mål och ärenden (Ds 1994:85)

Frågan om att höra barn behandlades i Justitiedepartementets promemoria, Barns rätt att komma till tals – Regler för familjerättsliga och sociala mål och ärenden. I den föreslogs ingen ändring av 56 § socialtjänstlagen (1980:620), numera 11 kap. 10 § SoL, och 36 § LVU. Utredningen bedömde att det inte kommit fram något som tydde på att barnens rätt att komma till tals i de sociala målen behövde stärkas ytterligare (promemorian s. 49). Däremot föreslogs en ny bestämmelse i 6 kap. 19 § FB, som kommenterats på s. 5 i detta yttrande.

2.2 Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116)

Barnkommitténs uppdrag var att klarlägga hur Barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis. Socialstyrelsen yttrade sig och ansåg bl.a. att det saknades en analys av kopplingen mellan föräldrabalkens bestämmelser om vårdnadshavares rätt och skyldighet att bestämma över sina underåriga barn och socialtjänstlagens bestämmelser om barnets rätt att bli hörd.

2.3 Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga (SOU 2000:77)

LVU-utredningens uppdrag var att göra en översyn av lagen i syfte att stärka barnperspektivet och barnets rättigheter samt föreslå de ändringar som behövdes. En uppgift för utredningen var att analysera hur föräldrabalkens bestämmelser om vårdnadshavares rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rörde barnets person förhöll sig till barns rätt att komma till tals i frågor som rör barnet. Barnkonventionen skulle utgöra grund för arbetet.

Utredningen föreslog att 50 a § i 1980 års socialtjänstlag (numera 11 kap. 2 § SoL) skulle kompletteras med en bestämmelse om att socialtjänsten skall ha rätt att tala med barnet även om föräldrarna motsätter sig det. Utredningen föreslog också att socialnämnden skulle ha rätt att tala med den underårige utan att vårdnadshavaren var närvarande. Detta uttrycktes enligt följande: ”Om det inte är olämpligt får socialnämnden samtala med den underårige även om vårdnadshavaren motsätter sig det. Nämnden har rätt att tala med den underårige utan att vårdnadshavaren är närvarande.”

Utredningen konstaterar bl.a. att socialförvaltningen redan i dag torde ha rätt att tala med barnet utan lov från vårdnadshavaren och till och med mot vårdnadshavarens vilja om barnet är beslutskompetent. Om barnet har nått en sådan mognad att barnets vilja är avgörande borde alltså frågan om kontakt med barnet kunna lösas oberoende av vårdnadshavarens samtycke. Barnets medgivande är en tillräcklig förutsättning för att samtal skall få äga rum. Utredningen ansåg att det likväl behövdes en uttrycklig bestämmelse för att komma till rätta med den osäkerhet som råder hos socialnämnderna (bet. s. 168). Lagförslaget skulle visserligen innebära en inskränkning i vårdnadshavarens bestämmanderätt över de mindre barnen. Inskränkningen bedömdes emellertid inte vara sådan att den borde hindra en reform. Inskränkningens enda syfte var att skydda och stödja barnet. Utifrån barnets intressen var det rimligt att vårdnadshavarens beslutanderätt inskränktes (bet. s. 169). Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att klargöra att socialnämnden har rätt att tala med ett barn trots att vårdnadshavaren motsätter sig det.

Yttranden över LVU-utredningens betänkande

Betänkandet har remissbehandlats. Av remissammanställningen framgår att 30 instanser redovisat en uppfattning i saken. Av dessa 30 tillstyrkte 22 förslaget, två avstyrkte (Advokatsamfundet och en kommun) och sex var tveksamma. Av de instanser som tillstyrkte var flertalet länsstyrelser, kommuner och frivilligorganisationer. Även Socialstyrelsen och Länsrätten i Örebro län tillstyrkte förslaget. Flera remissinstanser ansåg att förslaget borde utredas ytterligare. JO ansåg dessutom att frågeställningen borde utvidgas till att avse även vårdnadsutredningar. Frågan om möjligheten för socialnämndens företrädare att tala med barn utan att först höra vårdnadshavarens inställning till samtalet borde också övervägas enligt JO.

2.4 JO-beslut

När socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd och en utredning inleds skall den som berörs av utredningen underrättas härom (11 kap. 2 § SoL). Det anges inte närmare med vilken skyndsamhet en underrättelse till berörda skall ske. Några vägledande uttalanden härom i lagens förarbeten finns inte heller. JO har ansett att det får ligga i sakens natur att en underrättelse till t.ex. berörda föräldrar om en påbörjad barnavårdsutredning i normalfallet skall ske utan onödigt dröjsmål, men att det i vissa speciella fall kan finnas situationer då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning har påbörjats. Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavare hålls ovetande om en pågående utredning och det måste finnas goda skäl till varför så sker (JO 1999/2000 s. 243).

2.5 Länsstyrelsernas tillsyn

I olika utredningar har påtalats att barn inte kommer till tals eller att deras synpunkter inte beaktas. Av länsstyrelsernas nationella tillsyn (Social tillsyn 2002 – Resultat av länsstyrelsernas tillsyn s. 61 ff.) framgår att barnets perspektiv visserligen synliggörs i allt större utsträckning i barnavårdsutredningar och de får komma till tals i en ökad omfattning, men att det alltså finns utredningar där barnperspektivet helt saknas.

2.6 Det norska exemplet

I den norske Lov om barneverntjenesten finns i § 4-3 en bestämmelse som stadgar att socialnämnden, eller sakkunnig som socialnämnden anlitar, kan kräva att få samtala med barnet i enrum. Föräldrarna kan inte motsätta sig att ett hembesök görs under en utredning och kan heller inte motsätta sig samtal inom ramen för utredningen. I § 6-3 stadgas att ett barn som fyllt 7 år, och yngre barn som kan uttrycka sina synpunkter, skall informeras och ges möjlighet att uttala sig innan beslut fattas i ärende som berör honom eller henne. Barnets ståndpunkt skall tillmätas vikt med beaktande av barnets ålder och mognad. I lagkommentaren (Ofstad og Skar, Barnevernloven med kommentarer s. 51) uttalas att bestämmelsen i § 4-3, tredje stycket ger barneverntjenesten möjlighet att företa en undersökning vid hembesök utan att barnets föräldrar eller andra som barnet bor hos kan motsätta sig detta. Barneverntjenesten har därmed möjlighet att skaffa sig kunskap om hemförhållandena vid egna undersökningar även om det på detta stadium inte är möjligt att samarbeta med familjen i saken.

3. Socialstyrelsens bedömning

Barns rätt att bli hörda och få ge uttryck för sin uppfattning regleras såväl i Barnkonventionen som i SoL och LVU samt FB. Frågor kring barns rätt har

under senare år givits alltmer tyngd i lagstiftningen. På sätt som skett i exemplet Norge och som föreslagits av LVU-utredningen bör lagstiftningen förtydligas i detta avseende. Under 1990-talet har frågor kring barns rätt, barnperspektiv och barnets rättigheter lyfts fram i den allmänna debatten och också medfört lagstiftning, men inte i det nu aktuella avseendet. Som en följd av att Sverige ratificerade Barnkonventionen, har bestämmelser successivt förts in i lagstiftningen på olika områden för att stärka barnets rättigheter och dess rätt att få komma till tals och få sina synpunkter beaktade. Exempelvis finns sedan år 1998 i FB regler om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid avgörande som rör vårdnad, boende och umgänge (6 kap. 2 a § FB). När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver och att barns inställning till frågor om vårdnad, boende och umgänge skall söka klarläggas och redovisas inför rätten (6 kap. 19 § fjärde stycket FB).

Dessa bestämmelser kan i viss mån sägas stå i motsatsförhållande till bestämmelserna om föräldrars rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets person. Denna omständighet skapar osäkerhet och tveksamhet.

Det är därför olyckligt att lagstiftningen inte ger klart besked i den fråga remissen avser trots att utvecklingen under drygt 20 år, från 1980 års socialtjänstlag till LVU-utredningen år 2000 visar att det finns ett behov av ett förtydligande. Behovet har enligt Socialstyrelsen tydliggjorts genom utfallet av remissen av LVU-utredningens betänkande (se avsnitt 2.3 ovan). Enligt Socialstyrelsens uppfattning kan nämligen remissutfallet sammanfattas så att de instanser som avstyrkte eller var tveksamma till förslaget i huvudsak utgick från FB:s bestämmelser och enbart såg förslaget som en inskränkning i vårdnadshavarens bestämmanderätt. Föräldraperspektivet lyftes alltså fram medan barnperspektivet lyste med sin frånvaro.

Som framgått av den genomgång av utvecklingen som Socialstyrelsen gjort i det föregående har övervägandena i denna fråga utgått från föräldraperspektivet för att mot slutet av perioden mera fokusera på barnperspektivet.

Socialstyrelsen har alljämt den inställning som styrelsen angav i sitt yttrande över LVU-utredningens betänkande, nämligen att lagstiftningen bör förtydligas. Styrelsen vill dock nu tillföra ytterligare aspekter. I LVU-utredningen tillmäts barnets beslutskompetens en särskild vikt i frågan om möjligheten att samtala med barnet och sägs att socialnämnden bör kunna få samtala med barnet även om vårdnadshavaren motsätter sig detta, om det inte är "olämpligt" (bet. s. 218). Det är mindre bra att den bedömning som föreslås i betänkandet utgår från vad som är olämpligt eller inte. Vad som skall bedömas är i första hand frågan om ett samtal med barnet verkligen behövs. I lagtexten bör framgå att det är först när den frågan besvaras jakande som fortsatta överväganden skall vidta. Möjligheten av ett samtal skall då bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, inte i om det är olämpligt. Lämplighetsbedömningen skall utgå från hela situationen runt barnet, där föräldrarnas inställning är endast en av andra faktorer i helhetsbedömningen. Detta följer av vad Socialstyrelsen har angivit i sin publikation *Vårdnad, boende och umgänge – Stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*. Där betonas nämligen att barnets ålder och mognad m.m. skall ses i kombination med vad frågan gäller samt betydelsen och konsekvenserna för barnet av det beslut som skall fattas och att det är viktigt att utredaren så långt det är möjligt försöker få föräldrarnas samtycke till att samtala med barnet; detta för att barnet inte skall komma i kläm och riskera att utsättas för press från föräldrarna (s. 168).

Om det således under utredningsarbetet bedöms lämpligt att det förs ett särskilt samtal med barnet skall ett sådant samtal också kunna föras. Ett sådant samtal skall också kunna föras utan att föräldrarna är närvarande. Givetvis bör samtalet ingå som ett naturligt led i en barnavårdsutredning. Självklart är det en god sak för barnet – vilket också framgår av det nyss sagda – om

detta samtal kan föras efter samråd med föräldrarna, men ett sådant samråd vare sig får eller skall vara avgörande.

I detta sammanhang bör man också ha med i övervägandena att frågan om nu diskuterade samtal inte bara avser behovet av att inhämta information från barnet utan även av att informera barnet om utredningen och vilka insatser som övervägs. Det är viktigt då barn som varit föremål för utredning och placering uttalat att de inte fått någon information under utredningen och att de inte vet varför de placerats.

Avslutningsvis kan således sägas att lagstiftningen bör förtydligas och detta av flera skäl: för att uppfylla Barnkonventionen, för att uppnå en bättre efterlevnad av bestämmelserna i SoL och LVU om barns rätt att komma till tals och att bli hörda samt inte minst för att komma till rätta med den osäkerhet som i dag råder hos socialnämnderna. En större tydlighet skulle öka socialnämndens möjligheter att stödja och skydda barnet. En uttrycklig bestämmelse skulle också utgöra ett stöd för socialnämnder som vill samtala med barn men som möter motstånd från vårdnadshavaren. Insatser eller åtgärder som nämnden vidtar skulle vila på en för barnet bättre grund om det är självklart att barnet självt har möjlighet att föra fram sina åsikter.

Socialstyrelsen anser att det inte är lämpligt att i lagtext närmare precisera i vilka situationer en socialnämnd får samtala med ett barn. En alltför detaljerad lagtext riskerar nämligen att förlora den flexibilitet som barnperspektivet förutsätter.

Socialnämnden i Öckerö kommun och M.A. bereddes tillfälle att kommentera Socialstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 10 oktober 2005 anförde *JO André* följande när det gällde frågan om socialnämnden inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har kunnat samtala med L.N. utan M.A:s samtycke.

Socialnämnden inledde den 24 juni 2002 en s.k. barnavårdsutredning med anledning av oro för L.N. Utredningen skulle belysa L.N:s situation, bl.a. mot bakgrund av M.A:s konfliktfyllda separation från sin make.

Vid flera tillfällen under augusti och september 2002 gjorde utredarna hembesök och träffade och samtalade vid dessa tillfällen med L.N. I månads-skiftet september/oktober 2002 inkom till nämnden oroande uppgifter bl.a. angående M.A:s psykiska hälsa. I detta skede önskade socialförvaltningens handläggare att, inom ramen för utredningen, på nytt träffa och samtala med L.N. Vid denna tidpunkt hade M.A. av sagt sig alla kontakter med nämnden. Såvitt framgår av remissvaret motsatte hon sig uttryckligen att socialtjänsten kontaktade L.N. och hon samverkade inte till att något samtal kunde komma till stånd med henne. Utredarna träffade ändå L.N. i skolan för ett samtal.

I ärendet uppkommer fråga om huruvida socialnämnden inom ramen för barnavårdsutredningen kunde höra L.N. utan M.A:s samtycke eller t.o.m. mot hennes vilja.

Socialstyrelsen har i sitt remissyttrande lämnat en utförlig redogörelse för bl.a. relevant lagstiftning. Vissa upprepningar är, för sammanhangets skull, ofrånkomliga i det följande.

Inledningsvis bör artikel 8 i Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna nämnas. Enligt artikeln har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demo-

kratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn bl.a. till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt 5 kap. 1 § SoL skall socialnämnden bl.a. verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som visat tecken till en ogynnsam utveckling. Socialtjänstens insatser för barn bygger på frivillighet från vårdnadshavarens och, om den unge fyllt 15 år, från barnets sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med tvångsvård. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Enligt 11 kap. 1 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning angående sådant som kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Under en utredning om huruvida socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs (11 kap. 2 § SoL). Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Vidare skall inte utredningen göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Socialtjänstlagen innehåller vidare bestämmelser som reglerar barns rätt att komma till tals under utredningen. När en åtgärd rör ett barn skall enligt 3 kap. 5 § andra stycket SoL barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas och hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Syftet med bestämmelsen är att ett barn skall få uttrycka sin åsikt i saker som berör barnet personligen. Barnets rätt att uttrycka sin åsikt betyder att dess inställning skall klargöras utan att barnet för den skull sätts i svåra valsituationer. Uppgiften för socialtjänsten blir att skaffa sig en bild av barnet och dess behov. Barnet får inte pressas på synpunkter (se prop. 1996/97:124 s. 98).

Av 11 kap. 10 § SoL framgår att barn som har fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt den lagen samt att barn som är yngre bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1979/80:1 s. 567) får lämpligheten av att höra barnet avgöras med ledning av dess ålder och mognad, vilken betydelse ärendet kan antas ha för barnet men också vilken inställning barnets ställföreträdare har till frågan om barnet skall höras. En motsvarande bestämmelse finns i 36 § LVU.

Frågan om vem som skall lämna sitt medgivande när det gäller åtgärder som riktar sig mot en underårig regleras i föräldrabalken där de grundläggande bestämmelserna om ställföreträdarskap för barn finns.

Barn står enligt huvudregeln i 6 kap. 2 § första stycket FB under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § FB). Det går inte att ange någon bestämd ålder för när ett barn bör tillfrågas. En bedömning av barnets mognad får göras i varje enskilt fall (se prop. 1994/95:224 s. 35 och 54). Om barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare, utövar de

sina skyldigheter och rättigheter gentemot barnet tillsammans (6 kap. 13 § första stycket FB).

När socialnämnden inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL anser att det är av vikt att efterhöra barnets inställning medför detta inga problem så länge vårdnadshavaren samtycker till ett sådant samtal. I enlighet med redovisade bestämmelser bör det inte heller medföra några problem i de fall den unge själv samtycker, under förutsättning att han har nått en sådan mognad att det är tillräckligt med hans samtycke. De situationer som vållar problem är de där ett samtal med barnet framstår som sakligt befogat men barnet befinner sig på ett sådant utvecklingsstadium att det enligt föräldrabalkens regler skall företrädas av någon annan – enligt huvudregeln vårdnadshavaren – och denne inte samtycker till åtgärden.

Frågan om att höra ett barn utan vårdnadshavarens medgivande har tidigare särskilt uppmärksammats när det gäller en misstanke om att vårdnadshavaren har begått ett brott mot barnet. På grund av de motstående intressen som i de fallen kan föreligga mellan barnet och vårdnadshavaren kan det vara svårt att få till stånd ett medgivande från vårdnadshavaren till bl.a. polisförhör med barnet. När det föreligger en misstanke om att ett barn har utsatts för t.ex. ett sexuellt övergrepp av vårdnadshavaren kan företrädare för socialnämnden inte utan vidare föra barnet till ett polisförhör. Utan vårdnadshavarens medgivande har detta ansetts vara möjligt först om socialnämnden har omhändertagit barnet med stöd av LVU (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 292). I ett beslut som har refererats i JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 89 behandlas frågan om förutsättningarna för att omhänderta ett barn enligt LVU när syftet med ingripandet primärt är att göra det möjligt för polisen att höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Reglerna i LVU gör det möjligt att tvångsomhänderta unga personer i syfte att skydda dem för risker som antingen har sin grund i missförhållanden i hemmet eller i barnets eget beteende. Ett beslut om omhändertagande innebär bl.a. att socialnämnden, i den mån det behövs för att genomföra vården, bestämmer om barnets personliga förhållanden (11 § fjärde stycket LVU). Det anses att denna regel ger socialnämnden rätt också att inställa ett omhändertaget barn till förhör och läkarundersökning i en brottsutredning. – – – Den för rättsstaten utmärkande ändamålsprincipen innebär att ett tvångs-ingripande mot en enskild får vidtas endast i det syfte som har föranlett den reglering som läggs till grund för ingripandet. Det får exempelvis inte förekomma att man beslutar att omhänderta ett barn med stöd av LVU enbart i syfte att underlätta en brottsutredning. – – – Man kan således sammanfattningsvis konstatera att det i dagens läge i vissa fall inte är möjligt att få till stånd en medverkan från ett barns sida i en utredning avseende ett brott riktat mot barnet självt annat än om det är omhändertaget enligt LVU, men att lagliga förutsättningar för ett omhändertagande i dessa situationer inte alltid är för handen.

Det fanns enligt JO skäl att överväga särskild lagstiftning som reglerade frågan om vem som skall företräda barnet vid sådana förundersökningar där den unge och vårdnadshavaren har motstridiga intressen (s. 102).

Den 1 januari 2000 trädde lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn i kraft. Syftet med lagen är att stärka möjligheterna att ta till vara barnets rätt när en vårdnadshavare eller någon som vårdnadshavaren står i ett nära förhållande till misstänks för brott mot barnet. Enligt förarbetena till lagen

(prop. 1998/99:133 s. 8 f.) finns det i dessa situationer särskilda svårigheter att ta till vara barnets rätt. Det gäller dels i fråga om att utreda brottet, dels när det gäller att i övrigt ta till vara barnets intressen under förundersökningen och i rättegången. Det saknas i dessa fall ofta någon som kan ta till vara barnets rätt. Utgångspunkten för detta resonemang var vårdnadshavarnas bestämmanderätt i enlighet med de gällande familjerättsliga reglerna i FB om ställföreträdare för barn. Av förarbetena (a. prop. s. 16 f.) framgår därutöver bl.a. följande. Den nuvarande lagstiftningen har inte ansetts ge tillräckliga garantier för att en förundersökning kan genomföras, när misstanke har uppkommit att barnet utsatts för ett övergrepp. När barnet inte självt kan ta ställning till frågor om förhör eller läkarundersökning finns formellt ett mycket begränsat utrymme eller saknas helt stöd för att snabbt genomföra utredningsåtgärder utan vårdnadshavarens medverkan. Om utgångspunkten är att vårdnadshavaren inte bör eller kan kontaktas saknar barnet någon som företräder barnets intresse. Mot den bakgrunden har i den ovan nämnda lagen föreskrivits att domstol i vissa fall skall kunna förordna en särskild företrädare för barnet som övertar vårdnadshavarens befogenheter att ta till vara barnets rätt under förundersökning och i rättegång.

På samma sätt som när det gäller en utredning som gäller en misstanke om att en vårdnadshavare har begått ett brott mot den unge, kan det i en barnavårdsutredning föreligga motstående intressen mellan vårdnadshavaren och den unge. Även för socialtjänstens del är utgångspunkten att vårdnadshavaren bestämmer i frågor som rör hans barn såvida inte barnet har nått sådan mognad att det själv anses kunna ta ställning i saken. En utredningsåtgärd i form av ett samtal med ett barn, som inte själv har nått en sådan mognad att dess eget samtycke kan anses tillräckligt, mot vårdnadshavarens vilja är en mycket ingripande åtgärd. En sådan åtgärd innebär att den bestämmanderätt som vårdnadshavaren har över barnet i enlighet med bestämmelserna i föräldrabalken inskränks. Frågan är om det finns rättsliga förutsättningar att utan direkt lagstöd godta en sådan inskränkning.

Socialstyrelsen har i sitt remissyttrande anfört att det inte finns något principiellt hinder för sådana kontakter som är aktuella i det nu förevarande ärendet. Därvid har Socialstyrelsen pekat på flera bestämmelser som rör att barnet bör få komma till tals i utredningar som rör barnets egna förhållanden. Utöver den redovisning av lagstiftning m.m. som Socialstyrelsen har gjort vill jag tillägga att saken även har berörts i promemorian Utövandet av barns rättigheter i familjerättsprocesser (Ds 2002:13). Promemorian utarbetades för att bl.a. belysa vilka lagändringar som fordrades för att Sverige skulle kunna ratificera den europeiska konventionen om utövandet av barns rättigheter. När det gällde barnets rätt att komma till tals i mål och ärenden rörande vårdnad, boende och umgänge anfördes i promemorian att det inte torde vara särskilt vanligt att föräldrarna motsätter sig att utredaren talar med barnet. I promemorian anfördes vidare bl.a. följande (s. 97).

Av allmänna rättsgrundsatser torde för övrigt följa att barnet, om han eller hon i stort sett förstår vad saken gäller och kan ta ställning till frågan, självt avgör om han eller hon vill tala med utredaren eller inte (se SOU 2000:77 s. 168 med där gjorda hänvisningar). Samtal med barnet får således i sådana

fall föras utan att vårdnadshavarens samtycke hämtas in och även mot vårdnadshavarens vilja.

Med hänsyn till gällande rätt behövs inga lagändringar i denna del för att Sverige skall kunna ratificera Europarådskonventionen.

I ett yttrande över promemorian anförde jag för egen del att frågan vad gäller de rättsliga förutsättningarna för att tala med ett barn mot vårdnadshavarens vilja borde bli föremål för en mer fullständig utredning (JO:s yttrande den 30 september 2002; dnr 2076-2002). Jag kan här dock instämma i vad som anfördes i promemorian, nämligen att det finns mycket som talar för att socialtjänsten kan tala med *äldre* barn utan vårdnadshavarens medgivande.

Av den allmänna bestämmelsen i 3 kap. 5 § SoL framgår att när en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Bestämmelsen har dock inte getts en sådan utformning att den kan anses inskränka vårdnadshavarens bestämmanderätt över barnet enligt 6 kap. 11 § FB. Det framgår inte heller klart av förarbetena till bestämmelsen att avsikten var att begränsa den rätten.

Det kan vidare diskuteras om det med stöd av bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL är möjligt att tala med ett barn utan vårdnadshavarens medgivande. Bestämmelsen ger nämnden rätt att i utredningar rörande ett barns behov av skydd eller stöd konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs utan vårdnadshavarens samtycke. Bestämmelsen kan emellertid inte anses innebära någon annan inskränkning i vårdnadshavarens bestämmanderätt när det gäller barnet än att förvaltningen får vända sig till utomstående för att be om uppgifter.

Det finns skäl att i detta sammanhang åter nämna att LVU-utredningen, i sitt betänkande Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga (SOU 2000:77), föreslog att det i 11 kap. 2 § SoL skulle införas en bestämmelse som uttryckligen gav socialnämnden en rätt att tala med barnet även om vårdnadshavaren motsatte sig det (se ovan s. 6). Utredningen konstaterade att socialförvaltningen redan i dag torde ha rätt att tala med barnet utan lov från vårdnadshavaren och till och med mot vårdnadshavarens vilja om barnet är beslutskompetent. Om barnet har nått en sådan mognad att barnets vilja är avgörande borde alltså frågan om kontakt med barnet kunna lösas oberoende av vårdnadshavarens samtycke. Däremot ansåg utredningen att det inte fanns lagligt stöd för en utredare inom socialtjänsten att utan vårdnadshavarens medgivande tala med ett ”litet” barn. I betänkandet anfördes i denna del följande (s. 169).

Är det fråga om ett litet barn krävs det i dag att vårdnadshavaren (eller god man) samtycker till samtalet. Möjligheten att förordna god man för barnet används inte i praktiken och jag bedömer heller inte att en ökad användning av den möjligheten är tillräcklig eller lämplig för att komma till rätta med de problem som diskuteras här. Här skulle en bestämmelse om att socialförvaltningen har rätt att tala med barnet trots att vårdnadshavaren är emot det fylla en funktion rättsligt sett; barnet skulle kunna höras trots att vårdnadshavaren motsätter sig det. Frågan är emellertid om en uttrycklig bestämmelse som ger socialförvaltningen rätt att tala med barnet i dessa fall är lämplig och om den skulle fylla någon praktisk funktion.

Är barnet litet är socialförvaltningen ofta beroende av att vårdnadshavaren samarbetar. I de fall där vårdnadshavaren inte samarbetar och samtal med barnet genomförs mot vårdnadshavarens vilja riskerar barnet att försättas i en

mycket svår situation. En bestämmelse kan dock ha en pedagogisk verkan och utgöra ett stöd för socialnämnder som möter motstånd från vårdnadshavarens sida. Genom bestämmelsen skulle barnets rätt att komma till tals kunna garanteras även i de fall där vårdnadshavaren motsätter sig att barnet talar med socialnämnden.

Utredningens förslag om införandet av en bestämmelse i 11 kap. 2 § SoL har inte föranlett lagstiftning.

Sammanfattningsvis ser jag inte att gällande lagstiftning ger stöd för socialnämnden att, mot vårdnadshavarens vilja, ha ett samtal med en underårig, om denne inte har nått en sådan mognad att det är tillräckligt med hans samtycke.

Det kan för övrigt konstateras att utan vårdnadshavarens medverkan kan det rent praktiskt vara svårt för förvaltningen att kunna komma till tals med barnet. Det kan givetvis inte godtas att socialförvaltningen bereder sig tillträde till den unges hem när vårdnadshavaren inte är hemma för att få kontakt med barnet. Inte heller kan det godtas att utredaren hämtar ett barn till socialförvaltningen när barnet är på väg hem från skolan eller ute och leker på fritiden. Rent praktiskt framstår den mest näraliggande lösningen att samtalet äger rum i barnets skola. Socialtjänsten bör emellertid, så långt det är möjligt, undvika att kontakta barn när dessa befinner sig i skolan. En sådan kontakt kan som regel inte ske utan att en större krets av människor därmed får en information som går utöver vad sekretesslagstiftningen medger och alltså är allmänt integritetskränkande (se JO 1992/93 s. 409 och 1996/97 s. 258). Det är inte heller givet att skolan eller förskolan, i avsaknad av uttryckligt lagstöd, kan medverka till att socialförvaltningens utredare får träffa barnet där.

Det sagda innebär emellertid inte att nämnden helt saknar möjlighet att få till stånd ett samtal med barnet mot vårdnadshavarens vilja. Jag vill peka på de sociala myndigheternas befogenheter enligt LVU. Om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt lagen kan det bli aktuellt med ett omedelbart omhändertagande av den unge med stöd av 6 § LVU, bl.a. om den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras. Som exempel på en sådan situation kan nämnas att föräldrarna eller den unge inte vill medverka vid utredning om den unges behov av vård. Samtidigt måste det understrykas att en så ingripande åtgärd som ett LVU-omhändertagande förutsätter att det är sannolikt att vård enligt LVU behövs. Åtgärden får således aldrig användas enbart i syfte att tillskapa en möjlighet att tala med barnet.

Det skulle föra för långt att här närmare gå in på i vilken utsträckning som det är möjligt att besluta om ett omedelbart omhändertagande med anledning av att socialförvaltningen inte får tala med det barn som utredningen rör. Jag vill dock här nämna att när det kan bli aktuellt med ett ingripande enligt LVU skall ett offentligt biträde förordnas för den unge. Ett sådant biträde kan utses innan nämnden har fattat något beslut om att ansöka om vård enligt LVU eller om att omedelbart omhänderta den unge (39 § LVU). Om ett biträde har utsetts för någon som är under 15 år, utan att samtidigt vara biträde för vårdnadshavaren, är denne utan särskilt förordnande den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser (36 § andra stycket LVU). Detta förhållande torde innebära att biträdet kan lämna samtycke till att utredaren får tala med barnet (se bl.a. Ds 2002:13 s. 162 f.).

I det ärende som nu är föremål för prövning hade utredarna vid socialförvaltningen vid flera tillfällen talat med L.N. När de önskade ett nytt samtal med flickan gav vårdnadshavaren inte sitt samtycke. Förvaltningens önskemål att få träffa L.N. grundades på nya uppgifter om hennes hemförhållanden. Dessa uppgifter var av sådan karaktär att jag inte finner skäl att ifrågasätta den bedömning som socialnämnden gjorde angående behovet av att på nytt tala med L.N.

L.N. var tio år gammal. Den utredning som föreligger i ärendet kan inte anses visa att hon, trots sin ringa ålder, hade nått en sådan mognad att hon själv har kunnat bestämma om huruvida hon ännu en gång skulle träffa socialförvaltningens utredare. I en sådan situation är det, enligt huvudregeln i 6 kap. 11 § FB, vårdnadshavaren som beslutar. Oavsett om det, som i förevarande fall, fanns ett behov av att samtala med L.N., har det i rättsligt hänseende saknats förutsättningar för nämndens företrädare att genomföra ett sådant samtal utan vårdnadshavarens samtycke.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att det kan uppstå en sådan akut situation som närmast är att betrakta som en nödsituation i vilken det kan anses försvarligt att hålla ett samtal med den unge utan vårdnadshavarens samtycke. Vad som har framkommit i det nu aktuella fallet visar inte att omständigheter av det slaget har förelegat vid tidpunkten för utredarnas samtal med L.N. i skolan.

Sammanfattningsvis måste jag starkt ifrågasätta nämndens handlingsätt såvitt här är i fråga. Under alla förhållanden är detta ärende ett belysande exempel på de problem som kan uppkomma inom socialtjänsten när det gäller att å ena sidan iakttä de bestämmelser som reglerar vårdnadshavarens rätt att bestämma över sina barn och, å den andra, de bestämmelser som tillförsäkrar barnet rätt att komma till tals. Jag finner mot den bakgrunden skäl att tillställa Socialdepartementet en kopia av detta beslut. Beslutet rör även en tillämpning av de principer som kommer till uttryck i barnkonventionen. Jag sänder därför en kopia av beslutet även till Barnombudsmannen.

Fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område

(Dnr 2016-2004)

Anmälan

A.G. och K.Ö. har tillsammans en dotter M., som är född i maj 1986. I en skrivelse, som kom in till Länsstyrelsen i Skåne län den 26 april 2004, begärde A.G. och K.Ö. att länsstyrelsen skulle granska hur socialförvaltningen i Lunds kommun hade handlagt ett ärende rörande M. I sin skrivelse uppgav

föräldrarna att M. hade ett psykiskt funktionshinder och att de inte hade fått gehör för sina synpunkter på att M. snarast borde skiljas från den skadliga miljö som hon enligt deras mening vid tillfället vistades i. De anförde vidare bl.a. följande.

Det finns nu en plats för M. på ett HVB-hem i Limhamn, Ugglebo, sedan vi föreslagit att man skulle söka efter möjligheter utanför Lund. Vi har besökt Ugglebo som vi finner vara mycket lämpligt. Vid telefonsamtal med socialsekreterare Anna-Lena Andersson 040422 bibringades vi uppfattningen att man nu äntligen bestämt sig och senast i samband med besök i Hasslarp 040428 skulle ta med M. till Ugglebo, om nödvändigt med polishandräckning. Bortsett från att detta kommer sent, då varje dag i den nuvarande miljön innebär skadlig påverkan, som kommer att ta månader och år att rehabilitera, fann vi detta adekvat. Vi blev därför mycket bestörta, då socialsekreterare Maria Åkesson påföljande dag tog tillbaka detta besked och t.o.m. ville förneka att det givits. Vi accepterar icke dessa dubbla budskap och inte heller ytterligare tidsutdräkt med M:s omhändertagande.

Oftast förflyter lång tid innan man söker hjälp. Då bör man få snabb och konkret hjälp, bli tagen på allvar och få sina synpunkter respekterade. Inför framtiden är det därför viktigt att belysa, om utredning och beslut i vårt fall skett med tillräcklig snabbhet. Vi saknar också ett intresse från handläggarna, att hos neuropsykologisk och psykiatrisk expertis inhämta kunskaper om M:s funktionshinder, som man är uppenbart okunnig om. Vi efterlyser också stöd och råd åt oss, vilket t.ex. HVB-hemmets erfarna personal förefaller kunna ge.

Vi hemställer att länsstyrelsen granskar handläggningen av M:s fall och därvid särskilt beaktar vad som kan göras för att utan dröjsmål föra M. till Ugglebo.

I ett beslut den 3 maj 2004, som var ställt till Socialnämnden i Lunds kommun, anförde länsstyrelsen följande.

Överlämnande av skrivelse för intern klagomålshandling

Bifogade skrivelse från A.G. och K.Ö. överlämnas till socialnämnden för lämplig åtgärd.

Verksamheten inom socialtjänsten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (SOSFS 2000:15 (S)).

Ärendet avslutas. Beslutet kan inte överklagas.

En kopia av beslutet skickades till A.G. och K.Ö.

I en anmälan till JO anhöll A.G. och K.Ö. om att JO skulle granska hur Socialnämnden i Lunds kommun hade handlagt ärendet rörande M. och hur Länsstyrelsen i Skåne län hade handlagt deras begäran om granskning. De anförde bl.a. följande.

Slutligen har vi tillskrivit Länsstyrelsen i Skåne län med begäran om granskning av handläggningen. Där har man emellertid summariskt avfärdat våra klagomål och returnerat vår skrivelse till socialnämnden, ett beslut som inte kan överklagas. I brevet hänvisar länsstyrelsen till respekt för människors självbestämmande och integritet. När det gäller funktionshindrade är detta en

grannlaga uppgift, där det gäller att väga in hela situationen. Man kan inte okritiskt anamma M:s preferenser och önskemål. Vidare påpekar man att 3 kap. 3 § socialtjänstlagen föreskriver, att insatserna skall vara av god kvalitet och personalen skall ha lämplig utbildning och erfarenhet. Vi finner att dessa krav inte blivit uppfyllda. Som medborgare i Sverige anser vi oss berättigade till sociala myndigheters bistånd, när så är påkallat. Dock har man mött våra synpunkter med misstro, och vi upplever oss som rättslösa och motarbetade i förhållande till socialnämnden.

Utredning

JO lånade in socialförvaltningens personakt beträffande M. och handlingarna i länsstyrelsens ärende.

Länsstyrelsen anmodades därefter att yttra sig över sin handläggning. I remissen angavs att länsstyrelsen även skulle redogöra för i vilken utsträckning som länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet brukar överlämna klagomål till socialnämnden i en kommun för ”intern klagomålshantering” och i vilka fall sådant överlämnande sker.

Länsstyrelsen kom in med ett yttrande som hade beslutats av länsöverdirektören Lise-Lotte Reiter. Till yttrandet hade fogats en promemoria som hade upprättats av socialkonsulenten Ingrid Andersson.

JO inhämtade från länsstyrelsen kompletterande upplysningar om i vilken utsträckning som anmälningar hade överlämnats för s.k. intern klagomålshantering.

JO begärde att socialförvaltningen i Lunds kommun skulle lämna upplysningar beträffande förvaltningens handläggning av A.G:s och K.Ö:s skrivelse sedan länsstyrelsen hade överlämnat den till socialnämnden. Förvaltningen gavs därvid tillfälle att lämna allmänna synpunkter på att en länsstyrelse överlämnar anmälningar till nämnden för handläggning enligt de rutiner som socialtjänsten har för att handlägga klagomål från enskilda. Socialförvaltningen kom in med ett remissvar som hade upprättats av socialdirektören Inga-Lill Leierth.

JO beslutade att inhämta ett yttrande från Socialstyrelsen rörande förutsättningarna för och lämpligheten av att en länsstyrelse ”överlämnar” en anmälan mot en socialnämnd till socialnämnden för eventuell handläggning. Vidare anmodade JO Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län att lämna synpunkter angående de uppkomna frågorna. Socialstyrelsen fick tillgång till de remissvaren inför sitt yttrande till JO.

Socialstyrelsens yttrande beslutades av ställföreträdande generaldirektören Håkan Ceder. Länsstyrelsens i Stockholms län yttrande beslutades av länsöverdirektören Bo Hansson, och länsöverdirektören Göran Bengtsson fattade beslut om Länsstyrelsens i Västra Götalands län remissvar.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län inhämtade i sin tur synpunkter från stadsledningskontoret, juridiska avdelningen, i Stockholms kommun (vice stadsjuristen Anne Rundquist) respektive stadskansliet i Göteborgs stad (planeringsledarna Ulla Carlshamre, Birgitta Nyzell och Gunnel Mårtensson) och omvårdnadsförvaltningen i Skövde kommun (omvårdnadschefen Ann-Christine Jenvén).

Länsstyrelsen i Skåne län beredd tillfälle att yttra sig över de yttranden som hade kommit in. Även A.G. och K.Ö. fick del av remissvaren och möjlighet att yttra sig.

De yttranden och synpunkter som har kommit in till JO återges i huvudsak nedan (åberopade bilagor har här med några undantag utelämnats).

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsens yttrande

Socialkonsulenten Ingrid Andersson har upprättat en promemoria, se bilaga 1, med en redogörelse för hur klagomål och anmälningar handläggs hos Länsstyrelsens sociala funktion. Länsstyrelsen åberopar som sitt eget yttrande vad som anges i promemorian under rubrikerna Länsstyrelsens handläggning av enskilda klagomål respektive Länsstyrelsens handläggning i det aktuella ärendet.

Sociala funktionens motiv för att överlämna klagomålen mot socialnämnden i Lund framgår av ovan nämnda promemoria. Enligt länsstyrelsens mening kunde det som anges däri lämpligen ha meddelats på ungefär motsvarande sätt i beslutet den 3 maj. Länsstyrelsen inser att klagandena med rätta ansett att de i det beslutet inte fått något svar på sin begäran om länsstyrelsens tillsyn över socialnämndens handläggning.

Hos Länsstyrelsen i Skåne län pågår inom ramen för ett visionsprojekt en översyn av bl.a. de rutiner som skall leda till en så hög servicenivå som möjligt från länsstyrelsens sida gentemot allmänheten och myndigheter inom länsstyrelsens tillsynsområden m.fl. Klagandenas missnöje över handläggningen i nu aktuellt ärende kommer att läggas till grund för en intern diskussion om hur motsvarande ärenden i framtiden skall behandlas.

Socialkonsulenten Ingrid Anderssons promemoria

Länsstyrelsens handläggning av enskilda klagomål

Enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen skall insatser enligt lagen vara av god kvalitet. För fullföljande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Socialstyrelsen har i SOSFS 2000:15 gett kommunerna rekommendationer avseende socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

I regleringsbrevet för 2004, verksamhetsområde Tillsyn och vägledning, framgår att målet med tillsynen är ett ökat skydd för enskilda och värnande om samhället i övrigt genom såväl tillsyn som vägledande arbete. Inom verksamhetsgren Social tillsyn, skall länsstyrelserna tillse att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt samt med god kvalitet och framförhållning i planeringen. För år 2004 skall särskilt gälla att brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet skall åtgärdas i enlighet med en av länsstyrelserna och huvudmännen överenskommen tidsram.

I Verksamhetsplan för 2004 har Länsstyrelsen i Skåne gjort en prioritering som innebär en förskjutning av fokus från individnivå till verksamhets- och strukturnivå. Syftet är dels att verka för att utveckla socialtjänsternas egna kvalitetssystem för att på sikt öka kvaliteten i socialtjänsten, dels att effektivisera handläggningen av tillstånds- och tillsynsärenden samt förkorta handläggningstiderna överlag på myndigheten.

Länsstyrelsen tar emot ett stort antal klagomål och anmälningar mot brister i socialtjänstens verksamheter från enskilda personer. För att möjliggöra en

snabb, effektiv handläggning krävs en *noggrann individuell bedömning av lämpliga insatser i varje enskilt ärende.*

Handläggningen av inkomna anmälningar delas in i följande huvudkategorier:

- Klagomål över sådant som inte gäller socialtjänstens verksamheter eller uppenbart felsända handlingar. Handlingarna sänds till ”rätt” myndighet. Den enskilde får information om detta.
- Klagomål som efter kontakt med socialtjänsten inte bedöms vara av den art att tillsyn ska inledas. Det kan t.ex. vara klagomål under pågående utredning inom socialtjänsten. Beslut om att inte inleda tillsyn fattas och adresseras till den enskilde.
- Klagomål som överlämnas till socialtjänstens egen kvalitetssäkring, t.ex. klagomål mot enskild handläggare eller brister i bemötande. Hänvisning sker till SOSFS 2000:15 (S). Beslutet ställs till socialnämnden och den enskilde informeras.
- Klagomål som leder till att tillsyn inleds och som efter utredning leder till beslut riktade till socialnämnden. Den enskilde får del av beslutet.

Klagomål som innebär att länsstyrelsen inleder tillsyn är sådana där det framgår att det finns brister i rättssäkerheten eller det kan ifrågasättas om rättssäkerheten för den enskilde har tillgodosetts.

Klagomål som bedöms lämpliga att överlämna till socialtjänsten är sådana där det framgår att den enskildes rättssäkerhet är tillgodosedd men den enskilde är missnöjd med hur insatser utformas eller med det sätt på vilket beslutet fattats. Det kan också vara att den enskilde inte förstår nämndens beslut eller att han känner sig kränkt av ett bristfälligt bemötande.

Länsstyrelsens metoder i tillsynsärendena utvecklas parallellt med att länsstyrelsen verkar för att socialnämnderna utvecklar sina kvalitetssystem så att de på ett professionellt sätt kan ta emot och åtgärda de överlämnade klagomålen. En enkät om socialnämndernas kvalitetssäkring och klagomålshantering har därför inhämtats vid två olika tillfällen. Metoderna och även vad som förväntas av socialtjänsten har tagits upp på träffar med kommunernas IFO-chefer.

Länsstyrelsens handläggning i det aktuella ärendet

K.Ö:s och A.G:s klagomål mot socialnämnden i Lund bedömdes vara av sådan art att de bäst kunde åtgärdas av socialnämnden. Klagomålen mot socialnämnden i Lund gällde socialnämndens bedömning av dotterns beteende, och ett önskemål om att nämnden skulle omhänderta och placera dottern på ett hem för vård eller boende. Länsstyrelsen saknar befogenhet att pröva och ändra socialnämndens bedömning av vilka insatser det finns behov av i enskilda ärenden. I skrivelsen till länsstyrelsen efterlyste föräldrarna stöd och råd för egen del. Även detta anser länsstyrelsen är en fråga som bäst hanteras av ansvarig nämnd.

Komplettering av remissvaret

Härmed lämnas kompletterande uppgifter enligt begäran.

Statistik för 2003

Inkomna klagomål: 385

Av dessa överlämnade till socialnämnderna: 156

Statistik för 1/1-30/9 2004

Inkomna klagomål: 231

Av dessa överlämnade till socialnämnderna: 116

Ovanstående siffror gäller samtliga till sociala funktionen inkomna klagomål inom områdena barn och unga, ekonomiskt bistånd, familjerätt, missbruk, handikappomsorg och äldreomsorg.

Socialförvaltningens i Lunds kommun remissvar

Socialförvaltningens handläggning

Lunds kommun har en klagomålshandtering som är en del av kommunens kvalitetsarbete. En gemensam kvalitetspolicy antagen av kommunstyrelsen anger att Lundaborna ska känna tillit, förtroende och ömsesidighet i mötet med kommunen.

I det aktuella ärendet, som anmäldes till länsstyrelsen den 26 april 2004, hade socialtjänsten kontakter sedan 26 januari 2004 efter en anmälan från barnpsykiatrin.

Efter en utredningstid under våren fattade socialnämnden den 28 april 2004 beslut om att bevilja insatser enligt SoL 4:1 med placering på Ugglebo HVB.

Beslutet från länsstyrelsen om att överlämna ärendet för intern klagomålshandtering hanterades enligt den klagomålsrutin som finns inom socialförvaltningen. Grunden för föräldrarnas klagomål gällde att de inte var nöjda med att socialtjänsten inte direkt biföll deras begäran om omhändertagande och placering.

Genom att en placering ändå kom till stånd enligt SoL i direkt anslutning till att klagomålen inlämnades till länsstyrelsen nåddes en överensstämmelse mellan föräldrarna och socialtjänsten.

Placeringen fortgår alltjämt och kontakter med föräldrarna upprätthålls.

Synpunkter på länsstyrelsens handläggning

Socialförvaltningen i Lund ser positivt på länsstyrelsens sätt att prioritera ärenden och att en förskjutning sker från individnivå till verksamhets- och strukturnivå. Genom den arbetsformen får kommunen ta ett större ansvar för den egna klagomålshanderingen och det kvalitetsarbete som är ålagt socialtjänsten i socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsens yttrande

Klagomålsärenden i Stockholms län

I Stockholm har antalet inkommande klagomålsärenden ökat under 2004 jämfört med 2003. Mellan januari och november 2004 diariefördes 419 ärenden jämfört med 332 året innan. Den största ökningen hänför sig till sakområdet barn och familj, inklusive familjerätt med 147 anmälningar, därefter ekonomi och missbruk med 128 anmälningar. Äldreomsorgen och handikapp är de sakområden där antalet inkomna anmälningar har minskat. Anmälningar mot HVB är inte medräknade. Antalet till socialnämnden överlämnade ärenden är relativt litet. Barnavårdsärenden bedöms vara de svåraste och mest tidskrävande.

I ärenden som avslutas med kritik eller allvarlig kritik är besluten avsedda att bidra till kunskapsutveckling och ge förslag till förbättringsåtgärder. Av utredda anmälningsärenden under 2004 har 53 avslutats med viss kritik och 7 med allvarlig kritik.

Vad gäller handläggningstiderna har de i vissa ärenden tenderat att bli långa och ibland har frågorna varit inaktuella när ett ärende väl kan avgöras. Tillsynsinsatser och åtgärder som skulle kunna komma många fler medborgare till godo eftersätts när de enskilda klagomålen tar alltför mycket resurser i anspråk. I tider av resursknapphet diskuteras prioriteringarna fortlöpande.

Behovet av förenklad och effektivare handläggning har därför länge gjort sig påmint och också lett till vissa förenklingar. Länsstyrelsen har utarbetat en ”*Handbok för handläggning av tillsynsärenden m.m. inom socialtjänsten.*” Bilaga 2. Den är uppdaterad i juni 2003 och kommer att uppdateras ytterligare inom den närmaste tiden. Länsstyrelsen kommer då att ta ställning till ytterligare prioriteringar.

Avsnittet Förenklad tillsyn är bl.a. baserat på socialtjänstkommitténs huvudbetänkande 1994:139 s. 562 där kommittén anser att

... det är angeläget att länsstyrelserna även fortsättningsvis har ansvar för att utreda enskildas klagomål. För länsstyrelserna är individtillsynen en betydelsefull indikator på hur kommunerna tillämpar lagen och på kvaliteten i olika verksamheter.

Individtillsynen bör leda till ett formellt beslut, varav framgår om klagomålet varit berättigat och i så fall i vilket avseende kommunen brustit i handläggningen eller i den insats som tillhandahållits. I detta sammanhang vill vi också ta upp frågan om länsstyrelsernas behov av att i vissa fall pröva om ett klagomål kan avvisas. Denna möjlighet bör finnas t.ex. när klagomålen avser förhållanden som ligger långt bakåt i tiden. Vi ser det också som en självklarhet att länsstyrelsen liksom för närvarande ska kunna avvisa klagomål med samma innehåll.

Exempel på förenklingar och effektiviseringar som tillämpas i Stockholm

I Stockholm har Länsstyrelsen sedan ca 3 år inrättat en särskild befattning på 50 % med uppgift att ha ett särskilt ansvar för enskildas anmälningar. Vissa åtgärder har vidtagits i syfte att effektivisera och förenkla handläggningen. Ärenden analyseras mera noggrant innan de fördelas på handläggare. Riktade remisser med preciserade frågor skickas till socialnämnderna. Handläggningen har gjorts enhetligare genom att en handbok har sammanställts.

Anmärkingar mot utredningar och yttranden enligt föräldrabalken utreds i allmänhet inte. Den som klagat informeras om att hans/hennes invändningar och synpunkter kan tillställas domstolen och beaktas vid prövningen av målet. Länsstyrelsens handläggning i dessa ärenden kan då t.ex. inskränka sig till att ta reda på om olika formaliteter och tidsgränser har beaktats och i vissa fall barnperspektivet.

Brev från enskilda som huvudsakligen består av frågor om varför socialtjänsten gjort eller bedömt på det ena eller andra sättet lämnas till socialnämnden att besvara.

Frågor om arvoden till familjehem och byte av handläggare överlämnas till socialnämnden att besvara.

Länsstyrelsen har inom ramen för ett försök som omfattat ekonomiärenden inte tagit ställning till om socialtjänsten gjort rätt eller fel utan har istället beskrivit hur en formellt korrekt handläggning bör gå till i direktkontakt med den som gjort anmälan. Med denna information har den enskilde själv fått underlag för att bevaka sin rätt. Positiv respons från enskilda har förekommit. Handläggningen har förkortats och förenklats.

Förenklingarna har lett till väsentligt minskad generell handläggningstid.

Kommunernas klagomålshantering

Länsstyrelsen har under 2003 genomfört en kartläggning av hur kommunerna uppfyller bestämmelserna i 3 kap. 3 § socialtjänstlagen om att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Av kommunerna har ca 70 % besvarat Länsstyrelsens frågor. Ca 95 % av dessa har system för att ta emot klagomål och synpunkter som gäller omsorgen om äldre och funktionshindrade och cirka 80 % av kommunerna har system för klagomål när det gäller individ och familjeomsorg. Bilaga 3.

Synpunkter

Länsstyrelsen anser att uppdelningen i huvudkategorier kan göras på det sätt som gjorts i Skåne län med visst undantag för punkt tre. Inom ramen för varje kategori krävs flexibilitet. Kategori nummer tre handläggs i Stockholm så att anmärkningar mot enskilda socialsekreterare betraktas som anmärkningar mot socialnämnden. En bedömning görs utifrån innehållet i anmälan huruvida tillsyn inleds eller inte.

Försöken att utreda bemötandefrågor leder oftast till att ord står mot ord. Det är enligt Länsstyrelsens erfarenheter ganska sällsynt med renodlade klagomål.

Socialstyrelsen har i Allmänna råd om SOSFS 2000:15 (S) Kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg närmare utvecklat hur enskildas klagomål kan användas bl.a. som en viktigt informationskälla för att åtgärda brister samt för att identifiera områden som kan behöva förbättras. För att klagomål ska kunna lämnas över till en kommun för handläggning anser Länsstyrelsen att detta i nuläget endast bör gälla klagomål som kan gälla självvårdelse eller information och rådgivning enligt förvaltningslagen eller direkt rör arbetsledningsfrågor som bör handläggas av den enhet som klagomålen riktar sig mot.

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen att möjligheterna att överlämna klagomålsärenden till kommunernas klagomålshantering bör begränsas till de ärendetyper som Länsstyrelsen redan idag lämnar över till kommuner för besvarande.

Synpunkter från Stockholms kommun, stadsledningskontorets juridiska avdelning

Ärendet gäller hur länsstyrelsens tillsynsarbete ska utövas. Även om tillsynsbegreppet som sådant inte definierats så framgår det tydligt i 13 kap. 2 § socialtjänstlagen vilka uppgifter länsstyrelsen har. Utifrån denna bestämmelse kan Stockholms stad endast lämna den synpunkten att det kan ifrågasättas om länsstyrelsen i Skåne i det aktuella fallet verkligen fullgjort sitt ansvar att informera och ge råd till allmänheten när man ”överlämnat” skrivelse till kommunen.

Stockholms stads juridiska avdelning har ingen erfarenhet av att samma handläggningssätt tillämpats i Stockholm. Juridiska avdelningens egen erfarenhet är att Länsstyrelsen i Stockholms län vid behov biträder socialnämnderna och även juridiska avdelningen på det sätt som socialtjänstlagen föreskriver.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsens yttrande

Lagtexter, propositioner, departementsskrivelser o.dyl.

Propositionen till socialtjänstlagen, SoL (1979/80:1) beskriver på sid. 453 hur Barnavårds- socialvårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna arbetade med

traditionell myndighetskontroll, formell tillsyn, att verkställa utredning, att påkalla ändring. Av propositionen framgår att det inte ansågs nödvändigt att ha kvar ett instrument som ger möjlighet att direkt ålägga en kommun att lämna det bistånd den enskilde har rätt till. Däremot skulle socialenheten vid länsstyrelsen råda och upplysa enskilda (vara "klagomur").

Av Socialtjänstlagen (2001:453) framgår i 13 kap. 2 § att:

Länsstyrelsen har tillsyn över den socialtjänst som kommunen inom länet ansvarar för och skall därvid

- Följa nämndernas tillämpning av denna lag
- Informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten
- Biträda nämnderna med råd i deras verksamhet
- Främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan
- Verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd i form av hemtjänst samt sådant boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket och 5 kap. 7 § tredje stycket
- Även i övrigt se till att nämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

I regeringens proposition Ny socialtjänstlag m.m. (2000/01:80) sägs att "En aktiv statlig tillsyn syftar till att bevaka den enskildes rättssäkerhet och lagligheten i socialtjänstens verksamheter men också till att uppnå en likvärdig verksamhet över hela landet".

I departementsskrivelse DS 1992:67 "Länsstyrelserna och socialtjänsten – tillsyn och uppföljning under utveckling" sägs bland annat följande.

Begreppet *tillsyn* bör användas i fråga om *kontroll eller granskning* av enskilda verksamheter och av handläggning i enskilda ärenden. Tillsyn görs i efterhand, oftast på förekommen anledning, för att garantera enskildas rättssäkerhet och för att kontrollera att kommunerna eller enskilda vårdgivare följer lagen." Vidare sägs: "Den enskilda tillsynen initieras vanligtvis av klagomål från allmänheten men även på annat sätt, bl.a. genom att massmedia uppmärksammat händelser eller missförhållanden inom socialtjänsten. Länsstyrelsens enskilda tillsyn initieras även av de klagomål, som Socialstyrelsen, Socialdepartementet och JO överlämnar till länsstyrelsen för utredning/handläggning. Den enskilda tillsynen betraktas av samtliga länsstyrelser som en ytterst angelägen uppgift. Skälen härtill är flera. Den enskildes möjlighet att få klagomål utreda beträffande handläggning, dokumentation samt upplevda brister i förhållande till socialtjänstlagens intentioner är förutom överklagningsrätten en viktig princip i ett rättssamhälle. Tillsynen är i första hand avsedd att bevaka och tillgodose den enskildes rättssäkerhet vid kontakten med socialtjänsten. Tillsynen är också ett av instrumenten för att följa hur kommunen tar sitt yttersta ansvar för att tillgodose de mest utsatta gruppernas behov.

Utvecklingsgruppen för Länsstyrelsefrågor, Civildepartementet utarbetade 1995 en skrift "Länsstyrelsernas ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn 1994". I denna sägs bland annat att länsstyrelsernas roll har övervägts av ett flertal utredningar på senare tid. Gemensamt är att de anser att tyngdpunkten i länsstyrelsernas arbete bör förskjutas från individuell ärendehandläggning till uppföljning, utvärdering, tillsyn och utveckling.

I Riksrevisionsverkets skrift RRV 1996:10 "Statlig Tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel" sid 13 sägs bland annat följande.

Tillsyn i vid mening utövas över många objekt såsom myndigheter, organisationer, individer eller fysiska föremål.

Regeringen beslutade att förstärka tillsynen av vård och omsorg av äldre från och med 2003. I de direktiv som skrevs för de äldreskyddsombud som anställdes vid länsstyrelserna talas om tillsyn gentemot verksamheter. Det framgår att tillsynen ska ha ett medborgar- och brukarperspektiv.

Av SOU 2002:14 ”Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag” ett delbetänkande av Tillsynsutredningen föreslås att definitionen av tillsyn är att den består av granskning och ingripande. Tillsynen kan dock även i fortsättningen vara främjande och förebyggande. Ingripande kan vara anmärkning, varning, förbud/återkallelse, sanktionsavgift, tillsynsbot som komplement till anmärkning och varning.

Av JO-instruktionen framgår enligt 18 § att ombudsmannen får överlämna ett klagomålsärende till annan myndighet under vissa omständigheter. JO lämnar ibland över individuella klagomålsärenden inom socialtjänsten till länsstyrelsen för handläggning.

I övrigt kan nämnas att införandet av så kallade sanktionsavgifter innebär att länsstyrelsen har fått ett tydligt uppdrag att bevaka de enskildas rättssäkerhet.

Länsstyrelsens i Västra Götaland synpunkter

Länsstyrelsen i Västra Götaland har i enlighet med de statliga utredningarnas uppmaning utvecklat sin verksamhetstillsyn både vad gäller innehåll och antal men har samtidigt hållit fast vid uppdraget att granska individuella klagomål mot socialtjänsten. Detta innebär att de individuella klagomålen fortfarande tar mycket tid i anspråk framför allt inom områdena individ- och familjeomsorg och funktionshinder.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser, med hänvisning till den bakgrund som beskrivs ovan, att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet med en ”klagomursfunktion” för allmänheten ska ta upp enskilda ärenden för granskning, utreda dem på lämpligt sätt och fatta beslut även om klagomålen inte handlar om direkta brister i rättssäkerheten. Den enskilde klagande blir annars utlämnad till den de klagar på, vilket Länsstyrelsen anser vara otillfredsställande eller direkt felaktigt sett ur ett brukar- och medborgarperspektiv. Kommunernas eget kvalitetsarbete där klagomålshantering vanligtvis ingår kan enligt Länsstyrelsens uppfattning inte ersätta tillsynsmyndighetens uppdrag.

Tillsyn av ett ärende som rör en enskild individ kan i Västra Götalands län ske på olika sätt. I vissa fall kan ett telefonsamtal med berörd chef eller handläggare räcka. I andra fall behövs remiss till berörd nämnd, aktgranskning, samtal med handläggare, chef eller andra berörda. Det enskilda klagomålet kan också vara en indikation på att verksamheten generellt inte fungerar på ett bra sätt och utmynna i en verksamhetstillsyn. Länsstyrelsens utredning av det enskilda ärendet kan alltså vara mer eller mindre omfattande men följs alltid av en bedömning och ett beslut.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att klagomål som rör utformningen av en insats, sättet på vilket ett beslut fattats eller om den enskilde känner sig kränkt eller illa bemött i de flesta fall inte kan överlämnas till berörd nämnd utan en begäran om återrapportering av vidtagna åtgärder, som länsstyrelsen sedan bedömer om de är adekvata och tillräckliga.

Det kan finnas vissa klagomål som är av sådan art att det lämpligaste är att överlämna dessa till berörd nämnd för den åtgärd nämnden finner påkallad. Dessa klagomål skulle exempelvis kunna vara om ärendet nyligen utretts av länsstyrelsen och inget nytt tillkommit eller personen som klagat endast behöver information av socialtjänsten. Länsstyrelsens beslut att överlämna ärendet bör även i vissa av dessa fall följas av en begäran om återrapportering till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har med anledning av JO:s remiss inhämtat synpunkter i ärendet från Göteborgs stad och omvårdnadsförvaltningen i Skövde kommun. Synpunkterna är inte behandlade i nämnd.

Synpunkter från Göteborgs kommun, stadskansliet

Länsstyrelsen i Skåne hänvisar i sitt svar till JO till en promemoria som antagits rörande länsstyrelsens handläggning av enskilda klagomål. I promemorian grupperas inkomna ärenden i fyra grupper. Den hantering som skett i detta ärende följer ”kategori 3”. Som skäl för en sådan behandling anges till exempel brister i bemötande och klagomål mot enskild handläggare. Ett beslut i denna kategori ställs till socialnämnden med information till den enskilde.

Vi anser att den som vänder sig till en tillsynsmyndighet, och som inte direkt har kommit fel och kan hänvisas till rätt instans, måste ha rätt till ett mer personligt bemötande. Även i de fall det inte är möjligt för länsstyrelsen att gå in i det enskilda ärendet måste det vara viktigt att den som i sin nöd vänder sig till tillsynsmyndigheten får ett besked om länsstyrelsens åtgärder och skälen för dem utformat på ett sätt som de kan förstå.

Det är viktigt att allmänheten uppfattar tillsynsmyndigheten som fristående från de myndigheter som ska granskas. Vi anser det, med den information som vi har, tveksamt att hänföra detta ärende till den kategori som den behandlats enligt. Det kan inte kännas rimligt att ett ärende som anmälts till tillsynsmyndighet skall behandlas i enlighet med kommunens interna kvalitetsssäkringsrutiner. Vi kan inte heller utläsa att länsstyrelsen känner till vad dessa rutiner kommer att innebära i det aktuella fallet. Om länsstyrelsen gör bedömningen att ett ärende som aktualiserats som ett tillsynsärende kan sändas över för hantering enligt den anmälda nämndens interna kvalitetsrutiner borde länsstyrelsen enligt vår mening begära en återrapportering från nämnden i ärendet.

Synpunkter från Omvårdnadsförvaltningen i Skövde kommun

Inledningsvis kan konstateras att länsstyrelsens roll, när det gäller tillsyn av kommunernas socialtjänst, är viktig och välkomnas av kommunen. Den utgör en viktig del av kommunens kvalitetsutvecklingsarbete. Samtidigt pågår det i kommunerna ett internt arbete för utveckling av kvalitetssystem i vilket klagomålshanteringen spelar en viktig roll. Den är betydelsefull för myndighetens kontakt med kommuninvånarna och gör myndigheten observant på vad som eventuellt brister i verksamhet och/eller bemötande. I takt med att kommunerna förbättrar och förfinar sina kvalitetssystem och hanteringen av klagomål är det också naturligt att länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet förändras.

Länsstyrelsens tillsyn kan, när den inriktar sig på mer verksamhet och struktur och mindre på enskilda individärenden, tjäna som ett viktigt stöd i kommunens ”egenkontroll”. Den kan i vissa fall också betraktas som en ”lärande granskning” och på det sättet bidra till konstruktiva och utvecklande diskussioner dels mellan länsstyrelsen och kommunen och dels internt i kommunen. Att länsstyrelsen i allt högre grad överlämnar enskilda människors klagomål på kommunens socialtjänst till kommunen för handläggning är således en helt naturlig och riktig utveckling. Länsstyrelsen har ändå goda möjligheter att beakta enskilda individers synpunkter på kommunens socialtjänst, men då i ett vidare sammanhang. Antingen kan det röra sig om en tillsyn av en hel verksamhet eller i sammanhang där man kan befara att det föreligger ”systemfel” som kan påverka kommuninvånarnas rättssäkerhet eller på annat sätt visar att kommunen systematiskt och återkommande begår felaktigheter eller har byggt in oriktigheter i sina rutiner. I dessa sammanhang är det vanligt att länsstyrelsen intervjuar också brukare och anhöriga.

Sammanfattningsvis är det min uppfattning att den typ av tillsyn som bäst gagnar kommunens verksamheter och därmed kommuninvånarna är den som

inriktar sig på hela eller delar av en verksamhet medan tillsynen i enskilda ärenden bör vara en fråga för kommunens interna klagomålshandling. Länsstyrelsen skall naturligtvis försäkra sig om att kommunerna har väl fungerande system för klagomålshandling och på det sättet indirekt också utgöra ett stöd för kommuninvånarna.

Socialstyrelsens remissvar

Socialstyrelsens yttrande

Det finns inte några formella hinder mot att en länsstyrelse ”överlämnar” en anmälan mot en socialnämnd till socialnämnden för handläggning.

Socialstyrelsen kan inte uttala sig om det allmänt sett lämpliga i ett ”överlämnande” som generellt begrepp. Det saknas nämligen kunskap på nationell nivå om hur klagomålshandling fungerar i kommunerna. Ett fortsatt uppföljnings- och metodutvecklingsarbete är därför nödvändigt.

Det framgår av utredningen i JO:s ärende att det i tillsynsverksamheten på regional nivå kan förekomma överlämnanden i den meningen att länsstyrelsen skiljer ärendet ifrån sig genom överlämnandebeslutet. Ett sådant förfarande bör kunna godtas i undantagsfall och då närmast när åtgärden har karaktär av service, dvs. att överlämna en framställning till rätt myndighet.

Länsstyrelsens beslut att i övriga fall överlämna en anmälan bör alltid vara förenat med ett krav på återrapportering så att länsstyrelsen skall kunna bedöma om överlämnandet lett till adekvata och lämpliga åtgärder.

I samband med att den enskilde underrättas om att anmälan överlämnas till socialnämnden är det lämpligt att han eller hon får en utförlig allmän information om länsstyrelsens tillsyn över socialnämndernas handläggning.

För att bevaka och tillgodose den enskildes rättssäkerhet är det viktigt att alla länsstyrelser tillämpar samma principer för klagomålshandling så att en anmälan hanteras likartat oberoende av var i landet man bor.

SOCIALSTYRELSENS BEDÖMNING

Den enskildes kontakter med länsstyrelsen kan handla om klagomål, men också om frågor och önskemål om råd. Sådana hänvändelser till länsstyrelsen torde oftast kunna hanteras formlost och på det sättet att den enskilde i *första hand* hänvisas till kommunens egen klagomålshandling. Inte minst brukar- och medborgarperspektivet talar för en sådan handtering. Klagomål har nämligen inte sällan sin grund i missförstånd eller bristande information till den enskilde. I de fall önskemålet från den enskilde inte entydigt är att just länsstyrelsen och ingen annan skall hantera synpunkterna bör länsstyrelsen inledningsvis hänvisa den enskilde till att kontakta handläggaren i ärendet eller dennes arbetsledare/chef för att diskutera den uppkomna situationen och framföra vad han eller hon är missnöjd med. Många gånger kan en förutsättningslös diskussion lösa upp oklarheter och undanröja missnöjet. En direkt kontakt med socialtjänsten är också det snabbaste sättet för den enskilde att få till stånd en dialog och en eventuell ändring. I dessa kontakter är det angeläget att socialtjänstens representant är lyhörd gentemot den enskildes synpunkter och lämnar sakliga argument för att en viss åtgärd vidtagits eller inte vidtagits.

Socialstyrelsen är medveten om att den enskilde som t.ex. känner sig illa bemött eller inte har fått gehör för sin uppfattning är tveksam till att samma person som han eller hon är missnöjd med, skall hantera klagomålet. I vart fall inom större förvaltningar bör detta kunna lösas så att klagomålet handläggs på en annan enhet än den där handläggaren i fråga arbetar.

I samband med att länsstyrelsen överlämnar ett klagomål för handläggning inom kommunens egen klagomålshandling, bör länsstyrelsen alltid begära en återrapportering av vidtagna åtgärder för att länsstyrelsen skall kunna bedöma

om de är adekvata och lämpliga. Länsstyrelsens utredning av det enskilda ärendet kan därvid bli mer eller mindre omfattande, men bör alltid följas av en bedömning och ett beslut. I annat fall blir den enskilde utlämnad till den han eller hon klagat på.

Åtterrapporeringen är också viktig ur den synvinkeln att klagomål kan vara en indikation på att verksamheten inte fungerar bra och utmytna i en verksamhetstillsyn. Länsstyrelsen får således genom åiterrapporeringen kunskap både om hanteringen av det enskilda ärendet och om hur kommunens klagomålshantering fungerar på generell nivå.

Det är viktigt att länsstyrelsen i samband med att den underrättar den enskilde om överlämnandebeslutet också lämnar en utförlig allmän information om länsstyrelsens tillsyn över socialnämndens handläggning.

Socialstyrelsens uppföljning av tillämpningen av styrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg visar att många kommuner har utarbetat rutiner för att fånga upp klagomål från enskilda. Någon uppföljning av klagomålshantering har dock inte gjorts, inte heller hur denna har uppfattats av den enskilde. Det saknas därför kunskap om hur klagomålshantering fungerar i praktiken. Det är angeläget att kvalitetsarbetet fortsätter, utvecklas och förfinas. Socialstyrelsen ser det som en angelägen uppgift för länsstyrelsen att följa upp kommunernas klagomålshantering och hur den upplevs av brukarna. Det är minst lika viktigt att den enskildes erfarenhet tas tillvara i detta arbete. Flera klagomål inom samma område kan som nämnts ovan också vara en indikation på att det föreligger ett systemfel, t.ex. i organisationen eller i bemötandet av klienter, vilket bör föranleda socialtjänsten att ta initiativ till en översyn av sina arbetsmetoder.

Socialstyrelsen vill understryka det önskvärda i att alla länsstyrelser tillämpar samma principer för klagomålshantering så att den enskildes klagomål hanteras på likartat sätt oberoende var i landet han eller hon bor. Tillsynen skall utgå från ett brukar- och medborgarperspektiv och beakta de problem som den enskilde upplever i kontakten med socialtjänsten.

Inriktningen på länsstyrelsens tillsyn är verksamhetstillsyn. Samtidigt är individtillsyn en angelägen uppgift. Detta är helt i linje med lagstiftarens intentioner och med den utveckling som under lång tid pågått inom den statliga tillsynen på socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens område, mot mindre grad av kontroll och med ökad tonvikt på uppföljning, utvärdering, kunskapsförmedling och rådgivning. Bakom denna utveckling ligger en medveten strävan att minska inslaget av detaljanvisningar och myndighetskontroll till förmån för ett mer aktivt arbetssätt. Utvecklingen är också en naturlig följd av att kommunerna förbättrar och förfinar sina kvalitetssystem och hanteringen av klagomål.

Avslutningsvis kan diskuteras om det inte finns ett behov av en fristående ”klagomålsmur” utan tillsynsansvar inom socialtjänsten motsvarande patientnämnderna inom hälso- och sjukvården. Främsta syftet med en sådan funktion är att på ett informellt, snabbt och smidigt sätt stödja enskilda som önskar framföra klagomål till kommunen eller länsstyrelsen.

Den utredning som ligger till grund för detta yttrande redovisas i *bilaga*.

Bilagan till Socialstyrelsens yttrande

1 Gällande ordning

1.1 Socialtjänstlagen (2001:453), SoL

Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i landet. Styrelsen skall följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för tillämpningen av denna lag utfärdar Socialstyrelsen allmänna råd (13 kap. 1 § SoL).

Länsstyrelsen har tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för (13 kap. 2 § SoL).

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (3 kap. 3 § SoL). Till ledning för detta arbete har Socialstyrelsen utarbetat allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (SOSFS 2000:15 /S/) och inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8 /S/).

1.2 Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

Socialstyrelsen har den centrala tillsynen över verksamhet enligt denna lag. Styrelsen skall följa, stödja och utvärdera verksamheten samt informera om den och stimulera till vidareutveckling (25 § LSS).

Länsstyrelsen har inom länet tillsyn över verksamhet enligt denna lag och får då inspektera verksamheten (26 § LSS).

1.3 Tillsynsbegreppet

I förarbetena till 2001 års socialtjänstlag uttalades bl.a. följande om länsstyrelsens uppgifter:

”Den statliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter regering och riksdag har beslutat. En aktiv statlig tillsyn syftar till att bevaka den enskildes rättssäkerhet och lagligheten i socialtjänstens verksamheter men också till att uppnå en likvärdig verksamhet över hela landet. Den statliga tillsynen har sedan länge utvecklats mot en mindre grad av kontroll och med ökad tonvikt på uppföljning, utvärdering, kunskapsförmedling och rådgivning. Bakgrunden till denna utveckling är en medveten strävan att minska inslaget av detaljanvisningar och myndighetskontroll till förmån för ett mer aktivt arbetssätt. Regeringen kan dock konstatera att det alltsedan socialtjänstlagens tillkomst år 1980 rått en viss oklarhet kring innebörden av tillsynsbegreppet. Som framgår av redogörelsen ovan används tillsyn som en övergripande beteckning för delvis olikartade verksamheter såsom normering, information och rådgivning. Det framgår t.ex. inte tydligt i lagstiftningen att länsstyrelsens uppgifter i förhållande till kommunerna definieras som tillsyn. Det har i olika sammanhang påpekats att oklarheter i tillsynsbegreppets innebörd bidrar till osäkerhet om hur tillsyn bör bedrivas. Det kan också finnas en risk för dubbelarbete mellan de båda tillsynsmyndigheterna eftersom deras roller är delvis överlappande. Regeringen föreslår därför att det i socialtjänstlagen tydliggörs att länsstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i länet. Detta innebär emellertid inte att länsstyrelsernas tillsynsuppgifter begränsas i förhållande till vad som gäller i dag.” (prop. 2000/01:80 s. 99).

2 Regeringsuppdrag, m.m.

2.1 Social tillsyn 2003 – Resultat av länsstyrelsernas tillsyn

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har regeringens uppdrag att årligen presentera resultatet av den sociala tillsynen på nationell nivå. 2003 års rapport informerar om behovet av utveckling inom socialtjänsten. Sammanställningen av resultatet av den sociala tillsynen år 2003 visar varken hela socialtjänsten eller länsstyrelsernas samlade tillsyn. Däremot visar den vad länsstyrelserna funnit i tillsynen under det gångna året. Rapporten är ett underlag för att hitta angelägna tillsynsområden för kommande regleringsbrev och angelägna områden att uppmärksamma på nationell nivå. Den är en del av länsstyrelsernas och Socialstyrelsens gemensamma utveckling av den sociala tillsynen.

Individtillsyn uppstår när enskilda, deras närstående, allmänheten, organisation eller myndighet anmäler att de är missnöjda med socialtjänstens insatser. Länsstyrelsen kan även själv ta initiativ till att granska enskilda ärenden efter information från t.ex. media.

Länsstyrelsens beslut i tillsynsärenden kan innefatta kritik. Denna kan graderas. Länsstyrelsens beslut kan också innefatta påtalande av brister. I båda fallen indikerar länsstyrelsen att det finns problem. Det finns ingen nationellt enhetlig definition av vad som föranleder kritik och vad som är brist i social tillsyn (rapporten s. 13–14).

Fokus i granskningen är på det skriftliga materialet. Länsstyrelsen begär genom remiss in en beskrivning av situationen från socialtjänsten. Vid granskningen kan intervju genomföras med anmälaren och tjänstemän. Om förhållandena visar sig vara allmängiltiga övergår individtillsynen i en verksamhetstillsyn. Vidare kan Socialstyrelsen konstatera att de försök som har gjorts för att följa upp hur anmälningar hanteras av länsstyrelsen har visat att de uppgifter som funnits att tillgå är för knapphändiga för att ligga till grund för någon enhetlig eller nationell bedömning. Några länsstyrelser har dock utvecklat arbetssätt för att hantera och utreda anmälningar och klagomål (a.a. s. 80). Arbetssättet innebär att ett klagomål efter bedömning överlämnas till kommunen för åtgärd. Länsstyrelsen begär sedan i en del fall in en beskrivning av vilka åtgärder kommunen vidtagit. Härigenom får länsstyrelsen en insyn i hur kommunens klagomålshantering fungerar. Men detta innebär även att antalet registrerade tillsynsärenden inte motsvarar antalet anmälningar och klagomål som inkommit till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen saknar befogenhet att pröva och ändra socialnämndens beslut och bedömning av vilka insatser det finns behov av i enskilda ärenden. Däremot kan länsstyrelsen genom dialog med företrädare för socialtjänsten föra fram synpunkter och göra påpekanden. Länsstyrelsen kan i samband med beslut i ett tillsynsärende begära in en handlingsplan från socialtjänsten.

2.2 Samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna

Sedan år 2001 finns ett nationellt program för social tillsyn. Programmet anger vilka frågor Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall samarbeta om och hur samarbetet skall gå till. Arbetet leds av en särskild samverkansgrupp som består av fyra representanter från länsstyrelsen respektive Socialstyrelsen. Syftet med programmet är att samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall vidareutvecklas för att uppnå

- ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet,
- ökad samordning vad gäller tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården, samt
- minskade brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet.

Det nationella programmet består av fyra delar; samordning, utveckling, genomförande av gemensamma uppdrag och resultat/kunskapsuppföljning från tillsynen. Inom ramen för programmet har Socialstyrelsen och länsstyrelserna utarbetat ett gemensamt utvecklingsprogram för den sociala tillsynen. En handlingsplan för tre år med start år 2002 har utarbetats. Under år 2003 påbörjades bl.a. ett utvecklingsprojekt om bl.a. bedömningskriterier för social tillsyn (Socialstyrelsens årsredovisning 2003 – Gemensam avrapportering 78).

3 Socialstyrelsens pågående uppföljning av kvalitetsarbetet inom individ- och familjeomsorgen

Den preliminära sammanställningen av uppföljningsarbetet av Socialstyrelsens allmänna råd inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (SOSFS 2000:15 /S/) visar att råden är mycket väl kända i kommunerna och att de används i hög grad (i ca 75 procent av kommunerna). Mellan 80 och 100 procent, beroende på kommunstorlek, anser att de allmänna råden har varit ett stöd i hög eller i ganska hög grad.

Drygt 60 procent av kommunerna anser att kvalitetsarbetet integrerats i verksamhetsplaneringen i ganska hög grad. Det gäller inom samtliga IFO:s kärnområden. Närmare 20 procent av kommunerna uppger att integrationsgraden är låg.

Omkring 80 procent av kommunerna uppger att de har rutiner och metoder för att fånga upp synpunkter och klagomål. Ett visst arbete med att förbättra kvaliteten genom att också involvera klienterna i arbetet pågår i varierande omfattning i kommunerna.

4 Hur hanteras klagomål från enskilda av kommunerna?

4.1 Uppföljning

Det finns inte någon nationell uppföljning av kommunernas klagomålshantering. Det förhållandet att det finns system för att fånga upp klagomål säger inte något om hur väl kända dessa system är för allmänheten eller i vilken utsträckning enskilda använder sig av denna möjlighet för att framföra klagomål på socialtjänstens handläggning av sitt ärende. En viktig aspekt är hur kommunerna sprider kännedom om klagomålshanteringen. Det saknas kunskap om hur många klagomål som har inkommit, vad klagomålen avsett, om klagomålen har kommit in via länsstyrelsen eller om enskilda vänt sig direkt till den enhet som arbetar med klagomål och i vilken utsträckning kommunens hantering lett till att den enskilde fått gehör för sina klagomål. Sådan kunskap är nödvändig för att kunna följa kommunernas kvalitetsarbete, både i ett verksamhetsperspektiv och i ett klientperspektiv.

4.2 Länsstyrelsens i Östergötland rapport 2001:10 Klagomålshantering

Som ett exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Östergötlands län år 2001 via en enkät till länets samtliga kommuner undersökte hur dessa hanterar de synpunkter och klagomål som kommer in på verksamheten inom socialtjänsten. Sammanfattningsvis konstaterar länsstyrelsen att nio kommuner av länets 13 har riktlinjer för hela eller delar av socialtjänsten och i många kommuner anges att arbetet är i gång eller skall påbörjas (rapporten s. 2).

Hur enskilda upplever kommunens klagomålshantering framgår inte närmare av rapporten. Länsstyrelsen konstaterar dock att en del enskilda som vänder sig till länsstyrelsen med synpunkter och klagomål uppger att de först framfört dessa direkt till verksamheten men att de inte upplever att klagomålen tagits på allvar. De enskilda uppger att detta kan yttra sig genom att kommunen inte alls bryr sig om klagomålen eller att ingen reaktion erhålls. I vissa fall går klagomålet inte vidare i organisationen utan stannar hos den som tog emot klagomålet och i vissa fall utreds klagomålet av den som själv är föremål för ifrågasättande i klagomålet (a.a. s. 3).

4.3 Länsstyrelsens i Skåne län kartläggning av individ- och familjeomsorgens kvalitetssystem (beslut 2005-01-31 dnr 701-47539-01)

Länsstyrelsen i Skåne län har genom enkätundersökningar genomfört en kartläggning av kommunernas kvalitetssystem inom individ- och familjeomsorgen i Skåne. En genomgång av 24 slumpmässigt utvalda klagomål som överlämnats under första halvåret 2004 till socialnämndernas egna kvalitetssystem har genomförts. Samtliga kommuner/stadsdelar som ingick i uppföljningen anser att det är viktigt att skyndsamt hantera inkomna klagomål oavsett varifrån de kommer. De påtalar också vikten av att ta tillvara erfarenheterna från klagomålen och att de försöker se över vilka förbättringar som kan göras. I ett flertal fall påtalas att det är positivt att människor reagerar då det ger en möjlighet att se över kommunens/stadsdelens handlande. Av kartläggningen framgår att det sätt på vilket de undersökta kommunerna/stadsdelarna hanterar sin klagomålshantering varierar.

5 Klagomålshandling inom näralligande områden

5.1 Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Socialstyrelsen (6 kap. 1 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS). Socialstyrelsens tillsyn syftar främst till att förebygga skador och eliminera risker inom hälso- och sjukvården (6 kap. 3 § LYHS). Tillsynen utövas av sex regionala tillsynsenheter. Tillsynsaktiviteterna kan genomföras t.ex. efter en anmälan från vårdgivaren, patienter eller anhöriga eller på tillsynsenhetens eget initiativ. De senare kan genomföras på grund av signaler från andra myndigheter, massmedia eller motsvarande, men också med utgångspunkt i något tema av central betydelse för patientsäkerheten. Risker och indikatorer som hotar patientsäkerheten är avgörande för tillsynsenheternas prioriteringar.

När det gäller klagomålshandling på individnivå kan Socialstyrelsen givetvis även kritisera en enskild yrkesutövare, göra en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd eller en anmälan till åtal men också överlämna klagomålen till annan instans, t.ex. Patientnämnden.

5.2 Patientnämnderna

I varje landsting och kommun skall det finnas en Patientnämnd. Nämnden skall utifrån synpunkter och klagomål stödja och hjälpa enskilda patienter och bidra till kvalitetsutveckling genom att bl.a.

- hjälpa patienten att få den information som behövs för att kunna tillvarata sina intressen,
- främja kontakten mellan patient och vårdpersonal, och
- hjälpa patienten att vända sig till rätt myndighet.

Nämnderna verkar nära vården och kan hjälpa till på ett informellt, snabbt och smidigt sätt för att lösa olika problem som kan uppkomma vid den enskilda människans kontakt med hälso- och sjukvården. Inom nämnderna har det under årens lopp utvecklats en person- och miljökunnsdom som ger goda förutsättningar för att åtgärder snabbt skall kunna vidtas när det behövs. Klagomål till nämnderna har inte sällan sin grund i missförstånd eller bristande information till patienten. Kontakt med personalen från nämndens sida eller ett sammanförande av patient och hälso- och sjukvårdspersonal kan i sådana fall resultera i att problemen löses (Patientens rätt, Fjärde upplagan, Norstedts Juridik, s. 72, Arvill Sverne Ebba, Sverne Tor).

I ett avseende ankommer det på patientnämnderna att hantera klagomål på socialtjänstens område, nämligen om det är fråga om sådan allmän omvårdnad enligt socialtjänstlagen som har ett direkt samband med den kommunala hälso- och sjukvården enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen. Det är således fråga om socialtjänst i gränslandet till hälso- och sjukvård, främst inom de särskilda boendeformerna, och därför endast en mindre del av all verksamhet enligt socialtjänstlagen.

6 En stärkt och förtydligad tillsyn inom socialtjänstens område

Regeringen har den 22 december 2004 (dir. 2004:178) beslutat att tillkalla en särskild utredare för att se över och överväga förändringar i organisation och ansvarsfördelning för den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utredaren skall i analysen utgå från att tillsynsansvaret skall stärkas och tydliggöras, att tillsynsfunktionens sårbarhet skall minska samt att tillsynen skall fungera samordnat, strukturerat och effektivt. I detta ingår att analysera och lämna förslag till hur uppgiftsfördelningen mellan centrala och regionala delar i organisationen kan förtydligas. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2006.

Bedömning

I ett beslut den 30 mars 2006 anförde *JO André* följande.

En länsstyrelse har enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för. Länsstyrelsen skall därvid bl.a. följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten och se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Inom ramen för min egen granskningsverksamhet lade jag vid några tillfällen under år 2003 märke till att länsstyrelserna hade börjat att överlämna enskilda personers anmälningar mot socialtjänsten till de berörda socialnämnderna för att handläggas enligt de s.k. kvalitetssystem som nämnderna bör ha. Detta förfaringsätt framstod för mig som ett nytt sätt för länsstyrelserna att handlägga klagomål på. Jag följde utvecklingen under en tid, och det föreföll som om förfarandet att överlämna anmälningar till socialnämnderna blev allt vanligare.

Med anledning av A.G:s och K.Ö:s anmälan mot Länsstyrelsen i Skåne län fann jag skäl att rent allmänt ta upp frågan om förutsättningarna för och lämpligheten av att en länsstyrelse överlämnar en anmälan mot en socialnämnd för att bedömas av den nämnd mot vilken klagomålen har riktats. Innan jag går in på den frågan och frågan om hur Länsstyrelsen i Skåne län har handlagt den aktuella anmälan mot Socialnämnden i Lunds kommun, skall jag kortfattat redogöra för min bedömning i anledning av de klagomål som har anförts till JO mot socialnämndens handläggning av ärendet angående M.

Enligt A.G:s och K.Ö:s anmälan till JO hade M. ett psykiskt funktionshinder och det lämnades i anmälningen uppgifter som måste ha föranlett vissa frågetecken angående de förhållanden under vilka hon levde.

För att kunna bedöma hur socialnämnden hade handlagt ärendet angående M. lånade jag från socialförvaltningen i Lunds kommun in personakten beträffande M. Efter en genomgång av akten fann jag att socialförvaltningen hade kontakt med M. och att nämnden även hade inlett en utredning beträffande hennes förhållanden. Vid min granskning kom det inte fram att nämnden i formellt hänseende hade handlagt ärendet på ett bristfälligt sätt. JO är återhållsam med att uttala sig om de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Jag har i förevarande fall inte ansett att det finns skäl för mig att frånga den principen. Huruvida nämndens bedömning av behovet av insatser för M. var rätt eller fel är således en sådan fråga som jag inte uttalar mig om. Jag har inte heller funnit att det finns skäl för mig att göra något särskilt uttalande när det gäller nämndens handläggning av M:s ärende i övrigt.

Jag övergår till frågan om förutsättningarna mer allmänt för en länsstyrelse att överlämna en anmälan till en socialnämnd för s.k. intern klagomålshantering.

Som framgår av de inhämtade remissyttrandena finns åtskilligt att diskutera när det gäller omfattningen och utformningen av länsstyrelsernas tillsyn, hur en rimlig avvägning bör göras mellan verksamhetstillsyn och individtillsyn, i vad mån utvecklingen av kommunernas system för intern klagomålshantering kan påverka inriktningen av den statliga tillsynen etc.

Under handläggningen av ärendet har regeringen beslutat att tillkalla en särskild utredare, Utredningen om en stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område (S 2004:12), som skall se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen såvitt avser den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utredaren skall i analysen utgå från att tillsynsansvaret skall stärkas och göras tydligare, att tillsynsfunktionens sårbarhet skall minska samt att tillsynen skall fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv (dir. 2004:178). Inom ramen för uppdraget får utredaren behandla även andra frågor som bedöms nödvändiga inom ramen för organisationsförändringen.

Utredaren torde i första hand komma att se över hur tillsynen av socialtjänsten bör vara organiserad. Det ligger dock nära till hands att anta att utredaren även kommer att beröra andra frågor med anknytning till organisationsfrågorna. Som JO skall jag inte föregripa de överväganden som utredningen kan komma att göra. Jag avstår därför från att nu närmare gå in på de mer principiella frågor som rör länsstyrelsens uppgifter när det gäller att handlägga klagomål från enskilda personer mot socialtjänsten. Jag begränsar mig i det följande till några allmänna synpunkter i saken.

En myndighet, t.ex. en socialnämnd, har givetvis ett ansvar för att handläggningen av ärenden och att utförandet av olika åtgärder sker enligt de författningsbestämmelser som finns och att verksamheten även i övrigt fungerar på ett tillfredsställande sätt. När det gäller socialtjänsten framgår av 3 kap. 3 § SoL att insatserna skall vara av god kvalitet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras. Innebörden av bestämmelsen är att en uppföljning och utvärdering av verksamhetens kvalitet och resultat skall göras av socialnämnden (prop. 1997/98:113 s. 120).

Socialstyrelsen utfärdade år 2000 allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg, SOSFS 2000:15 (S). En av punkterna i råden rör hantering av klagomål. I det avsnittet anförs följande.

Klagomåls- och avvikelshantering

Klagomål bör användas som en viktig informationskälla för att åtgärda brister samt för att identifiera områden som kan behöva förbättras. För att lära av erfarenheterna bör information från avvikelshantering användas. Kvalitetssystemet bör innehålla rutiner och metoder för

- hur man uppmuntrar och underlättar för den enskilde att komma med förslag och klagomål,
- hur förslag och klagomål skall tas om hand, utredas och åtgärdas,
- att identifiera, dokumentera och analysera avvikelser som har betydelse för kvaliteten,
- hur orsakerna till uppkomna avvikelser skall kunna åtgärdas, och
- hur erfarenheterna från avvikelshantering skall återföras i förebyggande syfte.

Det bör framhållas att socialnämndernas uppgift att följa upp och utvärdera verksamhetens kvalitet inte ersätter den tillsyn som nu ankommer på länsstyrelserna. Även om det råder viss oklarhet om innebörden av begreppet tillsyn

torde den grundläggande förutsättningen vara att tillsyn skall utövas av en opartisk instans. Den kontroll som en socialnämnd har av sin egen verksamhet kan därför inte sägas utgöra en egentlig tillsyn.

Länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten i länet är främst inriktad på s.k. verksamhetstillsyn. Tillsynen innefattar även handläggning av enskildas klagomål mot socialtjänsten. Det finns inte någon författningsregel som ålägger länsstyrelsen att utreda varje klagomål. Som en allmän princip gäller att en tillsynsmyndighet har tämligen stor frihet att bestämma om och hur en granskning av ett klagomål skall utföras. Den som har framfört ett klagomål har inte heller någon absolut rätt att få till stånd en utredning av de frågor som han eller hon har tagit upp i en anmälan.

Även om en länsstyrelse har betydande frihet att själv avgöra om en anmälan skall utredas eller inte, finns det i praxis vissa principer för hur klagomål från enskilda personer skall handläggas. En utgångspunkt för tillsynen är t.ex. att länsstyrelsen bör vara återhållsam med att uttala sig i en fråga som är föremål för prövning av domstol. En annan utgångspunkt, som det torde råda enighet om, är att länsstyrelsen knappast kan underlåta att utreda en anmälan enligt vilken den kommunala nämnden skulle ha åsidosatt grundläggande bestämmelser om ärendehandläggningen.

I många fall kan länsstyrelsen utöva en aktiv och ändamålsenlig tillsyn genom att vidarebefordra en anmälan till nämnden för eventuell åtgärd. Så kan t.ex. vara fallet om det synes ha uppkommit ett missförstånd rörande vilka handlingar som den enskilde vill få ta del av ur sin personakt vid socialförvaltningen eller om den enskilde anser att förvaltningen inte har lämnat ett tillfredsställande svar på en fråga som han eller hon har ställt dit. Det finns givetvis även många andra situationer när det kan vara förenligt med länsstyrelsens uppgift som tillsynsmyndighet att överlämna en anmälan till nämnden för att handläggas inom ramen för nämndens interna klagomålshantering. Ett överlämnande bör givetvis aldrig ske om det finns en risk för att den enskilde, som ju faktiskt har begärt länsstyrelsens granskning av socialnämndens handläggning av ett ärende, inte skulle få sina klagomål prövade i vederbörlig ordning. Detta ställer också krav på att länsstyrelsen har god kunskap om hur de olika kommunernas klagomålshantering fungerar.

Om länsstyrelsen inte för egen del utreder saken utan överlämnar anmälan till socialnämnden ställs det stora krav på utformningen av beslutet så att den enskilde förstår varför länsstyrelsen inte kommer att vidta någon utredningsåtgärd och skälet till att anmälan i stället skall handläggas av socialnämnden. Det måste också i varje enskilt fall noga övervägas om det finns anledning att kräva återrapportering från nämnden om vidtagna åtgärder. Jag finner inte anledning att här gå in på de frågor som detta i sin tur kan ge upphov till när det gäller hanteringen av länsstyrelsens tillsynsärende, inte minst i administrativt hänseende.

Det kan tilläggas att länsstyrelsen, enligt 13 kap. 2 § SoL, har ett ansvar för att informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten. Det åliggandet kan länsstyrelsen inte avhända sig genom att överlämna den enskildes skrivelse till socialnämnden för eventuell åtgärd.

När det gäller Länsstyrelsens i Skåne län handläggning av A.G:s och K.Ö:s anmälan vill jag anföra följande.

Länsstyrelsen bedömde att det fanns skäl för att överlämna anmälan till Socialnämnden i Lunds kommun för lämplig åtgärd. Länsstyrelsen vidtog inte för egen del någon åtgärd för att utreda de frågor som A.G. och K.Ö. hade väckt i sin anmälan. Varför anmälan inte föranledde någon tillsynsåtgärd från länsstyrelsens sida framgick inte av länsstyrelsens beslut. Inte heller framgick om länsstyrelsen avsåg att följa upp hur socialnämnden behandlade de synpunkter som A.G. och K.Ö. hade framfört.

Jag avstår från att uttala mig i sak om länsstyrelsens beslut. Däremot vill jag något beröra utformningen av beslutet.

I sitt beslut anförde länsstyrelsen att socialtjänsten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Länsstyrelsen hänvisade även till bestämmelsen i 3 kap. 3 § SoL om att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet och att det skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. På vilket sätt dessa grundläggande bestämmelser hade betydelse för länsstyrelsens beslut att överlämna anmälan framgår inte av själva beslutet eller länsstyrelsens remissvar. Det ligger i sakens natur att dessa lösryckta hänvisningar till lagstiftningen kan leda till missförstånd rörande de överväganden som har legat till grund för länsstyrelsens beslut. Jag kan i denna del hänvisa till hur A.G. och K.Ö. uppfattade länsstyrelsens beslut i denna del (se ovan under punkt 2).

Rent allmänt gäller att ett beslut som en tillsynsmyndighet fattar måste vara tydligt. Enligt vad länsstyrelsen har anförts i sitt remissyttrande till JO synes länsstyrelsen i efterhand inse att A.G. och K.Ö. borde ha fått information om de närmare överväganden som låg till grund för beslutet att överlämna anmälan till socialnämnden.

Jag vill ifrågasätta om Länsstyrelsen i Skåne län även i senare beslut har förmått leva upp till tydlighetskravet. Jag kan därvid hänvisa till ett beslut som jag nyligen har tagit del av i ett annat ärende (JO:s dnr 617-2006). I det beslutet, som fattades så sent som den 23 februari 2006, dnr 701-6552-06, beslutade länsstyrelsen att överlämna en anmälan till en socialnämnd för lämplig åtgärd. I det beslutet anförde länsstyrelsen följande.

Överlämnande av skrivelse för intern klagomålshantering

Bifogad skrivelse från [N.N.] överlämnas till socialnämnden för lämplig åtgärd. Länsstyrelsen bedömer att klagomålen är av sådan art att de bäst kan åtgärdas av socialnämnden.

Verksamheten inom socialtjänsten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (SOSFS 2000:15 (S)).

Ärendet avslutas. Beslutet kan inte överklagas.

Enligt min mening finns det skäl för Länsstyrelsen i Skåne län, och sannolikt även för de andra länsstyrelser som brukar överlämna anmälningar till socialnämnden för s.k. intern klagomålshantering, att närmare överväga hur de aktuella besluten bör utformas.

De remissvar som har kommit in till mig i detta ärende innehåller värdefulla synpunkter som kan vara av intresse för Utredningen om en stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till utredningen för kännedom.

Fråga om socialnämndens åtgärder beträffande en 16-årig flicka som misstänktes för att bl.a. missbruka rökheroin hade varit otillräckliga

(Dnr 4535-2004)

A.S. klagade i en anmälan, som kom in till JO den 29 oktober 2004, på Familjenämnden i Sjöbo kommun. A.S. uppgav att hans 16 år gamla dotter B. sedan tidigare hade en missbruksproblematik och att hon sedan augusti månad var inne i ett aktivt missbruk av rökheroin. Han var kritisk mot att familjenämnden ännu inte hade ingripit med ett omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Till anmälan fogades kopior av journalanteckningar avseende B. från Beroendecentrum vid Universitetssjukhuset MAS. Av anteckningarna, som avsåg perioden den 7 oktober 2004–13 oktober 2004, framgick bl.a. följande. B. skrevs den 7 oktober 2004 in vid Beroendecentrum för avgiftning från rökheroin på initiativ av socialtjänsten och föräldrarna. B:s egen motivation var svårbedömd. Vid inskrivningssamtalet närvarade förutom B. bl.a. en socialsekreterare. Det framkom vid samtalet att B. sedan tidigare hade en missbruksproblematik avseende bl.a. sömnmedel, ”tjack” och ”brass” och att hon sedan fem veckor tillbaka missbrukade rökheroin regelbundet.

Anmälan remitterades till familjenämnden för utredning och yttrande. Familjenämnden lämnade som sitt yttrande en tjänsteskrivelse, undertecknad av enhetschefen Lars Jansson. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Bakgrund

Utredning enligt 11 kap 1 § SoL inleddes vid Familjförvaltningen 040817 rörande B. Grund för detta beslut utgjordes av inkomna anmälningar rörande att B. förlupit hemmet till följd av konflikter och att hon befärades vistas i olämpliga miljöer.

I utredningen framkom inledningsvis att B. hade en pojkvän som missbrukade narkotika och som hon tillbringade mycket av sin tid tillsammans med. Relationen till vårdnadshavarna var konfliktfylld och B:s skolgång oordnad. B. vitsordade att hon sedan sommaren 2004 provat olika slags droger och under september och oktober inkom flera anmälningar rörande eget missbruk hos B.

B. ställde sig emellertid positiv till att bryta sitt beteende och till placering i familjehem; ett bistånd som också av ansvarig handläggare bedömdes kunna tillgodose hennes behov. Vårdnadshavarna uttalade sitt samtycke till detta bistånd.

Då B. vid kontakter med ansvarig handläggare uppfattats som drogpåverkad föreslogs B. avgiftning vid UMAS vilket hon i likhet med vårdnadshavarna samtyckte till. Avgiftning ägde rum under perioden 041007–041013 varvid B. tillstod att hon använt droger i större utsträckning än vad som dittills varit känt.

I samband med utskrivningen från UMAS 041013 fattades beslut om tillfällig familjehemsplacering enligt 4 kap 1 § SoL. Beslutet verkställdes samma dag. B. valde emellertid att avvika från familjehemmet 041025 och motsatte sig att återvända trots upprepade diskussioner med ansvarig handläggare.

B. vistades under avvikelsen från familjehemmet hos bekanta och uppgav i kontakterna med ansvarig handläggare att hon var drogfri. Efter överenskommelse mellan vårdnadshavarna och B. flyttade B. hem till sin familj 041101. Vid samtal på förvaltningen 041104 uppgav B. att hon var drogfri; att hon ej önskade något annat än att bo hemma hos sin familj respektive att fortsätta sin skolgång. Hon ställde sig positiv till kontakt med förvaltningens familjebehandlare vilket också vårdnadshavarna gjorde.

Dagen därpå, 041105 anmälde vårdnadshavarna att B. åter använt heroin samt lämnat hemmet i syfte att bo hos bekanta. I det flertal kontakter ansvarig handläggare hade med B. under perioden 041105-041119 förnekade B. att hon skulle ha använt ytterligare narkotika. Hon företedde heller ej synliga tecken på att ha gjort detta.

Vid samtal med B. 041119 uppgav hon sig trött på att bo runt hos olika vänner och att hon hamnat i konflikt med det drogmissbrukande umgänge hon tidigare haft. Hon uttryckte att hon önskade bistånd i form av placering vid behandlingshem.

Beslut fattades 041124 om placering enligt 4 kap 1 § Sol vid Högelids ungdomshem i Alvesta för fortsatt utredning i sluten vård. Beslutet verkställdes samma dag och såväl B. som vårdnadshavarna samtyckte till denna placering. Utredningen vid Högelid avses pågå till och med 050209 och familjenämndens myndighetsarbetsutskott har därmed föreslagits att enligt 11 kap 2 § SoL förlänga tiden för inledd utredning. Förslaget avser utredningstid t.o.m. 050223 i syfte att utredningsresultatet skall kunna erhållas och beaktas i den samlade bedömningen av vilka insatser som framöver bör aktualiseras.

Överväganden SoL-LVU

I det aktuella ärendet har B. ställt sig positiv till insatser i form av familjehemsplacering, kontakt med familjebehandlare samt institutionsplacering. Då hon på eget initiativ avbröt familjehemsplaceringen valde hon att efter en kort period flytta hem till vårdnadshavarna och uppgav sig drogfri. I den aktuella situationen bedömdes hon ej uppfylla kriterierna för vård med stöd av 3 § LVU då det inte kunde uteslutas att hennes behov kunde tillgodoses på frivillig väg och då hon i den aktuella situationen ej bedömdes utsätta sin hälsa och utveckling för påtaglig risk att skadas genom missbruk.

Ej heller under perioden 041105-041119 bedömdes B:s situation motivera åtgärd enligt LVU då pågående missbruk ej kunde beläggas utifrån art och omfattning. Detta med hänvisning till frekventa bedömningar av hennes aktuella situation och till det faktum att B. ej ställde sig avvisande till dialog med socialtjänsten om frivilliga vårdinsatser.

Då utredning enligt 11 kap 1 § SoL är pågående kan denna samt vårdplan i ärendet ej tillsändas JO-ämbetet i dagsläget. Familjenämnden avser att komplettera remissvaret med dessa handlingar så snart ärendet avgjorts.

Bilägger upprättad uppdragsbeskrivning för Högelids ungdomshem avseende utredningsperioden 041124-050212 (bilagan här utesluten, JO:s anmärkning).

A.S. yttrade sig över remissvaret.

Från Länsstyrelsen i Skåne län inkom en kopia av ett beslut den 25 maj 2005 (dnr 701-43014-04) angående familjenämndens handläggning av det aktuella ärendet. A.S. hade under hösten 2004 även vänt sig till länsstyrelsen med klagomål mot nämnden. Länsstyrelsen hade överlämnat A.S:s skrivelser till nämnden för s.k. intern klagomålshantering med en begäran om återrapporte-

ring. Nämndens rapport, som inkom till länsstyrelsen i januari 2005, föranledde länsstyrelsen att fatta ett beslut i vilket man i huvudsak uttalade följande.

Länsstyrelsen konstaterar att Familjenämnden sedan ärendet rapporterades slutfört utredningen och ansökt om vård med stöd av LVU. Familjenämnden har därigenom tillsett att den unga garanterats vård för sitt missbruk och att familjen får stöd och hjälp att bearbeta sina relationer.

Länsstyrelsen anser att Familjenämnden bör utveckla bättre verktyg för att bedöma om lämnat samtycke till vård i frivilliga former är tillräckliga garantier för att vård skall komma till stånd. De insatser som gavs under hösten är enligt Länsstyrelsens uppfattning insatser som är alltför dåligt underbyggda. Att bevilja insatser utan klart uttalat syfte och mål kan vara mer skadligt för den enskilde och även innebära upptrappning i ett pågående missbruk.

Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att Familjenämnden utvecklar sina utredningsrutiner och sin skyldighet att samverka med andra myndigheter. Rutiner för bra samverkan med såväl hälso- och sjukvården som polisen är speciellt angelägen när det gäller unga missbrukare både för tidig upptäckt och för att förhindra kriminalitet.

Av länsstyrelsens redogörelse för ärendet framgick att B. hade omhändertagits omedelbart enligt LVU den 5 januari 2005 och att Länsrätten i Skåne län den 15 februari 2005 hade bifallit familjenämndens ansökan om att bereda B. vård enligt LVU.

JO hade i ärendet tillgång till förvaltningens utredningsdokument och journalanteckningarna i barnavårdsärendet.

I ett beslut den 26 oktober 2005 anförde *JO André* följande.

Jag ansluter mig till den bedömning som länsstyrelsen har gjort. Jag vill för egen del tillägga följande.

När det gäller barn och ungdomar som ägnar sig åt ett avancerat missbruk måste socialtjänsten se till att den unge snabbt får behövlig vård. Socialtjänsten måste ha en klar strategi för sitt utredningsarbete så att det så snart som möjligt står klart vilken vård som bör förordas i det aktuella fallet. Det torde inte sällan vara nödvändigt att ingripa med tvång i syfte att säkerställa vårdens genomförande; ett eventuellt samtycke från den enskilde utgör inte alltid en garanti för detta.

Den 17 augusti 2004 inledde familjeförvaltningen en barnavårdsutredning angående B. Anledningen var bl.a. en anmälan från modern om att B. hade förlupit hemmet och att hon befarades vistas i olämpliga miljöer. I samband med att B. i oktober 2004 vårdades för avgiftning på Beroendecentrum, Universitetssjukhuset MAS, framkom att hon var inne i ett aktivt blandmissbruk och att huvuddrogen sedan en tid tillbaka var rökheroin. Under den tid som B. var intagen vid sjukhuset diskuterade personal vid sjukhuset och förvaltningen frågan om behovet av fortsatta insatser för B. Enligt en anteckning i sjukhusets journal den 8 oktober 2004 framförde sjukhuset till förvaltningen att man från sjukhusets sida såg mycket allvarligt på B:s missbruk och att om missbruket fortsatte kunde flickan avlida eller ta allvarlig skada. Sjukhuset uttryckte en tveksamhet till den eftervård som förvaltningen planerade – placering i familjehem – och framförde att det eventuellt fordrades mer kraftfulla insatser, t.ex. behandlingshem.

I samband med B:s sjukhusvistelse stod det således klart för förvaltningen att B:s missbruksproblematik var mer omfattande än man dittills hade känt till. De nya uppgifterna påkallade ett snabbt och kraftfullt ingripande från nämndens sida för att säkerställa att B. inte gavs tillfälle att fortsätta med sitt mycket allvarliga missbruk. Förvaltningen hade att bedöma vilken form av insats som var nödvändig för att tillgodose detta. Det krävdes också noggranna överväganden från förvaltningens sida angående i vad mån ett samtycke från flickan kunde anses som tillräckligt för att säkerställa vårdens genomförande.

Förvaltningen valde att placera flickan i ett familjehem. Det kan enligt min mening med fog ifrågasättas om detta var en tillräckligt ingripande åtgärd. B. rymde från familjehemmet efter endast en kort tid. Det borde i vart fall vid den tidpunkten ha stått klart för förvaltningen att familjehemsinsatsen inte var tillräcklig för att tillgodose flickans vårdbehov och att hennes samtycke till den insatsen inte heller säkerställde att vården skulle komma till stånd. Med tanke på flickans ungdom, det allvarliga missbruket och de uppgifter som sjukvården synes ha framfört till förvaltningen måste det i detta skede ha förelegat mycket starka skäl för att överväga ett ingripande med stöd av LVU.

Familjeförvaltningen arbetade vidare med att försöka motivera B. att ta emot hjälp på frivillig väg. Omedelbart efter avvikelserna från familjehemmet diskuterades en återgång dit, men efter att B. några dagar senare definitivt sade nej till detta försökte förvaltningen fortsättningsvis att få hennes samtycke till en vistelse på behandlingshem. Efter några veckor, under vilka B. mestadels synes ha levt under oordnade förhållanden, kom den 24 november 2004 en frivillig placering på ett utredningshem till stånd. Av de från förvaltningen inhämtade handlingarna framgår att B. drygt en månad senare avvek från hemmet. Den 5 januari 2005 tvångsomhändertogs hon med stöd av LVU genom beslut av nämndens ordförande efter att hon hade påträffats av polisen i s.k. missbruksmiljö.

Det allmänna intrycket av vad som har kommit fram om förvaltningens handläggning under hösten 2004 är att den har varit alltför passiv bl.a. i det avseendet att man i hög grad har låtit flickans inställning styra valet av vilken behandlingsinsats som skulle föreslås. Även om jag som JO är återhållsam med att uttala mig om en myndighets bedömning i ett enskilt fall vill jag ändå, mot bakgrund av vad som var känt om flickans situation och det akuta vårdbehov som hon synes ha haft, framföra den synpunkten att det är förvånande att förvaltningens tjänstemän inte vid något tillfälle under den aktuella tidsperioden bedömde att förutsättningarna för ett ingripande med stöd av LVU var uppfyllda. Omständigheterna var under alla förhållanden sådana att tjänstemännen, oavsett sin egen inställning i saken, borde ha hänskjutit frågan om ett eventuellt tvångsomhändertagande av B. till familjenämnden eller nämndens ordförande för en bedömning långt tidigare än vad som nu var fallet.

Fråga bl.a. om en socialförvaltning, utan samråd med den ena vårdnadshavaren och i strid med vad en domstol hade förordnat om ett barns boende, kunde medverka till att barnet flyttade till den andra vårdnadshavaren

(Dnr 4675-2004)

D.F. och J.E. har tillsammans sonen C-A., född 1989. Föräldrarna skilde sig år 1991. Varbergs tingsrätt förordnade i en dom i december 1998 att vårdnaden om C-A. skulle vara gemensam och att C-A. skulle bo hos D.F. I domen förordnades även om visst umgänge mellan J.E. och C-A.

Socialnämnden i Krokoms kommun beslutade i mars 2003 att bevilja C-A. insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i form av bl.a. kontaktperson och korttidsvistelse i kommunens korttidshem "Byskogen". Under hösten 2003 beviljade nämnden C-A. korttidsvistelse hos en stödfamilj i stället för på "Byskogen".

Den 9 januari 2004 inkom en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, till Socialnämnden i Krokoms kommun från C-A:s skola. Enligt anmälan hade C-A. berättat att han hade blivit slagen av D.F. och J.E. Den 20 januari 2004 ringde en tjänsteman vid socialförvaltningen i Kungsbacka kommun till socialförvaltningen i Krokoms kommun. Hon uppgav bl.a. att J.E. hade uttryckt oro för C-A:s förhållanden hos D.F. J.E. hade också uppgivit att han hade fått ett sms-meddelande från C-A. och att C-A. då hade bett om hjälp från J.E.

Socialnämnden i Krokoms kommun beslutade den 21 januari 2004 att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL beträffande C-A:s förhållanden.

Den 28 januari 2004 lämnade C-A. på eget initiativ D.F:s hem och han vistades därefter hos sin stödfamilj fram till den 24 februari 2004. Den 25 februari 2004 hämtade J.E:s syster C-A. i Krokoms och tog med sig honom till J.E. i Göteborg.

I en anmälan till JO klagade D.F. på Socialnämnden i Krokoms kommun. Hennes anmälan rörde särskilt att socialförvaltningen hade medverkat till att C-A. hade flyttat hem till sin far trots att tingsrätten hade förordnat att pojken skulle bo hos henne. Flyttningen skedde utan att hon hade informerats eller tillfrågats. D.F. anförde vidare bl.a. att det hade varit många tjänstemän inblandade i ärendet från såväl LSS-enheten som socialtjänsten och hon ifrågasatte det lämpliga i detta inte minst från sekretessynpunkt.

D.F. framförde senare ytterligare klagomål mot nämnden.

Inledningsvis inlånades socialnämndens personakter beträffande C-A. från individ- och familjeomsorgsenheten samt LSS-enheten. Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Krokoms kommun för utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan.

Nämnden antog som sitt remissvar en skrivelse som var undertecknad av socialchefen Ulf Norring, chefen för individ- och familjeomsorg Sverker Eliasson samt chefen för LSS-enheten Mats Danielsson. Till socialnämndens yttrande fogades en skrivelse som hade upprättats av Åsa Strindlund, som var kurator vid LSS-enheten (yttrandet är här utelämnat; JO:s anm.). I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Inom Individ- och familjeomsorgen har tre ärendetyper aktualiserats rörande C-A. Dessa är:

Utredning enligt 11 kap. 1 § SoL, inledd 2004-01-21.

Yttrande i vårdnads- och umgängesrättsärendet begärd av Östersunds tingsrätt, inledd 2004-02-16.

Klagomålshantering över handläggning, inledd 2004-03-09.

Yttrande till Länsstyrelsen i Jämtlands län med anledning av kritik riktad mot socialnämnden från C-A:s far J.E., 2004-06-29 (Sn dnr 04/065).

Beträffande ärenden och insatser hos socialnämnden som avser lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) inom LSS-enhetens verksamhet har de aktualiserats enligt följande:

C-A. och hans mor D.F. flyttade från Östersunds kommun till Krokoms kommun under januari 2003. C-A., som tillhör personkrets 1 enligt 1 § LSS, var då 13 år gammal och började på Nyhedens skola i en högstadielklass, benämnd Sviten, med särskild kompetens om autism. Han började också i Svitens fritidsverksamhet. En kontaktperson enligt LSS var redan tillsatt efter beslut av Socialnämnden i Östersunds kommun.

I samband med att familjen flyttade till Krokoms kommun beviljades efter ansökan från D.F. ytterligare om insatser enligt LSS:

C-A:s mor, D.F., vände sig till socialnämnden 2003-09-18 med önskemål om hjälp med att teckna avtal beträffande sonens umgänge med fadern J.E., som hennes advokat förslagsvis utformat. Socialnämnden i Krokoms kommun begärde då medverkan från Socialnämnden i Kungsbacka kommun. Någon överenskommelse om det föreslagna umgängesavtalet kunde dock inte uppnås.

2004-01-21 inleddes utredning enligt 11 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SoL) efter dels en anmälan från C-A:s skola enligt 14 kap. 1 § SoL som inkom 2004-01-08 (*skall vara 2004-01-09 enligt journalanteckning; JO:s anm.*) samt dels med anledning av en anmälan från Socialnämnden i Kungsbacka kommun som inkom 2004-01-20.

Av anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL, från rektor Helén Andersson, framgår bland annat att C-A. berättat att han blivit misshandlad av både modern och fadern. Av anmälan från familjerätten i Kungsbacka, Marianne Ellensdotter, framgår att C-A:s far J.E. uttryckt oro för hur sonen mår. Enligt uppgift skall C-A. ha skickat ett sms-meddelande till sin far 2004-01-09 och uttryckt stor oro och rädsla för hur modern skulle komma att reagera då han berättat på skolan att hon vid flera tillfällen slagit honom. C-A. har också sagt att hans far har slagit honom. Vidare skickade C-A. 2004-01-15 ett sms-meddelande till fadern och skrev, *hjälp mig!* Uppgift om att han avsåg att rymma från modern framkom också.

I ett enskilt samtal, som socialsekreterarna Ingrid Svensson och Eva Andersson genomförde med C-A. 2004-01-21 beskrev han med egna ord sin situation och berättade att han regelbundet blivit misshandlad av sin mor. Vidare framkom även uppgift om att hans mor berättat för honom att J.E. misshandlat både honom och hans äldre bror när de var små. C-A. förklarade att han inte trodde på att detta ägt rum.

På grund av uppgifternas karaktär om barnmisshandel beaktades skyddsaspekten i första hand vilket innebar att socialnämnden bedömde att det var förenligt med C-A:s bästa att tala med honom utan föräldrarnas kännedom för att eventuellt undvika reprimander.

Socialnämnden gjorde 2004-01-22 bedömningen att varken uppgifterna från socialnämnden i Kungsbacka kommun eller C-A:s egna uppgifter föranledde några omedelbara åtgärder. Till grund för den bedömningen låg dels C-A:s funktionshinder, Aspergers syndrom med de kommunikationsproblem och förmågan att uppfatta och förmedla verkligheten som detta innebär. Dels konstaterades att föräldrarna under lång tid legat i en komplicerad tvist med

varandra om deras båda gemensamma barn och att detta inverkat menligt på C-A:s totala livssituation. Föräldrarnas konflikt och C-A:s funktionshinder innebar således en komplicerad och svårbedömd kombination och fortsatt utredning bedömdes därför som nödvändig. Utredarna träffade dagen därpå åter C-A. för att informera honom om socialnämndens beslut att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SoL). Samma dag informerades även D.F. och ett möte med socialsekreterare Margaretha Åsenlund bestämdes till 2004-01-27 för att diskutera innehållet i anmälan från skolan. Hon förnekade att hon misshandlat C-A. utan menade att detta var en strategi från J.E:s sida att försöka påverka sonen att flytta till honom.

På kvällen 2004-01-28, dvs. dagen efter socialnämndens möte med D.F., rymde C-A. hemifrån och han påträffades utanför polishuset i centrala Östersund av polisen och förklarade att han inte ville återvända hem till modern i Krokoms. Han uppgav bland annat att skälet till detta var att han under två års tid fått utstå en hel del fysiskt våld och kränkningar från sin mor. Då händelsen inträffade under kvällstid kontaktade polisen Östersunds kommuns sociala beredskap som inte lyckades nå någon tjänsteman genom socialjouren i Krokoms kommun. Med D.F:s samtycke ordnades det emellertid så att C-A. fick åka till sin kontaktfamilj B.J. i Gimdalen. Kontaktfamiljen var en insats beviljad av socialnämnden i Krokoms kommun med stöd av LSS.

I sammanhanget kan nämnas att socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde 2004-02-24 att anmäla uppgifterna om misshandel till polisen. Det kan också nämnas att i beredningen av ärendet var tjänstemannaförslaget till socialnämnden att ej anmäla brott mot underårig till polisen. Skälet till detta var bedömningen att detta inte skulle gagna C-A:s bästa mot bakgrund av att det föreligger en familjerättstvist där han troligtvis hamnat i en lojalitetskonflikt i förhållande till sina båda föräldrar. Ytterligare ett skäl var att polisen redan upprättat en anmälan sedan C-A. själv vänt sig dit i samband med att han lämnade sitt hem 2004-01-28. Åklagaren beslutade 2004-05-12 att förundersökningen beträffande både J.E. och D.F. skulle läggas ned då brott inte kunde styrkas.

D.F. kontaktade 2004-01-29 socialsekreterare Margaretha Åsenlund och informerade om vad som hänt. Socialnämnden i Östersunds kommun inkom till socialnämnden 2004-02-03 med sin rapport och polisen inkom med sin underrättelse om händelsen till socialnämnden 2004-02-06.

Socialnämnden bedömde 2004-01-29 att något omedelbart ingripande inte var behövligt då C-A:s skydd var garanterat i och med att han vistades i sin kontaktfamilj med föräldrarnas godkännande.

Såväl D.F. som J.E. begärde att få till stånd ett möte med representanter från länshabiliteringen, socialtjänsten och skolan samt kontaktfamiljen. Socialsekreterare Margaretha Åsenlund kallade därför till ett möte som bestämdes till 2004-02-10.

Syftet med träffen var, bland annat efter kritik från C-A:s far J.E., att försöka skapa förutsättning för honom att bli mer delaktig i de angelägenheter som rör sonen. Förutom D.F. och J.E. deltog även hans fru H.E. samt C-A. och hans bror A. I syfte att få en helhetsbild av situationen bjöds det s.k. professionella nätverket in. Dessa var psykolog Tua Bardosson, kurator Magdalena Rääf och dr Urban Leijon, samtliga barnhabiliteringen. Vidare deltog Maria Olsen, lärare på Sviten, kurator Åsa Strindlund, LSS-enheten samt socialsekreterare Margaretha Åsenlund och socialsekreterare Ingrid Svensson, båda Individ- och familjeomsorgen. C-A:s stödfamilj representerades av B.J.

I samband med träffen framförde C-A. önskemål om att i enskildhet få samtala med sin överläkare Urban Leijon. Han fick också möjlighet att tala med övrig personal från barnhabiliteringen.

Vid träffen inhämtades även båda vårdnadshavarnas samtycke till fortsatt vistelse för sonen i stödfamiljen i avvaktan på den pågående utredningen

enligt 11 kap. 1 § SoL. Då behovet av skydd, i vart fall tillfälligt, kunde tillgodoses inom ramen för de insatser som redan pågick genom LSS-enhetens försorg bedömdes det inte föreligga skäl att besluta om samma insats men med stöd av SoL.

D.F. hänvisar i sin kritik till denna träff där hon beskriver att hennes intryck att C-A. var föremål för tvångsåtgärder förstärktes.

Det är naturligtvis förståeligt att missuppfattning kan uppstå i ett sammanhang där totalt 13 personer deltar och många frågeställningar skall behandlas. Enligt socialnämndens uppfattning borde frågan om samtycke och dess innebörd ha förtydligats med föräldrarna enskilt efter mötet.

D.F. uppfattar vidare att hon fått restriktioner av LSS-enheten i sin kontakt med sonen C-A. när han vistades i stödfamiljen, efter tidpunkten då uppgifterna om misshandel kommit till socialnämndens kännedom (punkt 1 i D.F:s anmälan till JO).

Naturligtvis är det så, som D.F. konstaterar i sin anmälan, att socialnämnden inte har några befogenheter att vidta tvångsåtgärder inom ramen för LSS, och så har heller inte skett. Uppenbart är det emellertid så att D.F. inte fått tillräcklig information som tydliggjorde socialnämndens befogenheter i rådande situation. Kurator Åsa Strindlund hänvisade mycket riktigt till Individ- och familjeomsorgen, med anledning av den utredning enligt 11 kap. § 1 SoL som inletts, vilken möjligen teoretiskt, utan hennes kännedom, skulle ha kunnat ha inneburit restriktioner.

Vidare tycks det ha rätt en viss otydlighet i rollfördelningen mellan handläggarna mellan Individ- och familjeomsorgen respektive LSS-enheten som skapat oklarhet beträffande ansvarsområden. Sannolikt hade roller och ansvarsfördelning blivit tydligare om C-A:s boende i stödfamiljen övergätt till en insats med stöd av SoL.

Socialnämndens ordförande Christer Toft blev 2004-02-23 uppringd av J.E:s syster G.F. som informerade om C-A:s utsatta situation och den infekterade vårdnadskonflikten.

J.E. kontaktade chefen för Individ- och familjeomsorgen, Sverker Eliasson 2004-02-24. Han uppgav att C-A. för tillfället vistades hos kurator Åsa Strindlund på LSS-enheten och att han uttryckt att han inte ville återvända till sin kontaktfamilj B.J. samt definitivt inte heller hem till sin mor. Åsa Strindlund bekräftade att C-A. befann sig hos henne sedan tidigare på dagen.

Tidigare på dagen, anordnade kurator Åsa Strindlund, på C-A:s begäran en träff som förlades i cafeterian på Östersunds sjukhus, enligt D.F:s önskan att mötas på en neutral plats. B.J. i stödfamiljen deltog också och han förklarade att de som stödfamilj inte längre orkade kvarstå i sitt uppdrag då situationen blivit alltför påfrestande och att det skulle upphöra omedelbart. C-A. uttryckte då att han inte ville åka hem till sin mor utan hellre till ett familjehem eller korttidshem. Helst ville han åka till sin far. C-A. och B.J. följde med kurator Åsa Strindlund till hennes kontor på LSS-enheten för att ordna ett boende för C-A. inför kommande natt. Åsa Strindlund, D.F. och sonen enades om att undersöka möjligheten för honom att övernatta i korttidshemmet, vilket senare skulle visa sig inte vara möjligt förrän senare under veckan. Så småningom blev det klart att C-A. kunde få övernatta hos sin kontaktperson, K.F., på förslag från D.F.

Sverker Eliasson tog en förnyad telefonkontakt med J.E. där han informerades om de uppgifter som Åsa Strindlund lämnat. Olika alternativ diskuterades därför med J.E. om vad som kunde stå till buds. Han informerades om C-A:s inställning att han inte ville bo hos modern borde respekteras. Om detta alternativ inte var möjligt informerades J.E. om det ansvar som ligger på honom själv att i sin egenskap av vårdnadshavare vidta lämpliga åtgärder som till exempel att komma till Krokombro och hämta sonen. J.E. uppgav också att han fått den rekommendationen av sin advokat. J.E. förklarade att det var svårt för honom att ta sig upp till Jämtland och önskade därför att kommunen skulle ombesörja med tågtransport ned till Göteborg. Förklarade för honom

att socialnämnden inte har sådana befogenheter utan båda vårdnadshavarnas godkännande. Informerades vidare om att socialnämnden i vissa lägen tvångsvis kan besluta om omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga i vissa fall (LVU) men att den bedömningen inte gjordes i detta läge.

J.E. informerades också vid samtalet ovan om att socialnämnden vid sitt sammanträde under dagen beslutat att till polisen anmäla de uppgifter som framkommit om misshandel mot C-A. från både hans och D.F:s sida. I detta sammanhang kan för övrigt nämnas att I.N. som är en väninna till D.F. vände sig dagen efter socialnämndens sammanträde till socialnämndens ordförande Christer Toft och uttryckte stark kritik mot att nämnden beslutat att anmäla brott mot underårig. Följaktligen fick både D.F. och J.E. kunskap om nämndens beslut innan justerat protokoll upprättats.

Under dagen ägde också ett flertal telefonsamtal rum mellan J.E. och kurator Åsa Strindlund. Förslaget om att ordna plats för C-A. i korttidsboendet tyckte han inte var något bra förslag. Inte heller att C-A. skulle övernatta hos K.F. men gick med på det efter vädjan från Strindlund. Helst önskade J.E. att man skulle ombesörja med transport under natten ned till honom i Kungsbacka. Han fick beskedet att några sådana befogenheter inte föreligger inom ramen för LSS.

Kurator Åsa Strindlund hjälpte C-A., enligt hans eget önskemål men med uppmaning från faderns sida, att ta kontakt med rådmannen vid Östersunds tingsrätt sedan han lämnat målnumret. C-A. talade med rådmannen och uppgav att han ville åka till sin far. I samband med detta samtal önskade Strindlund förhöra sig om hur lång tid det skulle ta innan ett avgörande kunde komma till stånd och fick beskedet att det inte kunde ske förrän inom några veckor. Ett tidigareläggande bedömdes också som svårt att genomföra. Strindlund kan möjligen erinra sig att hon även ställde frågan till rådmannen om rätten kan fatta ett interimistiskt beslut i avvaktan på dom.

Beträffande D.F:s kritik mot att kurator Åsa Strindlund tog kontakt med J.E. är det socialnämndens uppfattning att båda vårdnadshavarnas inställning skall inhämtas när det gäller betydande förändringar som rör barnet, vilket var fallet i rådande situation.

Det är socialnämndens bedömning att den kontakt som togs med Östersunds tingsrätt för att vara C-A. behjälplig, inte var en felaktig handling. Däremot kan man värdera lämpligheten i detta. Beträffande kurator Åsa Strindlunds samtal med rådmannen är det tveksamt att detta över huvud taget ägde rum då hon inte hade socialnämndens uppdrag i något familjerättsligt ärende beträffande vårdnad, boende eller umgänge.

Mot bakgrund av rådande situation anordnades 2004-02-25 ett möte, på initiativ av personalen på LSS-enheten, där socialnämndens berörda tjänstemän deltog. Dessa personer var kurator Åsa Strindlund, LSS-handläggarna Lena Wallén och Britt Semb samt sektorschef Maud Ottoson. Från Individ- och familjeomsorgen deltog chefen för Individ- och familjeomsorgen Sverker Eliasson samt socialsekreterarna Margaretha Åsenlund och Ingrid Svensson samt en socionomstuderande praktikant.

Lena Wallén deltog dels i sin roll som ansvarig för gällande beslut enligt LSS för C-A:s räkning och dels som sakkunnig vid tillämpningen av denna lag. Britt Semb närvaro skedde också i rollen som sakkunnig. Liselott Larsson studerade vid denna tidpunkt vid Mitthögskolan till socionom. Som en del i utbildningen praktiserade hon under vårterminen hos Individ- och familjeomsorgen i Krokoms kommun. Hennes roll var således av passiv art.

Ett skäl till att kalla till detta möte var att C-A. uttryckt att han skulle avvika från Krokoms. Han var också ledsen och hade ställt frågor om vad som händer om han skulle göra sig själv eller någon annan illa. Ytterligare ett skäl till att ta kontakt med Individ- och familjeomsorgen var att det stod klart att föräldrarna inte var eniga om föreslagna insatser enligt LSS. En träff kom till stånd senare på förmiddagen. Det som framkommer vid träffen är att C-A.

vistats i en stödfamilj under natten och att han vid tillfället skulle vara i skolan fram till kl. 12.00.

Det konstaterades att någon bra lösning för C-A:s boende och livsföring i övrigt inte förelåg. Vidare framkom att D.F. accepterade att C-A. inte ville bo hos henne och att placering i familjehem istället skulle kunna vara en lämplig lösning. Framkom vidare att det var hennes åsikt att alternativet att C-A. skulle åka ned till J.E. inte var lämpligt, mot bakgrund av de samtalskontakter som man planerade att etablera via Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) den närmaste tiden. Det kunde också konstateras att C-A. mådde väldigt dåligt i rådande situation och att det bedömdes finnas en risk att han skulle kunna skada sig själv. Mot bakgrund av detta var det naturligtvis nödvändigt att en lösning måste komma till stånd omgående och att C-A:s önskemål måste tillmätas största betydelse. Det övervägdes också om en bedömning via BUP skulle ske under dagen.

Efter samråd med BUP beslutades att inte begära en sådan undersökning. Dessutom förelåg inte behövt samtycke från vårdnadshavarnas sida till detta.

I rådande situation var det viktigt för socialnämnden att snabbt få en allsidig bild för att göra en snabb och så bra bedömning som möjligt i den utredning enligt 11 kap. 1 § SoL som inletts tidigare, inte minst för en bedömning om skäl för åtgärder enligt L VU föreligger. Samtliga deltagare vid mötet var vid tillfället verksamma på socialnämndens uppdrag men med olika roller. Socialnämnden finner inte skäl att kommentera detta ytterligare mer än att det i vissa ärenden är naturligt med många aktörer såväl professionellt som i det naturliga nätverket.

Efter träffen som avslutades kl. 12.00 hämtades C-A. från skolan av kurator Åsa Strindlund och någon lösning beträffande boende och livsföring i övrigt fanns överhuvudtaget inte för honom vid den tidpunkten. Av detta skäl fick han åter tillbringa sin tid hos Strindlund i avvaktan på en lösning. Vidare beslutades att socialsekreterare Ingrid Svensson skulle ha ett enskilt samtal med C-A. för att få klarhet i dels hans inställning i boendefrågan samt dels även göra en bedömning om han var i behov av barnpsykiatrisk bedömning. C-A. önskade att detta samtal skulle ske med Strindlunds närvaro.

Mot bakgrund av detta kontaktas J.E. av socialsekreterare Margaretha Åsenlund för att förhöra sig om vilka åtgärder han avsåg att vidta mot bakgrund av rådande situation. I sitt svar uppgav han att han önskade att pojken skulle sättas på en buss för transport ned till honom. J.E. menade också att en bedömning via BUP var obehövt.

Senare under dagen kontaktade J.E. chefen för Individ- och familjeomsorgen Sverker Eliasson. Han uppgav då att han själv inte hade möjlighet att komma upp och hämta sonen. Han hade däremot uppdragit åt sin syster, G.F., som för tillfället befann sig i sitt fritidshus i Vemhån i Härjedalen, att hämta C-A. i Krokom. Informerade honom att denna handling, det vill säga att någon annan än han själv hämtar sonen, kan betraktas som egenmäktigt förfarande. J.E. uppgav emellertid att så inte är fallet enligt hans advokat. J.E. informerade också om att han kommit överens med C-A., via mobiltelefon, om en mötesplats i Krokom där han skulle hämtas upp.

I denna situation gjorde chefen för Individ- och familjeomsorgen följande bedömning:

I den uppkomna situationen görs bedömningen att C-A:s inställning måste tillmätas den största betydelsen inte minst med tanke på hans ålder. Utgångspunkten är att han sedan 2004-01-28 inte vill bo hos modern sedan han lämnat hemmet och sökt hjälp hos polisen Östersund. Han har därefter bott i sin stödfamilj i enlighet med föräldrarnas samtycke. Denna stödfamilj finns inte längre kvar som ett alternativ. C-A. har alltsedan han lämnade hemmet vidhållit att han inte vill bo hos modern utan hos fadern. Detta har han uttalat till flera personer inom Socialtjänsten i Krokom samt även i moderns närvaro. Om boende hos modern inte är ett alternativ bör därför frågan ställas till

fadern om vilka åtgärder han avser vidta innan socialtjänsten vidtar andra åtgärder. Vård enligt LVU bedöms inte föreligga.

Ett samtycke från båda föräldrarna till vård i familjehem eller annat boende föreligger heller inte. I rådande situation mår C-A. psykiskt mycket dåligt och att verka för andra boendialternativ än de han själv önskar riskerar menligt på hans psykiska hälsa. Socialnämnden bör därför medverka till att C-A. får hämtas av fadern genom hans ombud G.F. Då boende hos modern inte är ett alternativ bör hon underrättas sedan sonen lämnat Krokoms för att undvika ytterligare psykisk påfrestning hos C-A. Socialnämnden tar med denna medverkan inte ställning i vårdnads-, boende- eller umgängesfrågan. C-A:s psykiska funktionshinder har beaktats men först i andra hand efter hans egen inställning.

Mot bakgrund av denna bedömning tog socialnämnden kontakt med J.E:s syster G.F. som bekräftade att hon var på väg till Krokoms för att hämta C-A. Hon beräknades anlända till Krokoms omkring kl. 18.00.

C-A. befann sig, som nämnts tidigare, hos kurator Åsa Strindlund på LSS-enheten från kl. 12.00 då han slutade skolan fram till kl. 18.00. När han fick besked om att G.F. skulle hämta honom för transport ned till fadern reagerade han, enligt uppgift, med stor lättnad och blev mycket glad över detta besked. Han hämtades som fadern planerat kl. 18.00 i Krokoms 2004-02-25.

D.F. informerades om detta på morgonen dagen därefter.

Naturligtvis infinner sig frågan i vilken grad socialnämnden medverkat till ett överlämnande av C-A. till J.E:s ombud G.F. Ytterligare en fråga är att detta ägde rum utan att D.F. kände till detta. Efter en sammantagen bedömning gjordes emellertid att detta var den lämpligaste lösningen som var mest förenligt med C-A:s bästa. I bedömningen beaktades i första hand barnperspektivet och C-A:s egen inställning. Det är socialnämndens uppfattning att det inte fanns några andra alternativ då vårdnadshavarna inte var eniga om frivilliga insatser, att C-A:s inställning var entydig samt att tvångsvård enligt bestämmelserna i LVU inte var tillämpliga. Socialnämnden var inte aktiv i och beslutade heller inte om ett överlämnande av C-A. till G.F. Socialnämndens handlande begränsades till att underlätta för C-A. att genomföra den plan som fadern upprättat tillsammans med honom. Alternativet hade varit att han ensam tagit sin tillflykt från LSS-enheten till mötesplatsen. Några befohinder att hindra honom fanns naturligtvis inte. Det är socialnämndens uppfattning att det inte var felaktigt att bevaka att C-A. på ett betryggande sätt kunde möta G.F. på J.E:s uppdrag.

Beträffande informationen till D.F. borde hon självfallet i vart fall ha informerats omgående sedan C-A. lämnade Krokoms. Att besked om detta dröjde till dagen därpå är inte förenligt med 1 kap. 1 § SoL. Att detta inte skedde beklagas djupt av socialnämnden.

Sammanfattningsvis konstaterar socialnämnden att situationen delvis var svårbedömd främst beroende på att familjen tidigare inte var känd hos Individ- och familjeomsorgen i Krokoms kommun. En lång och komplicerad familjekonflikt var försvårande i sammanhanget vilket i kombination med C-A:s funktionshinder gjorde bedömningen än mer komplicerad. Det här innebär naturligtvis att vissa frågor möjligen kunnat hanteras annorlunda men för den sakens skull inte mer korrekt än det som nu skedde.

Flera enskilda samtal ägde rum med C-A. såväl från Individ- och familjeomsorgens sida som från LSS-enhetens. Hans situation bedömdes som mycket otillfredsställande och att en snabb förändring var nödvändig. I pågående familjerättsvister är det särskilt viktigt att socialnämnden har ett neutralt förhållningssätt gentemot de tvistande parterna. Detta kan ibland av dem uppfattas som att nämnden inte är neutral eftersom parten inte får det gehör för sin uppfattning, som den önskar. Socialnämndens roll är alltid att se till barnets bästa och ha barnperspektivet i fokus samt vara lyhörd inför dess

inställning. I de fall barnet riskerar fara illa hos den ene vårdnadshavaren innebär detta, enligt nämndens uppfattning, en skyldighet hos den andre vårdnadshavaren att vidta lämpliga åtgärder, naturligtvis om så behövs, med hjälp av socialnämnden inom ramen för sina befogenheter.

Slutligen är det av vikt att värdera om handläggningen av de ärenden som varit aktuella hos socialnämnden rörande C-A. påverkats menligt på grund av det sätt som Individ- och familjeomsorgen och LSS-enheten är organiserad i kommunen. Bedömningen är att så inte är fallet. Sannolikt löstes C-A:s boendebehov på ett bra sätt tack vare att det fanns pågående insatser i enlighet med LSS. Ett behov av översyn av samarbetsformer, rollfördelning mellan Individ- och familjeomsorgen och LSS-enheten har dock aktualiserats.

D.F. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 april 2006 anförde *JO André* följande.

Allmänna utgångspunkter

Frågor om barns boende m.m.

Ett barn står enligt huvudregeln i 6 kap. 2 § första stycket föräldrabalken (FB) under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § FB). Om barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare, utövar de sina skyldigheter och rättigheter gentemot barnet tillsammans (6 kap. 13 § första stycket FB).

Frågan om var ett barn skall vistas är en angelägenhet som enligt föräldrabalken i första hand ligger inom vårdnadshavarens bestämmanderätt. Om vårdnadshavarna inte kan komma överens om vem barnet skall bo tillsammans med får rätten, enligt 6 kap. 14 a § föräldrabalken, om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna, på talan av en av dem eller båda besluta vem av föräldrarna barnet skall bo tillsammans med.

Av 6 kap. 20 § FB framgår att rätten, i mål om vårdnad, boende eller umgänge, får besluta om vårdnad, boende och umgänge för tiden till dess frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna träffat avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden.

I 21 kap. FB finns bestämmelser om verkställighet av vad allmän domstol har bestämt i dom eller beslut om bl.a. vårdnad.

Socialtjänstens uppgifter när barn riskerar att fara illa

Enligt 5 kap. 1 § SoL skall socialnämnden bl.a. verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnden skall 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.

Insatser för ett barn med stöd av socialtjänstlagen bygger på frivillighet och kan således i princip genomföras endast med samtycke från barnets vårdnadshavare samt – om barnet har fyllt 15 år – av barnet självt. Under vissa

förutsättningar kan det bli aktuellt med ett tvångsingripande. Bestämmelser härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vård enligt LVU skall beslutas bl.a. om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Beslut om vård enligt LVU meddelas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden får med stöd av 6 § första stycket LVU besluta om att den unge omedelbart skall omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt 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.

Bedömning

Åtgärder i anledning av att utredning inleddes m.m.

Den 9 januari 2004 inkom en anmälan till Socialnämnden i Krokoms kommun från C-A:s skola. Av anmälan framgick att C-A. i skolan hade berättat om att han blivit slagen av sina föräldrar. En tid senare, den 20 januari 2004, informerade socialförvaltningen i Kungsbacka kommun socialförvaltningen i Krokoms kommun om att J.E. hade uttryckt oro för C-A:s välbefinnande hos modern.

Socialnämnden beslutade den 21 januari 2004 att enligt 11 kap. 1 § SoL inleda en utredning angående C-A. Samma dag träffade två socialsekreterare C-A. på hans skola tillsammans med C-A:s lärare. Vid samtalet bekräftade C-A. uppgifterna i anmälan.

D.F. har ifrågasatt om tjänstemännen vid socialförvaltningen hade rätt att tala med C-A. i skolan utan att hon hade informerats om detta i förväg.

På grund av de uppgifter som nämnden erhöll var nämnden skyldig att inleda en utredning för att klarlägga om C-A. hade behov av stöd eller hjälp från socialtjänstens sida. Socialtjänstlagen innehåller bestämmelser som reglerar barns rätt att komma till tals under utredningen. När en åtgärd rör ett barn skall enligt 3 kap. 5 § andra stycket SoL barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas och hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Syftet med bestämmelsen är att ett barn skall få uttrycka sin åsikt i saker som berör barnet personligen (se prop. 1996/97:124 s. 98).

Av 11 kap. 10 § första stycket SoL framgår att barn som har fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen. Ett barn som är yngre än 15 år bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det (11 kap. 10 § andra stycket SoL).

När det gäller att höra ett barn som är under 15 år anfördes i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1979/80:1 s. 567) att lämpligheten av att höra barnet får avgöras med ledning av dess ålder och mognad, vilken betydelse ärendet kan antas ha för barnet men också vilken inställning barnets ställföreträdare har till frågan om barnet skall höras. Barnets rätt att uttrycka sin åsikt betyder

att dess inställning skall klargöras utan att barnet för den skull sätts i svåra valsituationer. Uppgiften för socialtjänsten blir att skaffa sig en bild av barnet och dess behov. Barnet får inte pressas på synpunkter.

Det kan föreligga en konflikt mellan socialtjänstens önskemål om att inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning tala med ett barn och den bestämmanderätt som vårdnadshavaren har över barnet enligt 6 kap. 11 § FB. Jag har behandlat saken i ett beslut den 10 oktober 2005, dnr 1059-2003 och 4857-2003. Därvid uttalade jag sammanfattningsvis att gällande lagstiftning inte ger stöd för socialnämnden att, mot vårdnadshavarens vilja, ha ett samtal med en underårig, om denne inte har nått en sådan mognad att det är tillräckligt med hans samtycke.

C-A. var 14 år vid tillfället och således nära den ålder när han själv skulle ha rätt att föra talan i ärendet. Vad som har kommit fram rörande C-A:s personliga mognad ger inte underlag för att nämndens agerande, att tala med honom utan vårdnadshavarnas samtycke, skulle ha varit felaktigt. Jag lämnar därför frågan, men jag vill i sammanhanget tillägga att socialtjänsten, så långt det är möjligt, bör undvika att kontakta barn när dessa befinner sig i skolan. En sådan kontakt kan som regel inte ske utan att en större krets av människor därmed får information som går utöver vad sekretesslagstiftningen medger och alltså är allmänt integritetskränkande (se bl.a. JO 1996/97 s. 258). Det är inte heller givet att skolan, i avsaknad av uttryckligt lagstöd, kan medverka till att socialförvaltningens utredare får träffa barnet där. Jag finner inte skäl att här närmare gå in på den saken.

När socialnämnden inleder en utredning med anledning av misstanke om att ett barn i hemmet har blivit utsatt för misshandel måste nämnden alltid överväga om det är påkallat med några åtgärder för att skydda barnet under utredningstiden, t.ex. genom en placering av barnet i ett jourhem. Åtgärder för att skydda barnet kan grundas på frivillighet från vårdnadshavarnas sida men i vissa fall kan det bli nödvändigt att omedelbart omhänderta barnet med stöd av 6 § LVU. Huruvida det är påkallat med några åtgärder för att skydda barnet och vilka åtgärder som behöver vidtas kan inte besvaras generellt utan måste bedömas från fall till fall. Nämnden skall därvid beakta hur allvarligt våld som barnet befäras ha blivit utsatt för och risken för att barnet blir misshandlat på nytt.

I förevarande fall fann nämnden att det inte var påkallat med några åtgärder för att bereda C-A. något särskilt skydd utan att han åtminstone tills vidare kunde bo kvar hemma hos D.F. Jag har inte underlag för att ifrågasätta den bedömningen.

Situationen förändrades efter någon vecka, närmare bestämt den 28 januari 2004, då C-A. begav sig till Östersund där han sökte upp polisen och berättade om missförhållanden i hemmet. C-A. förklarade att han inte ville åka hem till D.F. Man lyckades från polisen eller socialjouren i Östersunds kommun inte i det akuta skedet få någon kontakt med någon befattningshavare inom socialtjänsten i Krokoms kommun som kunde ta hand om ärendet. Socialjou-

ren i Östersund ordnade då tillsammans med D.F. så att C-A. tillfälligt kunde vara hos den stödfamilj som han tidigare hade beviljats korttidsvistelse hos enligt LSS.

När individ- och familjeomsorgen fick kännedom om att C-A. bodde hos stödfamiljen förefaller den ha bedömt att det inträffade inte påkallade någon åtgärd från socialtjänstens sida. Frågan om C-A:s boende löstes således mycket formlöst. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att stödfamiljen var en insats som hade beslutats med stöd av LSS och som hade till syfte att tillgodose ett behov av korttidsvistelse. Den ökning av C-A:s boende där som nu blev aktuell hade inte något direkt samband med C-A:s funktionshinder och rätt till insatser enligt LSS utan hade sin grund i att han inte ville bo hos D.F.

I den uppkomna situationen har det ankommit på socialtjänsten att ordna för C-A:s boende med stöd av socialtjänstlagen eller ytterst genom ett ingripande enligt LVU. I praktiken hade detta inte behövt betyda att C-A. inte skulle ha kunnat få bo hos stödfamiljen. Ett beslut om C-A:s boende borde likväl ha beslutats av socialtjänsten eftersom det då hade förelegat en klarare reglering av olika frågor som rörde C-A. Som exempel kan nämnas D.F:s umgänge med C-A.

När det gäller umgänget har D.F. gjort gällande att hon har fått restriktioner angående hennes möjlighet och rätt att ta kontakt med C-A. under den tid han vistades hos stödfamiljen.

Det finns inte några lagliga begränsningar för vårdnadshavaren att ta kontakt och umgås med sitt barn om barnet är föremål för insatser enligt LSS. Nämnden kan inte heller med stöd av socialtjänstlagen begränsa en vårdnadshavares kontakter med sitt barn i anledning av en inledd utredning eller om barnet har en frivillig placering enligt SoL. Nämnden och vårdnadshavaren kan naturligtvis träffa en frivillig överenskommelse om hur kontakterna mellan barn och vårdnadshavare skall ske utifrån vad som är bäst för barnet. En ensidig begränsning av kontakter och umgänge mellan ett barn och dennes vårdnadshavare kan endast ske om barnet vårdas enligt LVU och ett särskilt beslut fattats enligt 14 § andra stycket LVU.

Nämnden har i sitt remissvar anfört att några tvångsåtgärder inte har vidtagits, men att det är uppenbart att D.F. inte fått tillräcklig information om nämndens befogenheter. Handläggningen i denna del framstår inte som tillfredsställande. Om C-A:s boende hos stödfamiljen hade hanterats inom socialtjänsten torde frågan ha hanterats på ett tydligare sätt.

Problemet rörande ansvaret för C-A:s boende blir särskilt påtagligt när det i slutet av februari stod klart att C-A. inte kunde bo kvar hos stödfamiljen.

Den 24 februari 2004 hölls ett möte med Åsa Strindlund, D.F., C-A. och hans stödfamilj. Vid mötet framkom att stödfamiljen på grund av vissa händelser ansåg att den inte längre orkade låta C-A. bo kvar hos dem. C-A. vägrade att flytta hem till D.F.

Utredningen ger vid handen att arbetet med att rent konkret lösa den uppkomna situationen i första hand har vilat på Åsa Strindlund vid LSS-enheten. Det är viktigt att betona att tjänstemännen vid LSS-enheten endast bör pröva

och agera i LSS-frågor medan frågor som rör socialtjänsten skall hanteras av tjänstemän inom individ- och familjeomsorgen. Det är inte acceptabelt, såsom det synes ha varit i förevarande fall, att enskilda, t.ex. vid möten eller samtal, inte får klart för sig i vilken egenskap en tjänsteman agerar. De olika kontakter som LSS-handläggaren vidtog borde inte ha utförts av henne utan av handläggaren vid individ- och familjeomsorgen. Åsa Strindlund borde således i den uppkomna situationen ha överlämnat frågan om C-A:s fortsatta boende dit. Att så inte blev fallet är emellertid inte något jag vill lasta henne för. Från socialtjänstens sida borde det i ett tidigt skede ha klargjorts för alla berörda att det var individ- och familjeomsorgen som hade ansvaret för utredning och eventuella åtgärder såvitt gällde själva boendefrågan.

Nämnden har i remissvaret vidgått att det synes ha rått en viss otydlighet i rollfördelningen mellan handläggarna vid individ- och familjeomsorgen och LSS-enheten. Jag kan därvid konstatera att nämnden har aktualiserat behovet av en översyn av samarbetsformerna mellan individ- och familjeomsorgen och LSS-enheten. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att gå vidare i min granskning av saken.

D.F. har även klagat på att kontakt togs med J.E. i den rådande situationen.

För att nämnden skall kunna vidta någon åtgärd inom ramen för socialtjänstlagen eller LSS beträffande ett barn krävs samtycke från barnets vårdnadshavare. Att en domstol har förordnat att barnet skall bo tillsammans med en av vårdnadshavarna innebär inte att den vårdnadshavaren ensam kan besluta att barnet skall placeras utanför det egna hemmet. I denna del synes nämndens handläggning stå i överensstämmelse med de bestämmelser som finns om hur socialtjänsten skall arbeta.

Händelserna den 25 februari 2004 då C-A. åkte till J.E. i Göteborg

Diskussionerna den 24 februari 2004 ledde till att C-A. fick övernatta hos sin kontaktperson. Var C-A. därefter skulle vistas var inte bestämt. C-A. hade till Åsa Strindlund vid LSS-enheten uppgivit att han skulle avvika från Krokombarnhuset. På initiativ av personalen på LSS-enheten hölls mot denna bakgrund ett möte vid vilket personal från individ- och familjeomsorgen och LSS-enheten deltog. Under dagen hade tjänstemän vid socialförvaltningen kontakt med såväl D.F. som J.E. Chefen för individ- och familjeomsorgen Sverker Eliasson talade med J.E. per telefon. Enligt en journalanteckning sades då bl.a. följande.

J.E. ringer. Han uppger att han själv inte har möjlighet att komma upp och hämta sonen. Därför har han bätt sin syster, G.F., som fn befinner sig i Vemhån i Härjedalen, att hämta C-A. Informerar honom att detta kan vara riskabelt då det kan betraktas som egenmäktigt förfarande om någon annan än han själv hämtar sonen. J.E. uppger att så inte är fallet enligt hans advokat. J.E. säger att han har kommit överens med C-A. om en mötesplats i Krokombarnhuset där han skall hämtas upp.

Sverker Eliasson kontaktade senare G.F. per telefon och lämnade telefonnumret till Åsa Strindlund vid LSS-enheten, där C-A. befann sig. G.F. hämtade C-A. kl. 18.00 vid LSS-enheten där han hade vistats under dagen i väntan på att G.F. skulle komma.

Nämnden har i remissvaret anfört att nämnden inte var aktiv i eller beslutade om att överlämna C-A. till J.E:s syster. Nämndens handlande begränsades till att underlätta för C-A. att genomföra den plan som C-A. hade gjort upp med J.E. D.F. informerades inte om detta. Enligt nämndens uppfattning var det inte felaktigt att bevaka att C-A. på ett betryggande sätt kunde möta J.E:s syster.

Det pågick vid den nu aktuella tidpunkten ett mål vid Östersunds tingsrätt angående bl.a. vårdsnaden om C-A. Något interimistiskt beslut om att C-A. inte längre skulle bo hos D.F. förelåg dock inte. Vid detta förhållande hade nämnden i princip utgå från vad Varbergs tingsrätt tidigare hade förordnat om C-A:s boende, nämligen att C-A. skulle bo hos D.F. Detta innebär emellertid inte att nämnden har behövt förhålla sig helt passiv i tvisten om C-A:s boende.

C-A:s boendesituation var vid tillfället problematisk, eftersom C-A. inte ville bo hos D.F. Till detta kommer hans särskilda behov av stöd och den djupa konflikten mellan föräldrarna. Att domstol tidigare hade förordnat att C-A. skulle bo tillsammans med D.F. har inte utgjort ett hinder för nämnden att vid samtal med föräldrarna och i samförstånd försöka finna en lösning på var C-A. skulle vistas. Eftersom föräldrarna hade gemensam vårdnad har nämnden inte utan vidare kunnat verka för att en av dem skulle ha hand om barnet. Socialförvaltningens handlande skall ske öppet och i samråd med föräldrarna. Om socialtjänsten handlar på ett sätt som hos någon av föräldrarna är ägnat att ifrågasätta myndighetens opartiskhet, riskerar man att konflikten förvärras och äventyrar därmed möjligheten att få till stånd lösningar som är bäst för barnet. Handläggarna måste därför vinnlägga sig om att arbeta på ett sätt som kan godtas av alla berörda.

Förvaltningen blev informerad om att J.E. hade kommit överens med C-A. om att han skulle åka ned till J.E. i Göteborg och att J.E:s syster skulle hämta honom i Krokom. Detta var även något som C-A. uttalade som sin vilja till förvaltningen. I detta läge kontaktade förvaltningen G.F. och överenskom med henne att hon kunde hämta C-A. vid LSS-enheten. Detta gjordes trots att det måste ha varit uppenbart att D.F. bestämt motsatte sig att C-A. skulle flytta till sin far.

Det finns inte anledning att utgå från annat än att nämnden agerade utifrån vad den bedömde vara bäst för C-A. Det är dock inte acceptabelt att nämnden gick bakom ryggen på D.F. Jag har förståelse för att hon uppfattade situationen som om förvaltningen tillsammans med J.E. hade beslutat att C-A. i fortsättningen skulle bo hos honom. Enligt min mening borde förvaltningen, i avsaknad av D.F:s samtycke, ha avhållit sig från att befatta sig med frågan om hämtningen av C-A. Det rimliga hade varit att D.F. hade informerats om situationen och om att nämnden, då den inte fann att förutsättningar förelåg för att ingripa med stöd av LVU, inte hade någon möjlighet att agera i ärendet eller förhindra resan till Göteborg.

Vissa övriga frågor

Sekretess

D.F. har framfört klagomål mot att onödigt många personer från LSS-enheten och socialtjänsten har involverats i ärendet och har ifrågasatt om det inte föreligger någon intern sekretess vid myndigheten.

Individ- och familjeomsorgsenheten och LSS-enheten ligger båda organisatoriskt under Socialnämnden i Krokoms kommun.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller som regel inom socialtjänsten sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men. Vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras socialtjänst verksamhet enligt LSS.

Inom en myndighet gäller sekretess mellan olika verksamhetsgrenar när dessa är att anse som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen). Inom socialtjänsten anses emellertid i allmänhet inte finnas några sådana självständiga verksamhetsgrenar.

Det finns olika uppfattningar om hur man skall se på frågan om sekretess mellan socialtjänsten och LSS enligt den nu gällande lagstiftningen när det är fråga om en och samma nämnd som svarar för de båda verksamheterna. Frågan om sekretess mellan socialtjänsten och verksamhet enligt LSS har bl.a. diskuterats i Offentlighets- och sekretesskommitténs huvudbetänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99, del 1, s. 274). Kommittén ansåg att, eftersom verksamheterna står varandra nära och i vissa hänseenden kan anses utgöra komplement till varandra, de i sekretesslagens mening bör anses som en och samma verksamhet.

Även om inte myndighetsintern sekretess råder innebär detta inte att en befattningshavare har obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra inom myndigheten. Det ligger i sakens natur att känsliga uppgifter som omfattas av sekretess endast bör vidarebefordras om det finns ett befogat tjänsteintresse. När det gäller handläggning inom socialtjänsten torde det dock ofta vara nödvändigt för socialtjänsten att inhämta uppgifter från LSS-enheten, och vid handläggningen av en barnavårdsutredning är LSS-enheten skyldig att lämna ut uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen till socialtjänsten (14 kap. 1 § fjärde stycket SoL). I samband med sådana kontakter har socialtjänsten möjligheter att lämna ut uppgifter för att kunna fullgöra de skyldigheter som nämnden har enligt socialtjänstlagen (1 kap. 5 § sekretesslagen).

Vad som har kommit fram ger mig inte anledning att anta att någon tjänsteman skulle ha åsidosatt bestämmelserna i sekretesslagen. Jag lämnar därför den frågan.

LSS-handläggarens kontakter med tingsrätten

Åsa Strindlund tog, på C-A:s begäran och efter uppmaning av J.E., kontakt med den domare vid tingsrätten som handlade vårdnadsålet. Vid samtalet med domaren uppgav C-A. att han ville bo hos sin far. Åsa Strindlund efter-

frågade när ett avgörande kunde förväntas och eventuellt även om det var möjligt att fatta ett interimistiskt beslut.

D.F. har ifrågasatt Åsa Strindlunds agerande bl.a. på grund av att D.F. inte gavs möjlighet att presentera sin syn på vad som var bäst för C-A.

Nämnden har i remissvaret anfört att det inte var fel att hjälpa C-A. att kontakta tingsrätten även om lämpligheten i detta kan diskuteras. Nämnden har dock ifrågasatt, som det får förstås, om Åsa Strindlund för egen del borde ha talat med rådmannen vid tingsrätten eftersom hon inte ”hade socialnämndens uppdrag i något familjerättsligt ärende”.

Socialnämndens tjänstemän skall vara opartiska i konflikter mellan föräldrar. Det föreligger givetvis inte något hinder för socialtjänsten att, under handläggningen av ett ärende, ta kontakt med en domstol för att efterhöra om det har fattats eller kommer att fattas ett beslut i fråga om vårdnad, boende eller umgänge som kan vara av betydelse för ett ärende som är aktuellt vid nämnden. Däremot måste han eller hon vara återhållsam med att vid en sådan kontakt uttrycka en egen uppfattning om själva saken.

I förevarande fall hjälpte Åsa Strindlund C-A, efter uppmaning av J.E., att kontakta tingsrätten i det pågående vårdnads målet för att ge C-A. tillfälle att redogöra för sin syn på saken. Barnets ståndpunkt i sådana frågor skall emellertid i första hand klarläggas inom ramen för en vårdnadsutredning. Mot denna bakgrund, och då hennes medverkan kunde ge intryck av att förvaltningen ställde sig bakom vad C-A. sade vid samtalet, vill jag starkt ifrågasätta lämpligheten av att Åsa Strindlund hjälpte C-A. att ringa till tingsrätten.

Utredningen ger inte någon fullständig klarhet i vad Åsa Strindlund själv sade vid telefonsamtalet med domaren vid tingsrätten. Det framstår inte som meningsfullt för mig att i efterhand närmare försöka klarlägga detta. Utifrån vad som har kommit fram vid utredningen finns inte skäl för mig att rikta någon kritik mot henne.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder inte någon vidare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Socialtjänstens ansvar för att kontinuerligt följa upp situationen för personer med psykiska funktionshinder

(Dnr 2700-2004)

I en anmälan till JO framförde K.P. klagomål mot Socialnämnden i Sollentuna kommun. K.P. anförde i anmälan att hans syster B.P., som var känd av socialtjänsten sedan länge, inte hade fått tillräckliga hjälp- och stödinsatser i anledning av sin psykiska sjukdom. Inte heller hade socialtjänsten sett till att B.P. fått någon vård för sin sjukdom.

Inledningsvis inlånades socialförvaltningens akt rörande B.P. Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Sollentuna kommun för yttrande över vad som framförts i K.P:s anmälan till JO.

Socialnämnden lämnade som remissvar ett tjänsteutlåtande undertecknat av Marja Rudberg och Eva Björtin. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

B.P., pnr /- -/ vände sig första gången till socialtjänstkontorets ekonomi & mottagningsenhet per telefon 940331 och ansökte om ekonomisk hjälp på grund av låg inkomst av deltidarbete och på grund av deltidssjukskrivning. Hon beviljades ekonomisk hjälp i avvaktan besökstid för utredning. Enligt journalanteckningar i ärendet ansöker B.P. sedan om ekonomisk hjälp i september och i december samma år.

I juli 1996 kontaktar sökanden på nytt socialtjänsten och ansöker om ekonomisk hjälp för juli månad.

Därefter kontaktar B.P. socialtjänsten den 14 maj 2001 för ansökan om ekonomiskt bistånd till uppehälle och till tandvård. Hon beviljas ekonomiskt bistånd till tandvård och hyra för juni. Sedan dess har B.P. ansökt om och beviljats normkomplettering varje månad till och med augusti i år och hon är fortsatt aktuell.

B.P. har enligt läkarintyg från husläkare på Sollentuna vårdcentral varit sjukskriven med olika diagnoser; utbrändhet, depression eller nedstämdhet. Av läkarintyg från hennes husläkare på vårdcentralen framgår att remiss till Sollentuna psykiatriska öppenvård skickas 021108 och av läkarintyg undertecknat 021202 att B.P. efter remitterande läkares telefonsamtal med mottagningen kommer att få tid där i januari 2003. Av läkarintyg undertecknat 030131 skriver sjukskrivande läkare återigen att remiss är skickad till psykiatriska mottagningen på Sollentuna sjukhus samt att hans bedömning är att patienten inte kan skötas inom primärvården utan måste ha ”spec psyk som bed henne”.

Dr Skoglund på Sollentuna psykiatriska öppenvårdsmottagning kallar B.P., sjukskrivande läkare på vårdcentralen och socialsekreteraren till ett gemensamt möte den 28 april 2003. Till detta möte kommer inte B.P. Hon uppgav vid ett senare besök hos sin socialsekreterare att hon kände sig deprimerad och att det var anledningen till att hon uteblev.

Inför ansökan om normkompletteringar har handläggande socialsekreterare träffat B.P. vid personliga besök på socialkontoret 7 gånger under perioden 14 maj–31 december 2001, vid 20 besök under 2002 varav 3 st är hembesök och 2 st är besök där handläggande socialsekreterare följer med sökanden på besök hos läkare på vårdcentralen i Sollentuna. Under 2003 sker 9 besök och under 2004 görs hembesök den 6 februari eftersom sökanden enligt uppgift av socialsekreterare inte kommit på den besökstid som var inbokad till den 28 januari. Sökanden samtalar med socialsekreterarna i dörren, men vill inte släppa in någon. Framställer om försörjningsstöd för februari månad. B.P. uteblir sedan från inbokade besökstider och ansökningarna för mars och april månader inkommer per post. Enligt journalanteckningar säger B.P. vid samtal den 9 mars och den 2 april att hon uteblir från besökstider på grund av att hon inte kan sova på nätterna eftersom grannarna som bor i lägenheten ovanpå B. för sådant oväsen på nätterna, något som hon också sagt flera gånger tidigare.

Onsdagen den 27 maj 2004 gör socialsekreterare på ekonomi & mottagningsenheten och socialsekreterare på Missbruk & Psykiatrienheten ett gemensamt akut hembesök till B.P. efter information från socialnämndens ordförande Mats Linder, som fått vetskap om att sökanden skulle vara i dåligt psykiskt tillstånd och fara för sig själv. Vid hembesöket får socialsekreterarna ingen kontakt med B., hon öppnar inte och svarar inte på rop genom brevlådan. En granne meddelar att B. är ganska dålig. Grannen lämnar också telefonnumret till en syster till B.P. Handläggande socialsekreterare kontaktar landstingets NoA-team, Norra länets psykiatriska akutenhet, och informerar om situationen gällande B.P. NoA-teamet kommer att kontakta patienten under eftermiddagen. Senare samma dag kontaktar socialsekreteraren återigen NoA-teamet för att förhöra sig om att de varit där. Personal på NoA-teamet säger då att de inte kommit in i det hus där patienten bor på grund av att de

saknar dörrkoden till en ytterdörr. Socialsekreteraren informerar om att det finns tre ytterdörrar varav bland annat den på framsidan av huset saknar kod. Överenskommer att teamet åter söker upp patienten under kvällen.

Nästa dag, fredagen den 28 maj, kontaktar socialsekreteraren åter personal på NoA-teamet och får information om att de varit där kvällen innan, men patienten öppnade inte dörren. Istället lämnade teamet sitt telefonnummer. Enligt uppgift av samma personal är överläkarens bedömning att de ej har tillräcklig information för att kunna ta beslut om tvångsvård, LPT eller för att gå in med hjälp av hyresvärd för att kunna bedöma patienten.

Tisdagen den 2 juni går socialsekreteraren återigen hem till B.P. för att försöka få kontakt med henne. Hon stod då på sin balkong och talade med sig själv, men öppnade inte dörren vid påringning. Enligt uppgift av socialsekreteraren kontaktar han då åter vid NoA-teamet socialsekreteraren och informerar om att B.P. är inlagd på Danderyds sjukhus för vård med stöd av LPT samt att B:s lägenhet är i behov av städning innan hon kan återvända.

Med hänvisning till ovanstående redogörelse är det socialtjänstens bedömning att B.P. haft en regelbunden kontakt med sin socialsekreterare med anledning av hennes behov av försörjningsstöd, behov av hjälp i kontakt med sjukskrivande läkare såväl inom primärvården som psykiatriska öppenvården och i kontakterna med Försäkringskassan. Socialsekreteraren har också vid flertalet tillfällen kontaktat B.P. per telefon eller genom hembesök med anledning av oro då hon uteblivit från inbokade besök på socialkontoret eller från annan planering. I samband med hembesöket hos B.P. den 27 maj i år informerades landstingets NoA-team omgående om att B.P. riskerade att fara psykiskt illa och kunde vara i behov av vård/tvångsvård. Sådana beslut förfogar inte socialtjänsten över utan dessa tillhör landstingets ansvarsområde.

Det framkom senare att lägenheten är i ett fruktansvärt skick. Socialtjänsten har dock inga befogenheter att vid ett besök gå in i en vuxen persons bostad med tvång. Socialtjänsten har idag fortsatt kontakt med B.P. via kurator på Danderyds sjukhus för att tillse att hennes behov av försörjningsstöd tillgodoses och att hennes behov av bostad och eventuellt annat stöd tillgodoses.

Sedan socialnämndens yttrande inkom inlånades B.P:s akt från Danderyds sjukhus avseende den vård hon undergick med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT.

I ett beslut den 28 oktober 2005 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skall socialnämnden verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

Av 5 kap. 8 § SoL framgår att socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Kommunen skall planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. I planeringen skall kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

Kommunernas socialtjänst har således ålagts ett långtgående ansvar för människor med psykiska funktionshinder. Kommunerna har en skyldighet att kartlägga psykiskt funktionshindrades levnadsförhållanden och söka upp dem

som kan behöva hjälp. Kommunerna skall även samordna behövliga insatser samt, med iakttagande av sekretesslagens bestämmelser, samverka med landstingen och andra samhällsorgan. I detta ansvar ligger också att initiera och till respektive organ påtala behovet av de åtgärder som identifieras i den uppsökande verksamheten samt motivera en enskild som behöver hjälp att ta emot sådan.

Socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Socialtjänsten kan inte mot den enskildes vilja sätta in åtgärder i syfte att stödja eller hjälpa denne annat än om det föreligger en nödsituation. Socialtjänsten kan inte heller, utan den enskildes samtycke, röja uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närliggande lider men (7 kap. 4 § sekretesslagen [1980:100]). Socialtjänsten kan således inte utan vidare vidarebefordra uppgifter om den enskilde till hälso- och sjukvården (jfr 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen). Detta innebär att samarbetet mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte är helt okomplicerat i fall där kommunen identifierar ett behov av stöd och insatser, men den enskilde, på grund av bristande sjukdomsinsikt eller andra orsaker, inte är intresserad av det stöd och de insatser som erbjuds.

Det kan i sammanhanget nämnas att denna problematik har uppmärksamats av lagstiftaren. I Offentlighets- och sekretesskommitténs huvudbetänkande "Ny sekretesslag" (SOU 2003:99) föreslås att sekretessen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten inte skall hindra att uppgifter om enskilda som behöver vård eller omsorg skall kunna lämnas från en myndighet inom hälso- och sjukvården eller från en myndighet inom socialtjänsten till annan sådan myndighet om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd. Förslaget innebär att annars sekretessbelagda uppgifter kommer att kunna utbytas mellan olika sjukhus och kliniker och socialtjänstmyndigheter när det är direkt påkallat för att bistå en enskild, oavsett den enskildes inställning (del 1 s. 296 f.).

JO anförde i ett yttrande den 20 september 2004, JO:s dnr 1102-2004, över betänkandet bl.a. följande.

Enligt min mening inger det betänkligheter att låta undantaget utvidgas till en form av "generalklausul", låt vara att den är begränsad till vård- och omsorgsområdet. Enskilda måste med förtroende kunna vända sig till myndigheter. Det är därför av vikt att principen att det fordras samtycke för att en uppgift som omfattas av sekretess skall lämnas ut till en annan myndighet upprätthålls.

/- - -/

Vad jag har sagt nu innebär inte att jag avvisar en utvidgning av möjligheterna för myndigheter på vård- och omsorgsområdet att lämna ut uppgifter om enskilda till varandra och eventuellt även till en enskild verksamhet. I JO:s tillsyn över myndigheter på vård- och omsorgsområdet har noterats att sekretessen i vissa fall kan utgöra ett hinder för ett effektivt samarbete mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården när det gäller insatser till stöd för psykiskt funktionshindrade. Det kan finnas fall då personer med sådana problem på grund av likgiltighet eller sitt tillstånd inte samtycker till ett i och för sig befogat utlämnande av uppgifter mellan socialtjänsten och hälso- och sjuk-

vården. Det finns även andra situationer då en inskränkning av sekretessen mellan olika myndigheter på vård- och omsorgsområdet kan vara motiverad. Undantagsregler på detta område måste dock utformas efter noggranna överväganden där den enskildes berättigade krav på integritet och självbestämmande tillmäts särskild tyngd.

Kommitténs förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att B.P. har haft en relativt kontinuerlig kontakt med socialtjänsten samt att socialtjänsten har varit medveten om att B.P. var aktuell inom psykiatrin. Hennes kontakter med socialtjänsten har emellertid – såvitt framgår av handlingarna – varit med en socialsekreterare vid ekonomi- och mottagningsenheten och huvudsakligen varit begränsad till frågor om ekonomiskt bistånd. Det framgår dock att frågan om kontakt med psykiatrin diskuterats vid flera tillfällen samt att handläggaren följt med B.P. till vårdcentralen vid två tillfällen 2002.

Efter årsskiftet 2003/04 synes B.P. ha varit avvisande till att ha en närmare kontakt med socialförvaltningen. Med tanke på att socialförvaltningen hade kännedom om att B.P. hade psykiska problem måste detta givetvis ha föranlett frågor rörande hennes hjälpbehov. De insatser som har kunnat komma i fråga från socialförvaltningens sida har då främst kunnat bestå i att, inom ramen för förvaltningens uppsökande verksamhet, motivera B.P. att ta emot adekvat stöd.

Den 7 juni 2004 fattades beslut med stöd av 6 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, att B.P. skulle tas in vid Danderyds sjukhus för tvångsvård. Av en journalanteckning i sjukhusets akt rörande B.P. framgår att hon vid intagningen led av ”paranoida vanföreställningar, som lett till både social, psykisk och somatisk nöd”.

Det kan mot den bakgrunden starkt ifrågasättas om de åtgärder som socialtjänsten vidtagit under våren 2004 varit tillräckliga. Med facit i hand kan konstateras att en större aktivitet från socialtjänstens sida sannolikt hade lett till att B.P. tidigare än vad som nu skedde hade tillförsäkrats hjälp för sina psykiska problem. Eftersom detta är en slutsats som kan dras i efterhand vill jag dock inte rikta någon kritik mot socialförvaltningen utan nöjer mig med detta konstaterande.

Avslutningsvis vill jag rent allmänt understryka vikten av att situationen för personer med psykiska funktionshinder kontinuerligt följs upp och att socialnämnden fortlöpande överväger vilka insatser som kan komma i fråga. Detta är särskilt viktigt i de fall då den enskilde börjar inta en mer avvisande attityd gentemot nämnden. Som framgått ovan kan socialnämnden inte tvinga någon att undergå vård för sina psykiska problem och inte heller, utan den enskildes samtycke, vidarebefordra uppgifter till hälso- och sjukvården om det inte föreligger en nödsituation. En eventuell kommande ändring av bestämmelserna om sekretess mellan socialtjänsten och den psykiatriska sjukvården kan i framtiden komma att bidra till att hälso- och sjukvården, i fler fall och i ett tidigare skede än vad som nu är möjligt, kan kopplas in för medicinska bedömningar och för beslut om adekvata vårdinsatser.

Socialförvaltningen hade tillsammans med en skola remitterat en pojke till BUP. Fråga om ett utlåtande som därefter begärdes från BUP rörande pojken borde ha inhämtats inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning. Även fråga om samverkan mellan olika myndigheter

(Dnr 1402-2004)

R.B. klagade i en anmälan till JO på förvaltningen proAros Individ- och familj Hammarby-Råby i Västerås kommun. Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande. R.B:s son D. hade i april 2001 remitterats till basenheten för barn- och ungdomspsykiatri "Team Väst" vid Centrallasarettet i Västerås (BUP) gemensamt av skolpsykolog och socialtjänst. BUP hade inkommit med ett remissvar, daterat den 16 december 2003, till socialsekreteraren Jan Våglund vid förvaltningen. R.B. var i sin anmälan kritisk mot att förvaltningen inte då hade tillställt honom en kopia av remissvaret. Han hade själv fått begära handlingen från BUP. R.B. gjorde även gällande bl.a. att BUP hade brustit i informationen till honom angående D:s medicinska diagnoser och att BUP inte hade utfört utlovad behandling av D.

Av en senare inkommen kompletterande inlägga från R.B. framgick att D. den 22 mars 2004 hade omhändertagits omedelbart med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Länsrätten hade den 13 maj 2004 hållit muntlig förhandling i mål angående beredande av vård enligt LVU.

Efter att föredraganden hade inhämtat upplysningar vid telefonsamtal med socialsekreteraren Jan Våglund vid förvaltningen proAros, inhämtade JO en kopia av en barnavårdsutredning gällande D. som hade inletts i samband med omhändertagandet den 22 mars 2004. Vid granskningen av denna handling noterades att någon barnavårdsutredning inte hade pågått när Jan Våglund i december 2003, enligt vad som hade framkommit, hade tagit kontakt med BUP och begärt att få det aktuella remissvaret därifrån.

Individ- och familjenämnden i Västerås kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande angående inhämtandet av remissvaret från BUP den 16 december 2003. Nämnden skulle i sitt yttrande belysa frågan om inhämtandet i förhållande till bestämmelserna om utredning i 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

Nämnden inkom med ett yttrande som utgjordes av två tjänsteskrivelser, undertecknade av konsulenten Maud Karlsson och enhetschefen Cecilia Kamienny.

I Maud Karlssons skrivelse anfördes i huvudsak följande.

Utredning och yttrande över vad som anförts i anmälan om inhämtande av remissvaret från barn- och ungdomspsykiatri den 16 december 2003

Skolpsykolog och socialsekreterare hade skrivit en gemensam remiss till BUP angående D. Remissvaret hade dröjt. Detta var anledningen till träffen 2003-12-02 tillsammans med skolpsykolog och BUP för att få en redogörelse utifrån psykolog Sune Stenholms utredning av D. Remissvaret var summariskt varför BUP skulle återkomma med ett nytt kompletterande svar. Direkt efter

denna träff kontaktade socialsekreteraren R.B. som i sin tur besökte BUP för att hämta remissvaret. Därmed tog individ och familj inte något initiativ till ett möte med honom. R.B. har heller inte framfört önskemål om individ och familjs stöd i kontakterna med BUP. Nu i efterhand blir det klart att R.B. uppgivit att han hämtat det mer summariska remissvaret. Det kompletterande remissvaret daterat 2003-12-16 inkom till individ och familj 2004-01-12. R.B. vistades då i Argentina sedan i slutet av december och var åter i Sverige i början av februari. D. bodde under tiden i det nuvarande familjehemmet.

I brev daterat 2004-03-31 uppger R.B. att han fick vetskap om innehållet i det mer utförliga remissvaret först den 24 mars. Han hade då själv kontaktat ansvarig läkare och fått ut handlingen.

Individ och familj hade inte tagit förnyad kontakt med R.B. utifrån det mer utförliga remissvaret.

I samband med utredningen som låg till grund för ansökan om vård jml LVU, lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, har individ och familj begärt ut handlingar från BUP. Av dessa framgår att vid träff 2003-05-14 tar R.B. del av psykologutredningens resultat. Den innebar att D. bedömts ha en lindrig mental retardation. Dessförinnan har R.B. uteblivit vid två besök som var planerade för att han skulle ta del av utredningen.

Remissvaret är en sammanställning av barn- och ungdomspsykiatrins tidigare kontakter med familjen och psykologutredningen. Däremot har den del av remissvaret som rör bedömningen av D:s överaktivitetsproblematik, DAMP, inte kommit till faderns kännedom. I sig är remissvarets innehåll känt av fadern förutom DAMP-bedömningen men detta frånhänder inte individ och familj ansvaret att kommunicera fadern.

Yttrande begärs angående inhämtande av det aktuella remissvaret i förhållande till bestämmelserna i 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.

Remissvaret som lämnades i december föregående år var utgångspunkten för skolpsykologen att kontakta fadern och igen initiera frågan om särskola för D. Till stöd för det omedelbara omhändertagandet 2004-03-22 fanns barnpsykiatrins remissvar. Att en förälder förhindrar barnets behov att få adekvat skolgång är ett kriterium för vård med stöd av LVU.

Då handlingen inkom i januari bedömdes den som en inkommande handling men föranledde inte inledande av utredning.

I Cecilia Kamiennys skrivelse anfördes bl.a. följande.

Det finns uppenbara svårigheter i kontakten mellan R.B. och individ och familj. Vi har flerårig kontakt med familjen och vår erfarenhet är att så snart det föreligger skilda uppfattningar så framträder dessa svårigheter allt tydligare. I vissa avseenden är beskrivningarna förvrängda ex v så förhör inte individ och familj barn ute i bostadsområdet. Det finns fler likartade exempel i R.B:s brev.

Individ och familj lägger stor vikt vid kvalitet i vårt arbete. Handläggningen genomförs utifrån socialtjänstlagens intentioner och Västerås stads policy och riktlinjer.

Vi tar på oss ansvaret för att remissvaret inte kommunicerats fadern.

Individ- och familjenämnden har till ansvar att ingripa till ett barns stöd och där barnets behov sätts i främsta rummet. Barnperspektivet innebär att den vuxnes behov får stå tillbaka. Det inkomna remissvaret skulle i sig kunna föranleda att en utredning jml 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen inleds men den har bedömts som en inkommande handling.

R.B. kommenterade nämndens yttrande.

JO hämtade in och granskade kopior av handlingarna i D:s personakt vid förvaltningen.

I ett beslut den 30 september 2005 anförde *JO André* bl.a. följande.

Enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt. Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden enligt 11 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs.

Med en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut i ett ärende. Ett exempel på en utredningsåtgärd är att inhämta uppgifter. Utgångspunkten är därvid att den enskilde måste samtycka till en sådan åtgärd. Bestämmelsen i 11 kap. 2 § socialtjänstlagen innebär dock att nämnden, när det är fråga om en s.k. barnavårdsutredning, har möjlighet att ta nödvändiga kontakter oberoende av ett eventuellt samtycke.

Av handlingarna i D:s personakt framgår att D. sedan september 2000 hade insats i form av kontaktfamilj enligt socialtjänstlagen. I oktober 2000 inleddes en insats av rådgivande och stödjande karaktär, ”öppenvård/samtal”, enligt samma lag. Båda dessa insatser avslutades formellt i samband med att D. omhändertogs i mars 2004. Förvaltningen och D:s skolpsykolog remitterade gemensamt i april 2001 D. till BUP för ”akut barnpsykiatrisk behandling parallellt med stöd till båda föräldrarna”. I september 2002 inkom BUP till förvaltningen med ett remissvar i vilket kortfattat redogjordes för att det nu ”fanns en del journalanteckningar” men att ärendet avskrevs vid BUP eftersom fadern R.B. avböjde utredning av pojken. I mars 2003 hade emellertid psykologen Sune Stenholm vid BUP utfört en utredning av D. Det framgår även att BUP i juni 2003 vände sig till förvaltningen med ett brev i vilket man, i anledning av planerad medicinsk behandling av D., frågade hur D:s aktuella sociala situation såg ut.

Av nämndens remissyttrande framgår att det, uppenbarligen på förvaltningens initiativ, den 2 december 2003 hölls ett möte vid vilket D:s skolpsykolog samt företrädare för förvaltningen och BUP var närvarande. Anledningen till mötet var att förvaltningen ville få en redogörelse för resultatet av BUP:s utredning. BUP överlämnade ett ”summeriskt” remissvar men man överenskom att BUP skulle inkomma till förvaltningen med ett mer utförligt utlåtande. Den 16 december 2003 upprättade en överläkare vid BUP ett remissvar, som ställdes till Jan Våglund vid förvaltningen. Den handlingen kom in till förvaltningen den 12 januari 2004.

Det hade givetvis varit lämpligt att förvaltningen tillställde R.B. en kopia av remissvaret när det kom in från BUP. Att så inte skedde synes dock främst bero på ett misstag i det avseendet att förvaltningen felaktigt utgick från att

R.B. redan hade fått del av handlingen vid hans egen tidigare kontakt med BUP.

Det kan konstateras att någon barnavårdsutredning inte pågick varken vid det tillfälle då förvaltningen remitterade D. till BUP för behandling i april 2001 eller när förvaltningen i december 2003 åter kontaktade BUP för att få information. Syftet med remissen i april 2001 synes främst ha varit att hjälpa D. att få nödvändig medicinsk behandling. Den åtgärden har således varit av stödjande slag och kan anses ha vidtagits inom ramen för D:s pågående ärende vid förvaltningen. Mycket talar för att syftet med kontakten i december 2003 var ett annat, nämligen att inhämta uppgifter för att få underlag för bedömningen av om det var nödvändigt med nya åtgärder för D. Det kan med fog ifrågasättas om inte detta var en utredningsåtgärd som borde ha vidtagits inom ramen för en formell utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Det kan emellertid inte uteslutas att förvaltningens syfte med kontakten främst var att följa upp det pågående ärendet och att R.B. hade samtyckt till detta. Jag finner det inte meningsfullt att utreda saken ytterligare utan nöjer mig med att erinra nämnden om vikten av att ha stöd i rättsligt hänseende för de åtgärder som vidtas.

Det som har kommit fram ger även i övrigt anledning att något kommentera de berörda myndigheternas arbete och samverkan rörande D. Av utredningen framgår att det har funnits en omfattande problematik rörande D. Skolan, socialtjänsten och BUP har inom sina olika områden arbetat för att bistå honom. Myndigheterna har därvid samarbetat med R.B., och även med varandra. Detta ligger i linje med hur de skall arbeta. Förutsättningarna för samarbete begränsas emellertid av de regler om sekretess som finns. Såvitt framgår av utredningen har R.B. varit införstådd med pojkens svårigheter och han har även varit väl medveten om det omfattande arbete som de olika myndigheterna har bedrivit för att bistå familjen. Däremot synes det som om han för egen del inte i alla skeden har varit helt införstådd med hur myndigheterna har arbetat. Utifrån nämndens remissvar har jag inte anledning att anta annat än att de berörda myndigheterna har ansett att de har haft vårdnadshavarens samtycke när det gäller arbetet och informationsutbytet. Mot den bakgrunden har jag inte funnit skäl att göra något särskilt uttalande rörande vad som har förekommit.

Jag vill avslutningsvis i denna del påpeka att förvaltningens journalanteckningar under den aktuella perioden är bristfälliga och att det av dessa inte går att avgöra bl.a. vilka kontakter som har förekommit mellan förvaltningen och BUP. Jag vill därför erinra nämnden om bestämmelserna om dokumentation i 11 kap. 5 § socialtjänstlagen.

Fråga om en socialförvaltning, under åberopande av ett förtryckt medgivande i en ansökan om bistånd, har varit berättigad att inhämta vissa uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden trots att uppgifterna inte hade någon betydelse i ärendet

(Dnr 299-2005)

I en anmälan till JO framförde Å.S. klagomål mot Enskede-Årsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Å.S. anförde därvid bl.a. följande. Han är synskadad och har haft ledsagarservice sedan år 1982. Ledsagarservicen är inte avgiftsbelagd. Hans ekonomi har ändå utretts av stadsdelsförvaltningen, och detta har skett utan att förvaltningen hade träffat någon överenskommelse med honom om det.

Å.S. fogade till sin anmälan bl.a. en skrivelse till honom från Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning. I den anfördes bl.a. följande.

Inkomstuppgifter för avgiftsberäkning inom äldreomsorgen för år 2005

Din avgift för äldreomsorg beror dels på dina inkomster, boendekostnad och dels på hur mycket hjälp du får.

Stockholms stad har inhämtat uppgifter om garantipension, tilläggspension, boendekostnad och bostadstillägg från Riksförsäkringsverket samt inkomst av kapital från Skatteverket. Dessa uppgifter finns redovisade på baksidan av detta papper

Vi ber dig kontrollera dessa uppgifter och komplettera med eventuellt andra inkomstuppgifter på svarsblanketten.

En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade inledningsvis upplysningar per telefon från biträdande avdelningschefen Doris Modig, beställaravdelningen, Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Doris Modig uppgav bl.a. följande. Ledsagarservice upp till ett visst antal timmar är avgiftsfri för personer som är synskadade. Å.S. får bistånd i form av ledsagarservice enligt socialtjänstlagen och betalar ingen avgift för insatsen. En skrivelse angående avgiftsberäkning skickades ut till alla personer över 65 år som hade hjälpinsatser. Skrivelsen skulle inte ha skickats till Å.S. eftersom ledsagarservicen i hans fall är avgiftsfri. Handläggaren kommer att ta kontakt med Å.S. i saken.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande. Yttrandet skulle bl.a. behandla frågan om på vilken grund uppgifter hade inhämtats från Riksförsäkringsverket och Skatteverket. I sitt remissvar anförde nämnden följande.

När den enskilde ansöker om hjälpinsatser enligt socialtjänstlagen (SoL) skrivs en ansökan. På ansökningsblanketten finns följande text inskriven: Jag medger att stadsdelsförvaltningen får hämta uppgifter om inkomster och bidrag från Skattemyndigheten, Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan. Uppgifter i samband med utredning och beslut kommer att registreras i stadsdelsförvaltningens dataregister. Avgift uttages enligt fastställd taxa. Vid ute-

bliven betalning uttages dröjsmålsränta med 8 % över gällande diskonto från och med förfallodagen.

När ansökan är underskriven av den enskilde har samtycke för stadsdelsförvaltningen att inhämta inkomstuppgifter samtidigt givits.

En uppdatering av datasystemet sker i början av varje år. Ett brev skickas då ut till alla personer som finns registrerade som ärenden enligt SoL i hela staden via äldreberedningens kansli. Den enskilde ombeds att kontrollera uppgifterna samt eventuellt göra kompletteringar. Detta för att korrekt avgift ska debiteras.

Tyvärr kan systemet inte urskilja personer som inte får någon avgift, brevet går ut till alla personer som har någon form av insats enligt SoL.

Förvaltningens förslag

När den enskilde ansöker om hjälpinsatser enligt socialtjänstlagen ges samtidigt samtycke att inhämta inkomstuppgifter i och med att ansökan skrivs under. Systemet kan inte urskilja personer som inte får någon avgift. Förvaltningens yttrande överlämnas som svar.

Å.S. kommenterade remissvaret. Till sitt yttrande hade Å.S. fogat vissa handlingar.

Föredraganden inhämtade vissa kompletterande upplysningar per telefon från Doris Modig, som uppgav bl.a. följande. I samband med att skrivelsen angående avgiftsberäkning skickas ut till personer som har hjälpinsatser enligt socialtjänstlagen, vilket sker i början av varje år, inhämtas även vissa uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Detta sker centralt genom datasystemet. Datasystemet kan inte urskilja de personer som inte skall erlägga någon avgift för insatsen.

JO inhämtade från stadsdelsförvaltningen Å.S:s ansökan om ledsagarservice som är daterad den 26 januari 2004, förvaltningens utredning och beslut av den 27 januari 2004 samt Å.S:s ansökan om ledsagarservice, som synes ha kommit in till förvaltningen någon gång i början av 2005, förvaltningens utredning som är undertecknad den 14 mars 2005 och dess beslut av den 2 mars 2005.

I ett beslut den 28 april 2006 anförde *JO André* följande.

Å.S. har haft ledsagarservice sedan en lång tid tillbaka. Han erhöll tidigare ledsagarservice som en insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), men en ansökan om fortsatt insats enligt LSS avslogs den 12 maj 2003. Han beviljades i stället ledsagarservice som bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

I en ansökan som var daterad den 26 januari 2004 ansökte Å.S. om fortsatt bistånd i form av ledsagarservice med 15 timmar per månad samt utökad ledsagarservice under februari och mars 2004 med upp till 15 timmar per månad. Å.S:s ansökan beviljades för tiden den 27 januari 2004–31 januari 2005 genom ett beslut den 27 januari 2004.

Någon gång i början av 2005 ansökte Å.S. om fortsatt bistånd i form av ledsagarservice med 15 timmar per månad. Ansökan beviljades för tiden den 1 mars 2005–31 mars 2006 genom ett beslut den 2 mars 2005.

Enligt 8 kap. 1 § första stycket SoL får kommunen ta ut skälig ersättning för vissa stöd- och hjälpinsatser. I Stockholms kommun är ledsagarservice avgiftsfri upp till ett visst antal timmar för personer som är synskadade.

Fråga uppkommer om stadsdelsförvaltningen har varit berättigad att i början av 2005 från Riksförsäkringsverket och Skatteverket inhämta uppgifter rörande Å.S:s ekonomiska förhållanden.

Stadsdelsnämnden har i sitt yttrande anfört bl.a. följande.

När den enskilde ansöker om hjälpinsatser enligt Socialtjänstlagen ges samtidigt samtycke till att inhämta inkomstuppgifter i och med att ansökan skrivs under. Systemet kan inte urskilja personer som inte får någon avgift.

Vad gäller det medgivande till externa kontakter som Å.S. skall ha lämnat vill jag anföra följande.

När Å.S. ansökte om bistånd i januari 2004 använde han en blankett som förvaltningen tillhandahåller. I den fanns ett förtryckt samtycke till utredningskontakter som hade följande lydelse.

Jag medger att stadsdelsförvaltningen får hämta uppgifter om inkomster och bidrag från Skattemyndigheten, Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan.

Den ansökan som Å.S. gav in till förvaltningen någon gång under första delen av 2005 gjordes emellertid inte på förvaltningens ansökningsblankett utan den hade Å.S. själv upprättat. Å.S. lämnade därvid inte något samtycke till att förvaltningen skulle få inhämta uppgifter rörande hans ekonomiska förhållanden.

Följande kan konstateras. När Å.S. ansökte om fortsatt och utökad ledsagarservice den 26 januari 2004 lämnade han, genom att underteckna ansökningsformuläret, ett generellt medgivande till externa kontakter. Å.S. synes dock inte ha lämnat något sådant medgivande i samband med att han gav in den nya ansökan i början av 2005. Nämnden har inte behandlat denna fråga i sitt remissyttrande. Det är således oklart om förvaltningen anser sig ha kunnat inhämta uppgifterna om Å.S:s ekonomiska förhållanden avseende år 2005 med stöd av det medgivande som han lämnade i sin ansökan från januari 2004.

När nämnden skall fatta ett beslut om avgift kan den behöva utföra viss utredning. En allmän utgångspunkt är att en sådan utredning inte skall vara mera omfattande än vad som krävs för att få ett fullgott beslutsunderlag, och givetvis skall en utredning inte utföras om det redan från början står klart att den enskilde inte skall erlägga någon avgift. Det medgivande som den enskilde kan ha lämnat i en förtryckt blankett om en rätt för förvaltningen att inhämta vissa uppgifter får därför som regel anses vara begränsat till sådana fall då myndigheten behöver uppgifterna för att kunna fatta ett beslut.

Oavsett hur det förhåller sig med Å.S:s eventuella samtycke vill jag starkt ifrågasätta om förvaltningen gjorde rätt när den inhämtade uppgifter om Å.S:s ekonomiska förhållanden.

Å.S. var inte skyldig att betala någon avgift för den ledsagarservice som han erhöll under januari 2005 enligt nämndens beslut den 27 januari 2004. Uppgifterna om Å.S:s ekonomiska förhållanden torde således ha inhämtats för att nämnden skulle kunna bestämma en eventuell avgift för det fall Å.S.

ansökte om fortsatt ledsagarservice för resten av år 2005. Förutsättningar för att i förväg inhämta uppgifter, dvs. innan Å.S. hade kommit in med en ansökan, har emellertid inte förelegat. Jag vill härvid reservera mig för att Å.S. kan ha kommit in med sin ansökan om fortsatt bistånd i form av ledsagarservice innan nämnden inhämtade uppgifterna från Riksförsäkringsverket och Skatteverket. I så fall borde det dock ha stått klart för nämnden att några uppgifter inte behövde inhämtas eftersom den insats som Å.S. hade ansökt om var avgiftsfri enligt kommunens bestämmelser.

Det är givetvis av största vikt att socialtjänsten i sin ärendehandläggning tillämpar rutiner som, med beaktande av kravet på rättssäkerhet, är så enkla och praktiska som möjligt. Detta gäller inte minst när det är fråga om sådana insatser för den enskilde som beviljas mer eller mindre kontinuerligt.

Förvaltningens förfaringsätt att, trots omständigheterna i förevarande fall, inhämta uppgifter om Å.S:s ekonomiska förhållanden, kan emellertid inte anses stå i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner om att socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Att det datasystem som förvaltningen använder sig av inte kan skilja mellan de personer som skall, respektive inte skall, erlägga någon avgift för den insats som har beviljats föranleder inte någon annan bedömning.

Nämndens yttrande är på flera punkter oklart och det är därför svårt att med utgångspunkt från remissvaret göra några mera allmänna uttalanden rörande nämndens rutiner vid inhämtande av uppgifter rörande en enskilds ekonomiska förhållanden. Mot bakgrund av vad som har kommit fram i ärendet anser jag dock att det finns anledning för nämnden att se över sina rutiner när det gäller att göra utredningar i ett avgiftsärende. Eventuellt tillämpas de aktuella rutinerna även av andra stadsdelsförvaltningar i Stockholms kommun. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till juridiska avdelningen i Stockholms kommun för kännedom. Avslutningsvis vill jag framhålla att jag i detta beslut inte har haft anledning att gå in på frågan om kommunens rutiner för inhämtande av personuppgifter i fall som det aktuella står i överensstämmelse med bestämmelserna i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Vid en översyn av rutinerna när det gäller inhämtande av uppgifter bör givetvis även dessa bestämmelser beaktas.

Fråga om de rättsliga förutsättningarna för att begränsa omfattningen av anhörigas besök hos en person i dennes lägenhet vid ett särskilt boende för äldre

(Dnr 3711-2004)

I en anmälan till JO framförde S.K. klagomål mot Stadsdelsfullmäktige Centrum i Malmö kommun samt hemvårdsinspektören Anette Olsson för agerandet i olika hänseenden i ett ärende rörande S.K:s mor, R.K., som var bosatt i ett särskilt boende för äldre. Klagomålen avsåg bl.a. att förvaltningen hade utfärdat besöksförbud för S.K. och hennes syster N.N. samt att förvaltningen hade undanhållit handlingar för S.K. och brustit i journalföringen avseende

modern. S.K. inkom därefter med kompletterande klagomål mot Anette Olsson.

S.K. framförde den 18 maj 2005 på nytt klagomål mot stadsdelsfullmäktige och Anette Olsson. Klagomålen avsåg huvudsakligen att förvaltningen hade undanhållit vissa ytterligare handlingar och att information från förvaltningen till anhöriga och boende på det särskilda boendet i visst fall hade varit kränkande.

Inledningsvis inhämtades från stadsdelsförvaltningen Centrum i Malmö kommun upplysningar per telefon samt kopior av vissa handlingar.

Ärendet remitterades till Stadsdelsfullmäktige Centrum i Malmö kommun för utredning och yttrande över vad som hade framförts i S.K:s anmälningar i den del de rörde påståenden om besöksförbud för anhöriga samt undanhållande av handlingar. Stadsdelsfullmäktige Centrum (arbetsutskottet) överlämnade som svar en tjänsteskrivelse undertecknad av stadsdelschefen Britten Synnergren och avdelningschefen Nils-Erik Jönsson. Av skrivelsen framgick följande.

Yttrandet bygger på händelseförloppet som framgår av myndighetsavdelningens utredning som bifogas. (*Utredningen återges inte här; JO:s anm.*)

Påståenden om besöksförbud för anhöriga

R.K. flyttade in på vårdboendet Havsuttern 2003-10-29. Därefter skedde ett flertal händelser som ledde fram till att personalen 2003-11-12 inte får tillträde till R.K:s lägenhet för att ge henne service och omvårdnad. Händelserna uppstod sedan döttrarna S.K. och N.N. sent på kvällen 2003-11-09 kommit till vårdboendet med madrasser och stor packning och N.N. övernattade i moderns lägenhet. Boende på Havsuttern och personalen påtalar sin oro och otrygghet för att vistas på vårdboendet för verksamhetschefen som kontaktar SDF CE. När R.K. 2003-11-12 själv larmar och vill ha hjälp beslutar SDF CE och driftsansvariga att N.N. inte kan stanna på boendet utan måste lämna lägenheten. När N.N. inte vill lämna lägenheten finner SDF CE och driftsansvariga ingen annan möjlig än att avhysa N.N. Därefter fortsätter döttrarna att besöka modern som tidigare oftast på kvällstid. Oväsen från lägenheten fortgår. SDF CE beslutar därför om att olika åtgärder måste göras på vårdboendet, bl.a. att få till stånd en överenskommelse med R.K. om att döttrarna får besöka henne på olika tider för att försöka förhindra bråk så att boende och personal inte skall behöva känna oro och otrygghet. SDF CE och driftsansvariga vill kunna garantera en normal säkerhet på vårdboendet för boende och personal. Överenskommelse om besökstider träffades med S.K. och N.N. 2003-12-04, att tiden dröjde berodde på att S.K. inte hade tid för möte tidigare. SDF CE beslöt att personligt möte skulle ske före varje förändring av överenskomna besökstider för att känna av situationen. Trots att stadsdelsförvaltningen önskat personlig medverkan av R.K. vid möten valde hon att inte själv närvara utan all kommunikering skulle ske genom dottern S.K. som har fullmakt för att sörja för sin mor och sköta bankmedel m.m.

SDF CE beslutade i den akuta situationen om ett högst temporärt besöksförbud för döttrarna över veckoslutet på grund av det kaos som utspelat sig på vårdboendet. Risken för bosättning i lägenheten bedömdes av SDF vara stor. Bosättning är inte tillåtet enligt de särskilda bestämmelserna i hyreskontraktet som R.K. skrivit under. R.K. visade sin rädsla för personalen vid flera tillfällen då hon larmat efter hjälp i samband med att det hörts oväsen från lägenheten och döttrarna var där på besök. SDF CE ville inte medverka till att R.K:s rädsla fortgick. Även övriga boende och personal behövde känna sig trygga och säkerhet kunna garanteras i de allmänna utrymmena. Besöksförbud i

allmänt utrymme var inte i det akuta skedet tillräckligt eftersom det även var behov av att säkerställa tryggheten i korridorerna. Syftet var att så snart som möjligt helst den första vardagen efter veckoslutet träffa en överenskommelse med R.K. om ordnade rutiner för döttrarnas besök.

Yttrande rörande undanhållande av handlingar

Stadsdelsförvaltning centrum lämnade efter begäran av dottern S.K. som har fullmakt för R.K. över kopia på R.K:s akt 2003-12-22. Handlingsplanen daterad 2003-11-21 var inte nerlagd i akten vid denna tidpunkt. Detta var ett missstag av stadsdelsförvaltning centrum. Information om rutiner för handläggning av handlingar tillhörande personakt har aktualiserats på myndighetsavdelningen.

Handlingen tillägsblad med anteckning daterad 2003-11-21 som anmälaren hänvisar till fanns inte hos SDF CE däremot fanns den i tidigare anvisande SDF VI (stadsdelsförvaltningen Västra Innerstaden i Malmö kommun; JO:s anm.). Mötet som beskrivs i daganteckningen var enligt SDF CE ett generellt möte mellan SDF CE, SDF VI och driftsansvarig för att förmedla för SDF VI som anvisade lägenheter på Havsuttern hur situationen förhöll sig så att lägenhetsanvisningar kunde fortgå på ett så bra sätt som möjligt.

Ny begäran av utlämning av akt i april år 2004 har inte inkommit till stadsdelsförvaltning Centrum.

Som ombud för S.K. kommenterade advokaten J.H. remissvaret. Han vidhöll därvid S.K:s klagomål samt framhöll att det saknades anledning att belägga S.K. med besöksförbud och att det inte var fråga om ett temporärt besöksförbud eftersom det gällde från 19 november 2003 till januari 2005.

I ett beslut den 14 mars 2006 anförde *JO André* följande.

Enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) skall socialnämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Det åligger således socialtjänsten att inrätta särskilda boendeformer med service och omvårdnad för de äldre, som inte längre vill eller kan bo kvar i det vanliga bostadsbeståndet. Till de särskilda boendeformerna för service och omvårdnad hör bl.a. servicehus och gruppboende för äldre samt de sjukhem eller motsvarande som fördes över till kommunerna genom ädelreformen.

Havsuttern var ett sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen. Verksamheten lades ned våren 2005. Det var stadsdelsförvaltningen Centrum i Malmö kommun som var ansvarig för hemmet men för själva driften svarade Förenade Care AB enligt ett avtal med kommunen. Det stod öppet även för andra stadsdelsförvaltningar i Malmö kommun att erbjuda enskilda personer boende på Havsuttern. Stadsdelsförvaltningen Centrum hade ett s.k. blockhyresavtal med det kommunala fastighetsaktiebolaget och hyrde i sin tur ut lägenheterna. De boende hade egna hyreskontrakt. Enligt särskilda bestämmelser i hyreskontraktet var bostaden endast avsedd för äldre/funktionshindrade personer som beviljats bistånd/insats enligt bl.a. socialtjänstlagen, och den fick därför inte disponeras av annan än hyresgästen.

R.K. flyttade in på Havsuttern efter det att hon hade beviljats insatsen särskilt boende enligt socialtjänstlagen av stadsdelsförvaltningen Västra Innerstaden i Malmö kommun.

Stadsdelsförvaltningen Centrum har hävdade att det i samband med R.K:s boende uppstod störningar för dem som bodde och arbetade i det särskilda boendet. Jag har inte anledning att ifrågasätta den bedömning som stadsdelsförvaltningen gjorde när det gällde orsaken till och behovet av att snabbt komma till rätta med störningarna. Förvaltningen och Förenade Care AB upprättade en intern handlingsplan och vidtog olika åtgärder för att hantera situationen. Handlingsplanen innebar bl.a. ”beträdelseförbud” på Havsuttern för S.K. och systemen N.N. Fråga uppkommer om förvaltningen har kunnat besluta om en sådan inskränkning av syskonens möjlighet att besöka sin mor.

Det kan i sammanhanget finnas skäl att först nämna att det inte är fritt för var och en att vistas på sjukhem och liknande inrättningar. De utgör nämligen inte någon allmän plats. Tillträde till sådana lokaler är därför beroende av de regler som utfärdats av den som driver verksamheten. I praktiken har endast den som har ett befogat intresse av tillträde till lokalerna rätt att vistas där.

Havsuttern var inte ett sjukhem eller någon annan liknande inrättning utan de boende hyrde sina lägenheter av kommunen enligt egna hyreskontrakt. I ett sådant fall är i princip jordabalkens bestämmelser om hyra i 12 kap. tillämpliga på förhållandet mellan den enskilde och kommunen (jfr prop. 1992/93:159 s. 187). Såsom hyresgäst har det ålegat R.K. att vid användningen av lägenheten iaktta allt som fordras för att bl.a. bevara ordning och gott skick i fastigheten. Det har därvid ankommit på henne att se till att detta har iakttagits även av dem som har besökt henne (12 kap. 25 § jordabalken). Om R.K. inte fullgjort sina åligganden i detta hänseende hade förhållandet kunnat leda till att hon förlorade sin hyresrätt. I sin egenskap av hyresvärd har förvaltningen haft en viss möjlighet att ingripa mot de akuta störningar som kan ha uppkommit i samband med besök hos R.K. Något beslut om besöksförbud eller liknande har emellertid inte kunnat fattas med stöd av bestämmelserna i jordabalken. Det finns inte heller i socialtjänstlagen några bestämmelser som medger begränsningar i möjligheten att besöka den som bor i ett äldreboende. Det kan vidare noteras att lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård inte gäller särskilda boendeformer för service och vård för äldre personer enligt socialtjänstlagen (se prop. 1995/96:196 s. 11 f.).

Som framgår av det nu anförda har det inte funnits något rättsligt stöd för förvaltningen att fatta beslut om förbud för S.K. och N.N. att besöka R.K. i hennes lägenhet. Med hänsyn till att förbudet avsåg en begränsad tid (ett veckoslut) och gällde i en akut situation i syfte att värna om R.K., de övriga boende och personalen vid det särskilda boendet, gör jag emellertid den bedömningen att omständigheterna i detta fall har varit sådana att det inte finns skäl att gå vidare i saken. Jag nöjer mig därför med vad jag nu har uttalat.

S.K. har invänt att det inte var fråga om något temporärt besöksförbud utan att det gällde till dess modern flyttade från boendet i januari 2005. Stadsdelsfullmäktige har i sitt yttrande gjort gällande att en överenskommelse om besökstider träffades med de berörda enskilda.

Som framgår av det ovan anförda har förvaltningen inte ensidigt kunnat besluta om några restriktioner när det gällde besök hos R.K. Däremot har förvaltningen som ansvarig för verksamheten haft att verka för en god ordning och en trygg miljö för R.K. och de övriga boende på Havsuttern. Om problemen inte hade kunnat lösas på frivillig väg hade detta kunnat få till följd att R.K. hade förverkat sin hyresrätt. Det ligger i linje med hur socialtjänsten skall arbeta att en sådan situation måste undvikas. Jag har därför inte någon erinran mot att förvaltningen förde en diskussion och träffade en överenskommelse med R.K. och hennes anhöriga om besök m.m. Ytterst har det givetvis ankommit på de berörda enskilda att själva ta ställning till om de accepterade förvaltningens förslag. Vad som har kommit fram i denna del föranleder inte någon kritik mot förvaltningen från min sida.

Vad gäller påståendet om undanhållande av handlingar har stadsdelsfullmäktige i remissvaret uppgett att handlingsplanen daterad den 21 november 2003 inte fanns i R.K:s akt vid tidpunkten för S.K:s begäran om kopia av akten den 22 december 2003. Detta synes vara ett rent misstag av förvaltningen. Jag har noterat att information om rutiner för handläggningen av handlingar tillhörande personakter har aktualiserats vid myndighetsavdelningen. Det finns därför inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid saken. Jag vill i sammanhanget nämna att Socialstyrelsen nyligen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5).

Vad S.K. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

I ett biståndsärende skall i förekommande fall dokumenteras hur det s.k. barnperspektivet har beaktats

(Dnr 2886-2005)

M.B. har en son, J., som vid den aktuella tiden var sju år gammal. J. bor hos M.B. men har ett regelbundet umgänge med sin mor. Föräldrarna har gemensam vårdnad om J.

Våren 2005 ansökte M.B. hos Socialnämnden i Herrljunga kommun om ekonomiskt bistånd till en el-skuld och en skuld avseende hyra. I ett beslut den 8 juni 2005 avslog nämnden (delegationsbeslut) M.B:s ansökan.

I en anmälan till JO framförde M.B. klagomål mot Socialnämnden i Herrljunga kommun. Han var missnöjd med att nämnden inte hade velat hjälpa honom och hans son. Han uppgav därvid bl.a. att ”nu har min el varit avstängd i 1 månad och jag ska vara ute ur lägenheten snarast”.

En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade per telefon vissa upplysningar från socialsekreteraren Ingegerd Eng vid socialförvaltningen i Herrljunga kommun. Därefter anmodades Socialnämnden i Herrljunga kommun att komma in med utredning och yttrande till belysande av hur det s.k. barnperspektivet hade beaktats vid handläggningen av ärendet. Socialnämnden gav in ett yttrande vari anfördes bl.a. följande.

Saken

M.B. gör en anmälan avseende att barnperspektivet uteslutits i handläggning av hans ärende. Ärendet gäller ansökan från M.B. avseende ekonomiskt bistånd till hyresskuld och el-skuld. Hyresskulden är två obetalda hyror i april och maj månad 2005 sammanlagt 7 182:-. M.B. har en el-skuld på 3 795:- som uppstått sedan 041028.

Bakgrund

M.B. är ensamstående med sin son J. som är 7 år och är folkbokförd hos M.B. M.B. har arbetat i Norge vid olika byggarbetsplatser. Han har uppburit försörjningsstöd från socialtjänsten i Herrljunga under december 2003, juli 2004 och under mars 2005 däremellan har M.B. varit självförsörjande fram till juli 2005. M.B. har haft inkomster i form av lön eller a-kassa under tiden han varit självförsörjande.

Gällande barnperspektiv

Föräldrarna har gemensam vårdnad om J.

J. bor sedan 2003 hos sin pappa efter att han har tidigare varit bosatt hos sin mamma. J:s mamma bor i Herrljunga... och han har regelbundet umgänge med sin mamma 6 dagar/månad. M.B. kommer på besök tillsammans med J:s mamma till socialtjänsten den 31 maj och J:s mamma talar om att J. vid tidigare tillfälle då M.B. blivit uppsagd från sin bostad så har J. bott hos sin mamma under några månader och under tiden som M.B. arbetat i Norge bodde sonen hos sin mamma i Herrljunga.

Bedömning

M.B. har endast vid några tillfällen under 2003–juli 2005 varit aktuell för försörjningsstöd vid socialtjänsten i Herrljunga då han däremellan varit självförsörjande. M.B. har vid flera tillfällen haft hyresskulder och även elskulder, socialtjänsten har beviljat ekonomiskt bistånd till hyresskuld vid ett tillfälle och han har även erhållit ekonomiskt bistånd till del av el-skuld.

Barnperspektivet har beaktats då J. har regelbundet umgänge med sin mamma och även varit boende hos henne periodvis då M.B. arbetat utomlands. Vid tidigare tillfälle då M.B. blivit uppsagd från sin bostad har sonen bott hos sin mamma. Föräldrarna har gemensam vårdnad om J. och de har i första hand ansvar för sitt barn. Då det på ett eller annat sätt inte fungerar för den ena föräldern att ta sitt ansvar så är det naturliga för barnet att den andra föräldern tar ett större ansvar.

M.B. yttrade sig över remissvaret. Han gav därvid in bl.a. en kopia av socialförvaltningens journalanteckningar i hans ärende om försörjningsstöd under perioden fr.o.m. den 25 april 2003 t.o.m. den 6 oktober 2005.

I ett beslut den 28 april 2006 anförde *JO André* följande.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

När åtgärder rör barn skall socialnämnden enligt 1 kap. 2 § SoL särskilt beakta vad hänsynen till barnets bästa kräver; det s.k. barnperspektivet. Att barnets intressen särskilt skall beaktas innebär inte att barnets bästa alltid skall vara avgörande för vilka beslut som fattas. Barnperspektivet kan nämligen stå i strid med andra intressen. Det är dock angeläget att olika förslag till lösningar analyseras och vägs mot varandra i en beslutssituation. Barnets bästa skall därför alltid beaktas, utredas och redovisas (prop. 1996/97:124 s. 99 f.).

När det gäller barnperspektivet i ett ärende angående bistånd anför Socialstyrelsen i sin publikation *Ekonomiskt bistånd* (2003) bl.a. följande (s. 21).

Barnens situation ska uppmärksammas särskilt i alla utredningar där de på något sätt är berörda. Barnperspektivet innebär alltså att barnens situation ska uppmärksammas också när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt bistånd. I utredningar om ekonomiskt bistånd är det föräldrarnas situation, ekonomiskt eller i övrigt, som utreds. Man kan säga att dessa utredningar traditionellt har ett tydligt vuxenperspektiv. En utredning bör dock kunna uppmärksamma även eventuella barn i familjen. Handläggaren ska alltså ha både ett vuxenperspektiv och ett barnperspektiv. För att underlätta arbetet med dubbla perspektiv kan det behövas nya tänkesätt och rutiner när det gäller utredning, dokumentation etc.

Huruvida det finns skäl att utge bistånd avseende en hyresskuld kan inte besvaras generellt. Om det är en barnfamilj som riskerar att avhysas eller som på grund av hyresskulder har svårt att finna en bostad skall socialnämnden, enligt vad som har anförts ovan, vid ett beslut angående bistånd till skulden beakta barnperspektivet.

Socialstyrelsen har tidigare tillsammans med länsstyrelserna genomfört ett projekt rörande hur barnperspektivet beaktas vid handläggningen av ärenden angående ekonomiskt bistånd. I Socialstyrelsens rapport *Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd* (2002) anför bl.a. följande när det gäller barnfamiljers boende (s. 39 f.).

Hyresskulder och vräkningar är något som berör barnen och där socialtjänsten måste ställa frågan hur detta påverkar barnens livssituation. Hur påverkar det familjen och barnen att, ibland vid upprepade tillfällen, leva i en otrygg situation, att inte veta om man får bo kvar eller om avhysning kommer att ske? Det är viktigt att socialtjänsten hanterar dessa problem i ett tidigt skede och inte väntar in en vräkningssituation för att agera. Avsikten med hyresvärdens meddelandeskyldighet till socialnämnden är att tidigt ge socialtjänsten möjlighet att undersöka om det finns behov av socialtjänstens insatser.

Frågan om avhysning av barnfamiljer har på senare tid behandlats i olika sammanhang. Jag kan här särskilt nämna det betänkande, *Vräkning och hemlöshet*, som Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer har lagt fram under hösten 2005 (SOU 2005:88). Saken har också nyligen berörts av socialutskottet (betänkande 2005/06:SoU19 s. 22 f.).

Socialnämnden har i sitt remissvar gjort gällande att barnperspektivet beaktades vid det aktuella beslutet den 8 juni 2005 om att avslå M.B:s ifrågavärande ansökan om försörjningsstöd. Nämnden har därvid anförts bl.a. att ”Då det på ett eller annat sätt inte fungerar för den ena föräldern att ta sitt ansvar så är det naturliga för barnet att den andra föräldern tar ett större ansvar.”

2006/07:JO1

Med detta synes nämnden mena att barnperspektivet beaktades på så sätt att handläggaren gjorde den bedömningen att J. vid behov kunde bo hos sin mor. Detta övervägande har inte på något sätt kommit till uttryck i vare sig själva beslutet eller dess motivering. Förfarandet står i strid med det ovannämnda kravet på att en myndighet skall redovisa hur barnperspektivet har beaktats.

Härutöver vill jag framhålla att de överväganden rörande J:s situation som må ha företagits inte synes ha varit tillräckligt ingående och omfattande för att nämnden skall anses ha uppfyllt kraven på att klarlägga på vilket sätt nämndens beslut skulle kunna påverka J:s situation. Jag vill härvid särskilt peka på att enligt remissvaret uppgav J:s mamma vid ett besök på socialförvaltningen den 31 maj 2005 att J. hade bott hos henne vid vissa tidigare tillfällen i samband med att pappan blivit uppsagd från sin bostad eller arbetat utomlands. Av förvaltningens journalanteckningar i ärendet om försörjningsstöd framgår dock även att mamman vid besöket uppgav att hon hade tre andra barn i hushållet, att hon inte mådde bra psykiskt och att hon inte orkade ha J. boende hos sig på heltid. Att nämnden under sådana förhållanden har låtit sig nöja med en underförstådd hänvisning till sonens möjligheter att bo hos sin mamma, kan inte anses vara tillfredsställande.

Vad jag nu har anfört får inte tas till intäkt för att jag anser att det var fel av nämnden att avslå M.B:s ansökan om bistånd. Min kritik tar sikte på utredningen och dokumentationen i ärendet. Huruvida ansökan skulle bifallas eller avslås är en fråga som det har ankommit på nämnden att ta ställning till. M.B. har kunnat överklaga det beslutet till länsrätten. JO brukar inte uttala sig i frågor som har kunnat bli föremål för prövning av domstol. Jag saknar anledning att göra avsteg från denna princip i förevarande fall.

Handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn

(Dnr 3832-2004)

I en anmälan till JO framförde I.B. och C.B. (makarna B.) klagomål mot Socialnämnden i Sollentuna kommun. Klagomålen, som huvudsakligen riktades mot två tjänstemän vid socialförvaltningen i Sollentuna kommun, avsåg handläggningen av och innehållet i en adoptionsutredning samt journalföringen i ärendet. I anmälan anfördes bl.a. följande.

I början av år 2004 inledde socialtjänsten sin utredning i adoptionsärendet. Den 18 maj 2004 meddelade utredarna makarna B. att de inte hade för avsikt att rekommendera dem som lämpliga adoptanter. Vid denna tidpunkt hade det yttrande som utredarna hade begärt in i ärendet från Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) ännu inte kommit in till förvaltningen. När makarna B. bad att få läsa samtliga journalanteckningar i ärendet fick de besked om att det inte fanns några sådana anteckningar. Vid ett möte med utredarna och deras chef den 8 augusti 2004 begärde makarna B:s advokat att få ut journalhandlingarna, men nekades detta med hänvisning till att ”man inte arbetar så”. Det saknades således dokumentation som gav dem möjlighet att följa ärendet. Först sedan makarna B:s advokat skriftligen hade framställt

samma begäran och hemställt att få ett skriftligt avslagsbeslut för det fall begäran inte skulle efterkommas erhöLL de en ”datumlista”, som förvaltningen förmodligen ansåg utgöra journalanteckningar. Adoptionsutredningen var bristfällig och familjens samlade kapacitet, som skall vara avgörande för ett beslut om medgivande, utreddes inte. Utredningen handlade huvudsakligen om C.B:s övervikt och hennes specialkunskaper om att möta barn med särskilda behov berördes över huvud taget inte i utredningen. Utredarnas kontakter med referenterna var bristfälliga. En av referenterna kontaktades två dagar innan det var planerat att makarna B. skulle få ta del av den färdigställda utredningen. Det var ett kort mobiltelefonsamtal som genomfördes i all hast när referenten körde i trafiken. Utredningen i skriftlig form hölls tillgänglig för avhämtning i kommunens reception först den 21 juni 2004.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Sollentuna kommun för utredning och yttrande. Nämnden lämnade som sitt remissvar ett yttrande som hade undertecknats av socialchefen Marja Rudberg. I remissvaret anfördes följande.

Sammanfattning

Socialtjänstkontoret inledde medgivandeutredning rörande makarna B., 2004-01-12. På grund av C.B:s övervikt, var utredarna tveksamma till att lämna medgivande till adoptionen. Ett första utkast till utredning lämnades till makarna B. 2004-06-21. Makarna B. och deras ombud sammanträffade med utredarna och undertecknade 2004-08-18. Efter detta samtal överlämnades, 2004-09-01, omarbetad utredning till makarna B. Avstyrkande yttrande från NIA inkom 2004-09-02, och delgavs makarna.

JO-anmälan – Utredning

Av anmälan framgår att makarna B. anser att utredningen felaktigt fokuserats på hustruns övervikt. Vidare framför man synpunkter på journalanteckningarna.

Journalanteckningarna

Socialtjänstkontorets arbetssätt vad gäller adoptionsutredningar är att utredningsmaterialet samlas som arbetsmaterial och under utredningstiden noteras i journalen möten och kontakter etc. Det noteras när ärendet öppnas och avslutas. Då C.B. begärde att få ta del av journalanteckningarna upplystes hon om detta arbetssätt av handläggarna. Vid mötet den 18 augusti upplystes såväl familjen som ombudet ånyo om att utredningen förs som arbetsmaterial och inte i journal, eftersom utredningen i så fall måste skrivas två gånger, innebärande dubbelarbete. Självklart skickades journalanteckningarna på begäran 2004-08-30 i samband med att C.B. informerade om byte av ombud och att denna önskade ta del av journalanteckningarna. Journalanteckningarna fördes i efterhand in i socialakten den 21 juni från arbetsmaterialet, vilket framgår.

Utredningen

Utredarna var från början tveksamma till adoption på grund av C.B:s övervikt och med tanke på NIA:s rekommendationer. Detta framfördes till makarna. Handläggarna bad NIA om utlåtande. Detta kom i september och avstyrkte adoption. Det är riktigt att familjens samlade kapacitet skall vara avgörande för ställningstagandet. Ytterligare två faktorer togs med i bedömningen, dels I.B:s inställning till adoptionen, dels C.B:s beskrivning av sonens spädbarns-

tid. Huvudsaken var dock C.B:s övervikt. Detta bekräftades av NIA:s beslut 2004-09-02 där man avråder från tillstyrkande.

I efterhand kan konstateras att förvaltningen borde ha avvaktat NIA:s utlåtande innan utredningen påbörjades.

Till remissvaret fogades bl.a. den aktuella utredningen, journalanteckningar och yttrande från NIA.

Makarna B. kommenterade remissvaret genom sitt ombud jur.kand. Kristina Erich och upplyste därvid bl.a. att socialnämnden hade frångått utredarnas rekommendation och medgivit makarna B. att ta emot ett utländskt barn för adoption. Vissa handlingar bifogades.

I ett beslut den 31 januari 2006 anförde *JO André* följande.

I socialtjänstlagen (2001:453), SoL, återfinns regler om socialtjänstens handläggning av ärenden om internationella adoptioner. Sedan den 1 januari 2005 har reglerna om medgivande om adoption ändrats. I förevarande fall skall bestämmelsen i 6 kap. 12 § SoL i dess lydelse före den 1 januari 2005 tillämpas. Vid en hänvisning till denna bestämmelse nedan avser jag således lagstiftningen i dess tidigare lydelse.

Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Detta följer av 6 kap. 6 § SoL. Socialnämnden får, enligt paragrafens andra stycke, inte lämna ett sådant medgivande utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda. Av 6 kap. 12 § SoL följer att ett medgivande i fråga om adoption av ett utländskt barn får lämnas endast om den eller de som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och har blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd.

Ett beslut om medgivande enligt 6 kap. 6 och 12 §§ SoL att få ta emot ett barn för adoption fattas, som ovan har anförts, av socialnämnden. Om ett medgivande inte lämnas kan nämndens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det är emellertid alltid barnets företrädare i dess ursprungsland som i sista hand beslutar om ett barn skall placeras hos de sökande.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om vad en sådan utredning som avses i 6 kap. 6 § andra stycket och 6 kap. 12 § SoL skall innehålla. Utredningen bör dock vara så utförlig att den kan ligga till grund för en bedömning om barnet kan beredas den behövliga omsorgen i hemmet. Utredningen skall i förlängningen också kunna tjäna som information för den som har hand om och företräder barnet i dess ursprungsland.

Vid sina ställningstaganden i ett ärende angående medgivande skall socialnämnden i första hand beakta barnets intressen. Hänsyn till de tilltänkta adoptivföräldrarna får självfallet inte gå före hänsynen till barnet. Såväl starka som svaga sidor hos de sökande måste beskrivas och bedömas. Att göra en hemutredning med anledning av en ansökan om medgivande i fråga om adoption är därför en grannlaga uppgift som kräver stor inlevelseförmåga och erfarenhet hos utredaren. Utredningen måste vara objektiv och uttryck eller syftningar som kan misstolkas bör naturligtvis undvikas.

Makarna B. har anfört att socialnämndens utredning är bristfällig i olika avseenden. De har bl.a. vänt sig mot att utredningen i alltför stor utsträckning har behandlat frågan om C.B:s övervikt och att utredarna inte har försökt bilda sig en helhetsuppfattning rörande makarnas lämplighet som adoptivföräldrar.

När det gäller C.B:s övervikt begärde utredarna genom en skrivelse den 19 april 2004 att Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) skulle yttra sig i ärendet. NIA:s yttrande, som är daterat den 2 september 2004, kom in till socialförvaltningen i Sollentuna kommun den 6 september 2004. I sitt svar avstyrkte NIA, med hänvisning till C.B:s övervikt, att C.B. skulle ges ett medgivande att ta emot ett barn för adoption.

Handläggarna av nämndens utredning färdigställde utredningen den 1 september 2004, dvs. några dagar innan NIA:s yttrande kom in till förvaltningen. Något egentligt svar på frågan varför handläggarna inte avvaktade med att göra utredningen klar till dess de hade fått yttrandet föreligger inte. Det kan måhända förhålla sig så att utredarna bedömde att det för utredningen inte längre behövdes något yttrande. I sådant fall borde de rimligen ha återkallat framställningen hos NIA. Enligt min mening borde handläggarna under alla förhållanden ha samrått med makarna B. beträffande frågan om utredningen kunde avslutas utan att avvakta yttrandet. Rent allmänt borde det ha legat nära till hands för handläggarna att kontakta NIA för att få besked om när yttrandet skulle komma innan utredningen färdigställdes.

När det gäller innehållet i själva utredningen ligger det i sakens natur att man kan diskutera om handläggarna har fäst alltför stort avseende vid C.B:s övervikt. Det finns även några punkter i utredningen där enskilda formuleringar kan ifrågasättas. JO är dock återhållsam med att anlägga synpunkter på innehållet i en utredning av förevarande slag och vilken bedömning handläggarna har gjort i sak. Den som anser att det finns fel eller brister i utredningen har möjlighet att framföra detta till socialnämnden, som är det organ som fattar beslut i ärendet. Jag kan notera att makarna B. gjorde detta och att nämnden också lämnade dem medgivande att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det.

Jag lämnar nu frågan om själva utredningen och övergår till att behandla makarna B:s framställning om att få ta del av socialförvaltningens journalanteckningar i ärendet.

Makarna B. har anfört att de trots sin begäran inte fick ta del av journalanteckningarna i ärendet eftersom det enligt uppgift från förvaltningen inte fanns några sådana anteckningar och att "man inte arbetar så" samt att de först sedan deras ombud skriftligen hade framställt samma begäran tillställdes en "datumlista".

När det gäller dokumentationsplikten vill jag anföra följande.

I 15 § förvaltningslagen (1986:223) finns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. För socialtjänstens del finns dessutom särskilda regler om dokumentation. I 11 kap. 1 § andra stycket SoL anges att vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande

skall tillvaratas på ett betryggande sätt. Av 11 kap. 5 § SoL framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Enligt vad JO vid flera tillfällen har uttalat räcker det inte med att de uppgifter som har inhämtats under en utredning sammanställs när utredningen är slutförd. Det åligger utredaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse. Anteckningar skall föras löpande och lämpligen i form av s.k. journalanteckningar. Detta utgör inte hinder mot att utredaren vid olika kontakter i ärendet gör anteckningar på lösa lappar till stöd för minnet. Uppgifterna skall dock utan dröjsmål tillföras akten. Dokumentationen skall föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram i ärendet.

En tillfredsställande dokumentation är en förutsättning för att den som ärendet rör skall kunna följa ärendets handläggning. Dokumentationen skall vidare säkerställa ärendets handläggning om den ordinarie handläggaren är frånvarande, t.ex. på grund av sjukdom, trygga nämndens underlag för olika beslut samt ge möjlighet till granskning av ärendets handläggning i efterhand.

I remissvaret har nämnden anfört att förvaltningens arbetssätt vad gäller adoptionsutredningar är att utredningsmaterialet samlas som arbetsmaterial. Vidare har det angetts att möten och kontakter noteras i journalen under utredningstiden samt att det i journalen antecknas när ärendet öppnas och avslutas.

Av journalanteckningarna i det aktuella ärendet framgår att anteckningarna för tiden den 23 januari–24 juni 2004 är nedtecknade i efterhand. Det kan således konstateras att det i förevarande fall inte under ärendets handläggning fördes några löpande anteckningar rörande själva utredningsarbetet. Nämnden har därigenom åsidosatt bestämmelserna om dokumentation. Avsaknaden av löpande anteckningar har, inte minst för makarna B:s vidkommande, försvårat möjligheten att under utredningens gång följa hur ärendet har handlagts. Bristerna i journalföringen är allvarliga. Nämnden bör se över rutinerna för journalföring i ärenden av förevarande slag.

Vad sedan gäller handläggningen av makarna B:s framställning om att få ta del av journalanteckningarna vill jag framhålla följande.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och 15 kap. sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om en enskild medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar. Journalanteckningar utgör allmänna handlingar, se 2 kap. 7 § TF. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling lämnas ut om den inte omfattas av sekretess. Om nämnden i det aktuella ärendet hade uppfyllt det ovan angivna dokumentationskravet genom att föra löpande journalanteckningar finns det inte något som enligt min mening talar emot att makarna B. skulle ha haft rätt att ta del av dessa anteckningar under ärendets handläggning. Nämnden har dock, såsom har redogjorts för ovan, inte fört några löpande journalanteckningar, utan har samlat utredningsmaterialet som arbetsmaterial. Arbetsmaterial utgör inte allmänna handlingar. Någon rätt för

makarna B. att ta del av dessa handlingar enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet synes därför inte ha förelegat. En part har emellertid enligt 16 § förvaltningslagen rätt att, med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen, ta del av uppgifter som har tillförts ett ärende om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. Den rätt till insyn i utredningsmaterialet, som enligt denna bestämmelse tillkommer parter, är i vissa avseenden vidare än den rätt som tryckfrihetsförordningens bestämmelser ger envar att ta del av allmänna handlingar. Det är således fullt möjligt att makarna B., på grund av den vidgade insynrätt i utredningsmaterialet de hade som parter (sökande) i den aktuella utredningen, hade haft rätt till insyn i det arbetsmaterial som har legat till grund för utredningen. Jag vill därför erinra nämnden om att den i förevarande fall borde ha övervägt makarna B:s rätt att ta del av arbetsmaterialet enligt denna bestämmelse.

Vad som har förekommit i övrigt föranleder inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Fråga bl.a. om dokumentationsplikten i ett ärende rörande en vårdnadsutredning när socialnämnden hade gett en utomstående s.k. konsult i uppdrag att utföra utredningen

(Dnr 5080-2004)

I ett mål angående vårdnad om H.B:s och S.K:s gemensamma dotter M. uppdrog Tierps tingsrätt åt Individ- och familjenämnden i Tierps kommun att utse någon att utföra en s.k. vårdnadsutredning. Individ- och familjenämnden förordnade i oktober 2003 socionomen Britt Mattsson att utföra utredningen. Britt Mattsson hade inte någon fast anställning vid nämndens förvaltning.

Utredningen blev klar och gavs in till Tierps tingsrätt i mars 2004.

I en anmälan till JO klagade H.B. på handläggningen av vårdnadsutredningen. Klagomålen avsåg att hon inte hade fått ta del av och tillfälle att kommentera utredningen innan den gavs in till tingsrätten, att utredningen inte hade bedrivits enligt gällande riktlinjer och på ett objektiva och opartiska sätt samt att utredaren hade brutit mot sin tystnadsplikt. H.B. ifrågasatte även bl.a. om individ- och familjenämnden hade kunnat ge uppdraget att utföra utredningen till en s.k. konsult.

Inledningsvis inhämtades en kopia av vårdnadsutredningen.

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från förvaltningschefen Peter Nordström vid individ- och familjeförvaltningen i Tierps kommun. Han uppgav bl.a. följande.

Förvaltningen har som rutin att kommunicera en vårdnadsutredning innan den lämnas till tingsrätten. Han är osäker på om den kommuniceras både med parten och med partens ombud. Förvaltningen har bara en ordinarie familjerättssekreterare och köper in extra resurs om behov uppstår. Britt Mattsson har lång erfarenhet och har tidigare anlitats av förvaltningen. Det finns inget löpande avtal utan hon anlitas i ett enskilt ärende och arvoderas per timme.

Den ordinarie familjerättssekreteraren har rutiner för kommunicering av vårdnadsutredningar men han är osäker på hur det fungerar när det är externa

konsulter som gör utredningen. Externa konsulter har inte tillgång till något elektroniskt klientregistreringssystem och han vet inte hur dokumentationen i dessa fall sköts i praktiken.

Därefter begärdes som lån handlingarna i ärendet rörande vårdnadsutredningen samt en kopia av förvaltningens avtal med Britt Mattsson. Med anledning av denna begäran lämnade Britt Mattsson följande upplysningar per telefon.

Förvaltningen har vidarebefordrat JO:s begäran om lån av handlingar till henne. Det finns ingen dokumentation i ärendet utöver själva vårdnadsutredningen. Hon skickade vårdnadsutredningen till parternas ombud och tingsrätten samtidigt. Hon försökte diskutera utredningen med H.B. innan den var färdigställd men H.B. vägrade att ha någon kontakt med henne.

Hon har under lång tid anlåtts av förvaltningen för att utföra vårdnadsutredningar som familjerättssekreteraren inte själv hinner eller kan utföra. Det finns ett gammalt avtal (eventuellt från 1998) som ligger till grund för uppdragen. Hon får timersättning.

Därefter inhämtade föredraganden på nytt upplysningar från Peter Nordström, som uppgav att det inte fanns något skriftligt avtal mellan förvaltningen och Britt Mattsson när hon utförde vårdnadsutredningen.

Ärendet remitterades därefter till Individ- och familjenämnden i Tierps kommun för utredning och yttrande över de klagomål som framfördes mot nämnden. Yttrandet skulle främst avse formerna för att anlita en extern konsult att utföra en vårdnadsutredning.

Ett yttrande inkom från individ- och familjenämndens vice ordförande Peter Nyberg. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

1) Formellt har utredningen utförts av tjänsteman med korttidsförordnande hos förvaltningen. Britt Mattsson har anlåtts och anlitas för denna typ av arbete av förvaltningen sedan flera år tillbaka.

2) Mattsson är utbildad socionom och har arbetat som socialsekreterare tidigare. Hon har bl.a. arbetat ca sju (7) år på familjerätten i Uppsala kommun. Det finns ingen grund för påståendet att Mattsson skulle vara ”känd som burdus”.

3) Nämnden är ansvarig för utredningen och har fått erforderlig information om denna. Enligt vår mening har det inte funnits anledning att stoppa utredningen. Utredningen är saklig och uppfyller de krav nämnden ställer på denna typ av utredningar.

I en förnyad remiss till individ- och familjenämnden anmodades nämnden att komma in med utredning och yttrande beträffande kommunikeringen av vårdnadsutredningen. I remissen angavs att det av yttrandet även borde framgå skälet till att någon löpande dokumentation inte hade förts i ärendet.

Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av Ulla-Marie Keddyson, nämndens ordförande, och Peter Nordström, tf. förvaltningschef. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

I oktober 2003 fick Britt Mattsson uppdraget att utföra vårdnadsutredning för familjerättens i Tierps kommun räkning. Under uppdragets gång förde Britt Mattsson anteckningar som hon sedan sammanställde till en vårdnadsutredning. Efter att uppdraget upphört skall inte Mattsson spara sådana anteckningar och hon har heller inte gjort det. Förvaltningen arkiverar inte heller denna typ av anteckningar.

Med hjälp av sin gamla almanacka och samtal med andra anställda på förvaltningen har Mattsson gjort följande rekonstruktion av utredningstiden:

H.B. ringde mig nästan omgående efter att jag fått uppdraget för att diskutera vårdnadsfrågan.

Den 5/12 2003 träffade jag båda föräldrarna och barnet på Forshem (en lokal som disponeras av individ- och familjeförvaltningen). De var där i anledning av faders umgänge med barnet. Modern hade familjestödare (tjänstemän vid individ- och familjeförvaltningen) till hjälp i hemmet. Dessa var med vid faderns umgänge med barnet vid den här tiden.

Jag gjorde ett hembesök hos H.B. ensam under några timmar. Då träffade jag ju även M. Därefter gjorde jag ytterligare två hembesök hos H.B. och M., i sällskap med en familjestödare. Dessa besök skedde i januari 2004. Förutom dessa besök, så talade vi i telefon ett flertal gånger.

Efter dessa samtal ville H.B. byta vårdnadsutredare. Hon ville inte träffa mig mer. Dåvarande socialchef ansåg att inget byte skulle ske.

Jag tyckte att jag redan fått de uppgifter jag behövde för att jobba vidare. Jag rådgjorde också med min handledare och med socialchefen. Båda hade samma uppfattning som jag i frågan.

Jag träffade fadern på kontoret två gånger och gjorde hembesök en gång. Jag träffade honom även ytterligare en gång vid umgänge på Forshem.

De flesta referenterna i utredningen är tjänstemän anställda av Tierps kommun. Dessa har jag talat med vid personliga samtal och vid sammankomster angående ärendet. Vissa har sedan valt att själva skriva ner sina iakttagelser och bedömningar. Andra har jag antecknat ned och sedan delgivit.

De personliga referenterna har jag talat med i telefon eller träffat, sedan läst upp det jag skrivit eller bett personerna att själva skriva. Ett par av referenterna ville inte medverka i utredningen.

H.B. ville inte träffa mig för kommunikering, hon sade att hon skulle skriva egen inlägga till rätten, så lät jag individ- och familjeförvaltningen sända utredningen till respektive part och till deras juridiska ombud. Även tingsrätten sände sedan utredningen till parterna.

H.B. kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 13 februari 2006 anförde *JO André* följande.

Rätten skall enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna rätten sådana upplysningar. Om det behövs utredning utöver vad som sägs i andra stycket, får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa den.

Socialnämnden har i ifrågavarande fall utsett Britt Mattsson att utföra vårdnadsutredningen. Hon hade inte någon fast anställning vid socialförvaltningen.

Tidigare gällde att domstolen kunde anmoda socialnämnden att yttra sig i en vårdnadsfråga. Syftet med att nämnden inte längre skulle yttra sig utan endast utse någon att verkställa en utredning var att effektivisera och påskynda utredningsförfarandet i tvisterna. Att det i bestämmelsen sägs att socialnämnden skall utse *någon* att utföra utredningen skulle i och för sig kunna tas till intäkt för att nämnden till utredare kan välja en lämplig person, dvs. även en privat utredare. Detta synes dock inte ha varit lagstiftarens avsikt. Såvitt

framgår av förarbetena har nämligen lagstiftaren förutsatt att utredningen skulle utföras av en tjänsteman vid nämndens förvaltning (prop. 1990/91:8 s. 44 f.).

Socialnämnden kan under vissa förutsättningar använda sig av andra personer än tjänstemän vid nämndens förvaltning för att utföra en utredning. Nämnden har möjlighet att anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i dess verksamhet. En sådan uppdragstagare förutsätts stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Detta får till följd att grundläggande regler – däribland tryckfrihetsförordningens, sekretesslagens (1980:100), förvaltningslagens (1986:223) och socialtjänstlagens (2001:453) bestämmelser – gäller för uppdragstagarens arbete. Denne står även under min tillsyn i den del han utför arbete åt socialnämnden. Jag kan i denna del hänvisa till JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250.

För det fall en socialnämnd utser en uppdragstagare att utföra en vårdnadsutredning bör uppdraget regleras i ett skriftligt avtal för att klarlägga vad som gäller i fråga om uppdragstagarens anknytning till verksamheten.

I förevarande fall har nämnden uppgett att Britt Mattsson har varit en tjänsteman med korttidsförordnande. Remissvaret ger inte ett klart svar på frågan om nämnden anser att Britt Mattsson i arbetsrättsligt hänseende har haft en anställning vid förvaltningen eller om hon är att betrakta som en sådan uppdragstagare som jag har berört ovan. Med utgångspunkt från vad som har kommit fram i ärendet drar jag dock den slutsatsen att avsikten har varit att hon under alla förhållanden skulle ha en sådan anknytning till nämndens förvaltning att hon skulle betraktas som en offentlig befattningshavare. Jag anser därför att hon står under min tillsyn och jag kan konstatera att varken nämnden eller Britt Mattsson har haft någon annan ståndpunkt i detta hänseende. Jag vill i denna del endast tillägga att det kan finnas skäl för nämnden att se över de rutiner som finns när nämnden anlitar utomstående för att utföra olika uppdrag på nämndens vägnar. Härvid vill jag hänvisa till vad jag har anfört i mitt ovan nämnda beslut (särskilt s. 266 f.).

När det gäller den utredning som Britt Mattsson har utfört vill jag inledningsvis påpeka att en part som anser att det finns felaktigheter och brister i en vårdnadsutredning kan påpeka detta för domstolen. Domstolen skall självständigt pröva vilket värde som kan tillmätas de inhämtade uppgifterna och kan även ta initiativ till ytterligare utredning. JO brukar därför inte uttala sig om innehållet i en vårdnadsutredning. Jag har inte funnit skäl att frågå den principen i detta fall.

Jag finner dock skäl att något beröra handläggningen av vårdnadsutredningen när det gäller dokumentation och kommunikering.

Enligt 11 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) skall handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Anteckningarna skall föras löpande och lämpligen i form av s.k. journalanteckningar. Dokumentationen skall föras så att det är möjligt att

följa handläggningen av ärendet. Bestämmelsen om dokumentationsplikt gäller oavsett om ett ärende handläggs av en tjänsteman vid nämndens förvaltning eller av en uppdragstagare som nämnden har knutit till sin verksamhet.

Vid de inledande kontakterna med individ- och familjeförvaltningen noterades att det inte fanns någon dokumentation i ärendet vid förvaltningen eller hos utredaren. Den från individ- och familjeförvaltningen begärda kopian av vårdnadsutredningen översändes till JO från Svea hovrätt där vårdnadstvisten då var anhängig. Nämnden har i remissvaret inte berört detta utan, som jag har uppfattat det, enbart uppgett att utredaren efter avslutat uppdrag förstört sitt arbetsmaterial. Det synes således inte ha förts några löpande journalanteckningar om t.ex. vilka kontakter som har tagits under vårdnadsutredningen och när det har skett. Det är därför inte möjligt att i efterhand följa hur utredningsarbetet har bedrivits. Såvitt framkommit under min utredning synes inte nämnden ens ha sparat ett exemplar av vårdnadsutredningen. Om det förhåller sig på detta sätt är det anmärkningsvärt. Det har ankommit på nämnden att ge Britt Mattsson instruktioner om hur hon skulle fullgöra dokumentationsplikten och se till att dokumentationen utfördes på ett korrekt sätt. Uppenbarligen har nämnden åsidosatt sina åligganden härvidlag. Detta är allvarligt. Nämnden bör tillse att det utarbetas rutiner för dokumentation i de fall nämnden har utsett tillfälligt anställda och/eller uppdragstagare att utföra vårdnadsutredningar. Det som har kommit fram ger mig skäl att tillstålla Länsstyrelsen i Uppsala län en kopia av detta beslut för kännedom.

JO har vid flera tillfällen uttalat att en part i en vårdnadstvist bör få del av och tillfälle att yttra sig över vårdnadsutredningen innan den ges in till domstolen (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 363). Britt Mattsson har uppgett att H.B. inte ville träffa henne för kommunikering utan skulle skriva en egen inlägga till tingsrätten. För det fall den enskilde motsätter sig ett möte för genomgång av utredningen kan det vara lämpligt att i stället ge denne möjlighet att yttra sig skriftligen. Mot bakgrund av vad som har framkommit i denna del lämnar jag saken med den kommentaren.

Handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen

(Dnr 3043-2005)

Den 27 oktober 2004 lämnade Socialnämnden i Luleå kommun medgivande till makarna A.S. och L.E. enligt 6 kap. 6 och 12 §§ socialtjänstlagen (2001:453, SoL) i dess lydelse före den 1 januari 2005, att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det. Nämnden hade tidigare beslutat om sådana medgivanden för makarna åren 1999, 2001 och 2003. Dessa medgivanden hade dock inte kommit att användas.

Makarna fick under våren 2005 ett förslag om adoption av ett visst barn. Socialnämnden beslutade den 10 maj 2005 att samtycka till att adoptionsförfarandet skulle få fortsätta.

Den 7 juni 2005 beslutade socialnämnden att inleda en utredning om att återkalla sitt medgivande av den 27 oktober 2004. Ett beslut om att återkalla medgivandet fattades den 22 juni 2005. A.S. och L.E. överklagade beslutet till Länsrätten i Norrbottens län som i en dom den 31 oktober 2005 undanröjde nämndens beslut om att återkalla medgivandet.

I en anmälan till JO framförde A.S. och L.E. klagomål mot Socialnämnden i Luleå kommun angående handläggningen av deras adoptionsärende. De anförde bl.a. följande. Nämndens beslut den 22 juni 2005 fattades på ett ofullständigt underlag och på uppgifter ”som markant avviker från vad som framgår av adoptionsutredningarna”. Vidare hade en tjänsteman vid nämndens förvaltning före nämndens beslut underrättat Adoptionscentrum om att nämnden hade återkallat medgivandet. Därigenom lämnade tjänstemannen en oriktig uppgift samt bröt mot sin tystnadsplikt.

Till anmälan fogade makarna den utredning som inleddes den 7 juni 2005 om återkallande av medgivandet enligt 6 kap. 13 § SoL samt en den 16 juni 2005 daterad skrivelse från Adoptionscentrum till dem.

Inledningsvis inlånades socialförvaltningens journalanteckningar som hade upprättats i ärendet under perioden den 10 maj–7 juli 2005 och nämndens beslut den 22 juni 2005. Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från sektionschefen Sven Teglund, socialförvaltningen i Luleå kommun. Därvid framkom i huvudsak följande.

Handläggaren av adoptionsärendet informerade och rådgjorde med honom om de upplysningar som hade inkommit från A.H. (L.E:s f.d. hustru; *JO:s anm.*) varefter han informerade och rådgjorde med socialchefen Gerd Bergman. Frågan om att återkalla ett medgivande till adoption hade dessförinnan aldrig aktualiserats vid förvaltningen. De övervägde inte att i detta skede informera nämndens ordförande om förhållandena. De ansåg dock att det för att nämndens verksamhet skulle kunna fullgöras, var nödvändigt att genast informera Adoptionscentrum om att nya omständigheter hade framkommit och att en utredning om att återkalla tidigare lämnat medgivande hade inletts.

Nämndens ordförande informerades om utredningen före den 15 juni 2005, dvs. innan beredningen inför arbetsutskottets sammanträde ägde rum.

Därefter anmodades Socialnämnden i Luleå kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan och därvid särskilt belysa vilken information som hade lämnats till Adoptionscentrum och om den informationen hade kunnat lämnas ut med hänsyn till bestämmelserna i sekretesslagen. Socialnämnden avgav som sitt remissvar ett av sektionschefen Sven Teglund, socialförvaltningen i Luleå kommun, upprättat yttrande. I remissvaret anfördes följande.

Paret E./S. har sökt och den 27 oktober 2004 beviljats medgivande av Socialnämnden i Luleå kommun att motta ett utländskt barn i syfte att adoptera det. Paret fick via Adoptionscentrum ett barnförslag, en flicka född 2004, och de beviljades den 10 maj 2005 samtycke att fortsätta adoptionsförfarandet. Paret E./S. planerade att hämta flickan från Kina i slutet av juni 2005.

Den 20 maj 2005 kontaktas socialförvaltningen av L.E:s f.d. hustru med vilken han har en gemensam fjortonårig dotter. Kvinnan lämnade nya och graverande uppgifter om situationen för dottern hemma hos paret E./S. Hon vidareutvecklade detta vid ett personligt besök på förvaltningen den 7 juni 2005.

Dagen efter, den 8 juni 2005, kallades paret till socialförvaltningen och de informerades om de uppgifter som inkommit. I samtalet med paret verifierade de att det fanns uppgifter av betydelse som de inte tagit upp under medgivandeutredningen eller vid något senare tillfälle. Efter samråd med bl.a. socialtjänstens verksamhetschef Gerd Bergman samt socialnämndens ordförande Leif Wikman inleddes en utredning om återkallande av medgivandet. Ärendet skulle tas upp för beslut på socialnämndens arbetsutskott den 22 juni 2005.

Med hänsyn till att adoptionsorganisationen fått information om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande och att ett barn inom kort var på väg från Kina ansåg handläggaren att en kontakt med Adoptionscentrums kontaktperson Lotta Bjurell var nödvändig. Handläggaren informerade därför Lotta Bjurell om att ett förslag på återkallelse av medgivandet skulle komma att behandlas vid arbetsutskottet den 22 juni 2005. Lotta Bjurell återkom därefter till handläggaren efter kontakt med makarna E./S. och frågade om det var troligt att utskottet skulle följa förslaget. Handläggaren svarade att det var mycket troligt att utskottet skulle bifalla förslaget.

Svaret var välgrundat med tanke på att både nämndens ordförande och verksamhetschefen var informerade och uttryckt sitt stöd till förslaget.

Informationen som handläggaren lämnade till Adoptionscentrum var tydlig och helt korrekt. Att Adoptionscentrum i sitt brev till adoptanterna framställt det som att medgivandet redan var återkallat är därför inget socialnämnden kan lastas för.

Vad gäller sekretessfrågan vill socialnämnden anföra följande. Enligt lagen om internationell adoptionsförmedling måste som huvudregel den som vill adoptera ett barn från utlandet anlita en auktoriserad sammanslutning. De uppgifter som finns hos socialtjänsten kring adoptanternas situation är skyddade av sekretess och kan inte utan vidare lämnas ut till en sådan adoptionsorganisation. Adoptanterna får därför en fullmakt hemskickad från Adoptionscentrum enligt vilken de ger handläggande tjänsteman på socialförvaltningen tillstånd att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till Adoptionscentrum. Denna fullmakt ska adoptanterna sända in till socialförvaltningen.

Av okänd anledning saknas fullmakt i aktuellt fall. Detta har gjort att socialnämnden sett över sina rutiner för inhämtande och hantering av fullmakter.

Enligt socialnämndens uppfattning är dock inte samtycke den enda förutsättningen för att uppgifter ska kunna lämnas ut i ett ärende som det aktuella. Enligt 1 kap. 2 § första meningen socialtjänstlagen skall det, när åtgärder rör barn, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Enligt barnkonventionen får, när det gäller adoption, inga andra intressen sättas före eller anses lika viktiga som hänsynen till barnets bästa. Barnets bästa har i det här sammanhanget absolut prioritet. Socialnämndens viktigaste uppgift i aktuellt fall har därför varit att skydda barnet.

Om uppgiften inte lämnats ut av socialnämnden till Adoptionscentrum hade det funnits risk för att paret E./S. skulle ha hunnit motta barnet och påbörja resan till Sverige trots att medgivandet skulle komma att återkallas/återkallats. Om barnet hade kommit till Sverige utan medgivande hade socialnämnden måst överväga att besluta om omhändertagande och placering i familjehem. En sådan händelseutveckling hade inte varit förenlig med socialnämndens uppgift enligt ovan. Även om det skulle vara så att risken för att paret E./S. skulle ha hunnit motta barnet inte var överhängande anser socialnämnden att det ändå varit nödvändigt för fullgörandet av dess uppgifter i adoptionsärendet att Adoptionscentrum i ett så tidigt skede som möjligt underrättades om att en återkallelse av medgivandet var på gång.

Enligt socialnämndens uppfattning är därför 1 kap. 5 § sekretesslagen tillämplig i aktuellt fall.

A.S. och L.E. kommenterade remissvaret genom sitt ombud advokaten O.W. och anförde därvid sammanfattningsvis. Det är ostridigt att något medgivande inte har lämnats från dem till socialnämnden att lämna uppgifter till Adoptionscentrum. Uppgifterna till förvaltningen från L.E:s f.d. hustru A.H. lämnades per telefon den 20 maj 2005. Först den 7 juni 2005 talade handläggaren med A.H. Det är inte känt vad dröjsmålet berodde på. Den utredning som genomfördes var bristfällig. Det medgav nämnden vid den muntliga förhandlingen i Länsrätten i Norrbottens län och angav att det berodde på tidspress. Därigenom åsidosattes ett rättssäkerhetskrav.

A.S. och L.E. bifogade Länsrättens i Norrbottens läns dom den 31 oktober 2005 i mål nr 1577-05.

I ett beslut den 31 maj 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I socialtjänstlagen (2001:453, SoL) återfinns regler om socialtjänstens handläggning av ärenden om internationella adoptioner. Sedan den 1 januari 2005 har reglerna för medgivande om adoption ändrats, och enligt övergångsbestämmelserna skall äldre föreskrifter gälla i ärenden där ansökan om medgivande har kommit in till socialnämnden dessförinnan (6 kap. 12 § SoL jämfört med tidigare regler i 6 kap. 6 och 12 §§ SoL). Ändringen saknar dock betydelse såvitt här är av intresse. Jag hänför mig i fortsättningen till den lydelse som bestämmelsen har i dag.

Enligt 6 kap. 12 § SoL får ett barn med hemvist utomlands inte utan socialnämndens medgivande tas emot i syfte att adopteras av någon som inte är barnets förälder eller har vårdnaden om barnet. Av samma lagrum följer att medgivandet skall inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist, och det får lämnas endast om den sökande är lämpad att adoptera. Vid den bedömningen skall särskild hänsyn tas till vissa närmare angivna kriterier.

I 6 kap. 13 § SoL stadgas att den eller de som vill adoptera är skyldiga att anmäla till socialnämnden om deras omständigheter ändras mer väsentligt under den tid medgivandet gäller. Medgivandet skall återkallas, om förutsättningarna för det inte längre finns. Medgivandet kan återkallas även när barnet har tagits emot av den eller de som vill adoptera, om en fortsatt vistelse hos dem inte vore förenlig med barnets bästa.

När ett visst barn har föreslagits för adoption, skall socialnämnden enligt 6 kap. 14 § SoL skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke skall ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Ett återkallande av medgivandet innebär att adoptionsförfarandet avbryts. För det fall att nämnden redan har samtyckt till ett fortsatt förfarande förlorar även det beslutet sin betydelse.

Socialnämnden skall enligt 11 kap. 1 § första stycket 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.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

Sekretess till skydd för den enskilde gäller enligt 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom om inte annat följer av bestämmelse i sekretesslagen.

Sekretess utgör enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Bedömning

Vid ett telefonsamtal den 20 maj 2005 lämnade A.H., L.E:s f.d. hustru, uppgifter till en handläggare vid förvaltningen som rörde A.S:s och L.E:s förhållanden. Hon utvecklade dessa vid ett besök på socialförvaltningen den 7 juni 2005. På grundval av A.H:s uppgifter inledde nämnden samma dag en utredning om huruvida adoptionsmedgivandet skulle återkallas.

De uppgifter som A.H. lämnade var typiskt sett sådana som har betydelse i ett ärende om ett s.k. adoptionsmedgivande. När makarna konfronterades med uppgifterna vid ett möte den 8 juni 2005 medgav de att de inte själva hade berört frågorna under adoptionsutredningen. Eftersom uppgifterna inte hade behandlats i nämndens tidigare utredning, kan jag inte finna att nämnden gjorde något fel när den inledde en ny utredning rörande adoptionsmedgivandet.

Utredningen kom att bedrivas under viss tidspress eftersom A.S. och L.E. inom en nära framtid skulle hämta ett barn från Kina. Jag finner skäl att redan här framhålla att denna tidspress i viss utsträckning hade kunnat undvikas om åtgärder hade vidtagits i direkt anslutning till att A.H. lämnade uppgifterna den 20 maj 2005. A.H. kontaktades först två veckor senare. Anledningen till att uppföljningen dröjde har inte närmare berörts i remissvaret. Eftersom makarna inom en nära framtid skulle hämta hem barnet var det brådskande att inhämta kompletterande uppgifter från A.H. Det kan därför inte anses rimligt att det dröjde två veckor innan detta skedde.

A.S. och L.E. har gjort gällande att en tjänsteman vid förvaltningen har underrättat Adoptionscentrum om att deras adoptionsmedgivande hade återkallats innan så hade skett och att tjänstemannen därigenom har lämnat oriktiga uppgifter och brutit mot sin tystnadsplikt.

Meningarna går isär om vilka uppgifter som handläggaren av adoptionsärendet lämnade till Adoptionscentrums handläggare. Enligt remissvaret innefattade informationen, som var ”tydlig och korrekt”, att ett förslag om återkallelse av medgivandet skulle komma att behandlas vid arbetsutskottet den 22 juni 2005 och, på fråga, att det var mycket troligt att utskottet skulle bifalla förslaget. Journalanteckningarna i detta avseende ger endast besked om att handläggaren ”informerar henne om ärendet”. Enligt ett brev från Adoptionscentrum till A.S. och L.E. den 16 juni 2005 har deras adoptionskonsulent fått information om att ”ert medgivande att adoptera N.N. blivit indraget”. Uppgifterna i brevet ger närmast vid handen att informationen från socialförvalt-

ningen har inneburit att ett beslut i frågan redan hade fattats. Det är inte troligt att jag genom vidare åtgärder kan få klarhet i vad som faktiskt uttalades vid kontakterna mellan socialförvaltningen och Adoptionscentrum. Jag har därför att utgå från att det förhåller sig på det sätt som nämnden har angett i sitt remissvar, nämligen att handläggaren informerade Adoptionscentrum om att en utredning om återkallelse av adoptionsmedgivandet hade inletts och att hon gav uttryck för sin personliga uppfattning om huruvida nämnden skulle komma att återkalla medgivandet.

Mot bakgrund av vad som har kommit fram är fråga om handläggaren kan anses ha åsidosatt sekretessen genom att hon till adoptionsorganisationen lämnade en upplysning om att nämnden hade inletts en utredning.

Nämndens beslut om att inleda en utredning i ett adoptionsärende omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Sekretessen kan, som framgår av det ovan anförda, efterges av den enskilde.

Enligt remissvaret får de som vänt sig till Adoptionscentrum, med anledning av reglerna om sekretess inom socialtjänsten för uppgifter i adoptionsärenden, en fullmakt hemskickad från Adoptionscentrum, som ger handläggande tjänsteman på socialförvaltningen tillstånd att lämna ut sekretessskyddade uppgifter till Adoptionscentrum. Fullmakten skall sedan skickas till socialförvaltningen.

Såsom remissvaret får uppfattas grundades nämndens utlämnande av uppgifter på en fullmakt som makarna förutsattes ha lämnat. Av en för nämnden ”okänd anledning” finns det emellertid inte någon skriftlig fullmakt från makarna i förvaltningens akt. Detta innebär i och för sig inte – såsom A.S. och L.E. har hävdad – att det är ostridigt att något medgivande till nämnden att lämna uppgifter till Adoptionscentrum inte har lämnats av dem. Det framstår dock inte som meningsfullt att genom vidare åtgärder från min sida försöka bringa klarhet i hur det förhåller sig med inhämtande av medgivande eller hanteringen av en eventuell skriftlig fullmakt i det aktuella ärendet. Jag begränsar mig till att framhålla att det självfallet inte är acceptabelt om förvaltningens handlande har grundats på en fullmakt som inte kan företes.

Även om nämnden inte har haft någon fullmakt som gett den rätt att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till Adoptionscentrum innebär det inte utan vidare att det föreligger ett sekretessbrott.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen får nämnden röja uppgifter som omfattas av sekretess om det är nödvändigt för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter. Denna regel skall tillämpas restriktivt (se prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494). Det kan diskuteras om bestämmelsen i ett fall som det förevarande var direkt tillämplig. I sammanhanget tillkommer emellertid den viktiga faktorn att nämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdomar och bl.a. skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden (se bl.a. 5 kap. 1 § SoL). När åtgärder rör barn skall nämnden särskilt beakta vad hänsynen till barnets bästa kräver (1 kap. 2 § SoL). Eftersom hämtningen av barnet i Kina var mycket nära förestående och för att socialnämnden skulle kunna fullgöra sina skyldigheter mot barnet, framstår det därför som försvarligt att nämnden informerade adoptionsorganisationen om att en utredning hade inletts angående återkallande av medgivande till

adoption. Mot bakgrund av konsekvenserna ur ett barnperspektiv torde det således ha funnits ett visst utrymme för att med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen informera Adoptionscentrum om den situation som hade uppkommit. Detta innebär att det saknas grund för att påstå att ett sekretessbrott har begåtts.

Det kan i sammanhanget framhållas att det är av vikt att nämnden vid den tidpunkt som en sekretesskyddad uppgift röjs har klart för sig på vilken grund uppgiften kan lämnas ut.

Makarna har gjort gällande att det finns flera fel och brister i den bedömning som nämnden utförde. Det ligger i sakens natur att tidsaspekten kan ha påverkat utredningens kvalitet. A.S. och L.E. fick emellertid ta del av utredningen före nämndens sammanträde och de företrädde tillsammans med sin advokat inför nämnden när den behandlade frågan. De hade därvid möjlighet att framföra sina synpunkter på vad som hade kommit fram. Enligt min mening finns det inte anledning att rikta kritik mot nämnden för att den fattade ett beslut på grundval av den föreliggande utredningen.

Ett beslut om att återkalla ett adoptionsmedgivande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Min tillsyn är inriktad på den formella handläggningen av ett ärende och inte på bedömningar i sak. JO brukar således inte uttala sig om huruvida ett beslut är rätt eller fel. Nämndens beslut att återkalla medgivandet har för övrigt överprövats av allmän förvaltningsdomstol.

Som framgår av utredningen är adoptionsförfarandet konstruerat på ett sätt som förutsätter att adoptionsorganisationerna får tillgång till information som socialnämnderna har i ärendena. Problemet med att det rör sig om sekretesskyddade uppgifter löses som regel genom att sökandena lämnar sitt medgivande till att socialtjänsten lämnar ut uppgifter till adoptionsorganisationen. I en situation som den aktuella, dvs. när uppgifter till nackdel för sökandena framkommer efter det att samtycke till ett fortsatt adoptionsförfarande har lämnats av nämnden, kan fullmakten återkallas eller begränsas med den följden att den rättsliga grunden för att kunna lämna ut uppgifter upphör. Denna komplikation torde inte vara vanligt förekommande. Eftersom det ändå kan finnas skäl att fästa uppmärksamheten på den sänder jag en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för kännedom.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga om den som är intagen i ett särskilt ungdomshem har rätt till daglig utevistelse

(Dnr 1474-2004)

Våren 2004 vårdades T.S. med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Hon var placerad på Hammargården som är ett särskilt ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Efter att T.S. hade avvikit från Hammargården återfördes hon dit den 31 mars 2004. Därvid fattades ett beslut om att hon skulle vårdas i enskildhet enligt 15 b § LVU. Denna vård pågick till den 6 april 2004 då hon överflyttades till en s.k. gemensamhetsavdelning.

I en anmälan, som kom in till JO den 6 april 2004, framförde T.S. klagomål mot Hammargården. Klagomålen avsåg bl.a. att hon sedan hon hade kommit tillbaka dit inte hade fått ”en stunds frisk luft per dag”.

Inledningsvis inhämtades uppgifter per telefon från Göran Leijon, institutionschef för Hammargården. Därefter anmodades SiS att inkomma med ett yttrande över vad som framfördes i anmälan. I yttrandet, beslutat av dåvarande generaldirektören Sture Korpi, anfördes bl.a. följande.

/- - -/

Avgiftning

Sedan den 1 januari 2004 genomför SiS en försöksverksamhet med avgiftningsplatser för elever som vårdas enligt LVU eller verkställer slutna ungdomsvård. Totalt har tre platser inrättats på tre olika institutioner. En av dessa platser finns inom LVM-hemmet Rebecka, som är beläget på Beckomberga sjukhusområde i Bromma. Avgiftningsplatsen, som har tillgång till erforderliga medicinska resurser, utgör ett särskilt ungdomshem och verksamheten styrs av de regler som gäller för särskilda ungdomshem i övrigt.

De ungdomar som kan komma ifråga för avgiftning vid dessa platser skall ha fyllt 15 år och ha ett akut behov av medicinsk avgiftning. Behovet av avgiftning skall inte kunna verkställas inom den ordinarie hälso- och sjukvården. Tiden på avgiftningsavdelningen skall vara så kort som möjlig.

T.S. placerades på Rebecka för avgiftning på grund av att hon efter avvikningen var påverkad av droger. På Rebecka finns ingen rastgård i anslutning till den avdelning där avgiftning genomförs. Den fysiska miljön runt Rebecka försvårar också möjligheten för elever att vistas ute.

Vård i enskildhet

Genom den ändring i 15 b § LVU som trädde i kraft den 1 juli 2003 gavs SiS möjlighet att vårda elever i enskildhet, vilket innebär att den som är intagen på en enhet som är inrättad för särskilt noggrann tillsyn kan vårdas utan möjlighet att fritt träffa andra elever, men med ständig tillgång till personal. Vård i enskildhet kan komma ifråga om det krävs med hänsyn till elevens speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet. SiS har i Råd & Riktlinjer Juridik 2002:1 – LVU – angett att med vårdskäl avses t.ex. att en narkotikapåverkad elev under ett inledningsskede inte bör vistas tillsammans med andra elever. Vidare kan, enligt SiS riktlinjer, elever som är särskilt våldsamma eller hotfulla behöva vårdas i enskildhet, både av vårdskäl och med hänsyn till elevens och/eller övriga elevers säkerhet. Vård i enskild-

het får inte pågå längre än vad som krävs i det enskilda fallet och skall omprövas inom sju dagar efter föregående prövning.

När T.S. återkom till Hammargården den 31 mars 2004 fattades beslut om att hon skulle vårdas i enskildhet. Orsaken till detta var att hon fortfarande var positiv på bensodiazepiner, att hon bedömdes som orolig och agiterad och att hon uppvisade ett aggressivt beteende. Behovet av vård i enskildhet övervägdes fortlöpande.

Inte heller på Hammargården finns någon rastgård i anslutning till den avdelning som används för vård i enskildhet.

Sammanfattning

Beslut om vård på avgiftningsavdelning och om vård i enskildhet fattas alltid efter en bedömning i det enskilda fallet. Vårdformerna, som skall möta den enskilde elevens vårdbehov – inte minst såvitt avser medicinsk säkerhet – innebär inte att eleven hålls isolerad från andra människor. Under avgiftningsfasen kan det dock vara mindre lämpligt att eleven träffar andra elever.

Det är naturligtvis önskvärt att varje elev också har möjlighet att regelbundet vistas utomhus. I vissa fall, t.ex. under avgiftning eller om eleven är aggressiv eller utagerande, kan det emellertid vara förenat med stora risker och svårigheter att låta eleven vistas utomhus. Vid de institutioner som nu är aktuella finns inte heller några rastgårdar i anslutning till de avdelningar där T.S. vistats.

Nu aktuella vårdalternativ är förhållandevis nya inom SiS, och myndigheten har för avsikt att noga följa upp såväl den vård som ges på de särskilda avgiftningsplatserna som den vård som ges i enskildhet.

Till remissvaret fanns fogat ett yttrande som hade avgetts av institutionschefen Göran Leijon, som förestår både Rebecka och Hammargården. I det yttrandet anfördes i huvudsak följande.

/---/

3. Synpunkter

LVU-hemmet Rebeckas intagningsenhet och avdelning Saga vid Hammargården är inte att likställa med en isoleringsavdelning. Båda dessa avdelningar används för vård av nyintagna klienter och elever som i T.S:s fall behöver en fortsatt abstinensbehandling efter avslutad sjukhusvistelse.

Huruvida T.S. borde få vistas på en ”riktig” avgiftning eller inte avgörs av undersökande läkare på beroendeakuten, S:t Görans Sjukhus. I denna fråga är undersökande läkare suverän i sin bedömning.

På frågan om en intagen elev har rätt till en stund frisk luft varje dag går det inte att finna svar i gällande LVU. Denna fråga har varit uppe till diskussion tidigare utan att ett enhetligt svar kunnat ges. På LVU-avdelningen Rebecka och avdelning Saga på Hammargården finns inga rastgårdar i anslutning till intagningsenheterna. Den fysiska miljön försvårar möjligheten för elever som vistas på intagningsenheten att vistas ute. Det är också förenat med stora svårigheter att ta ut elever som befinner sig i abstinensfas och/eller är utagerande och aggressiva. Stora personalinsatser krävs och risken för incidenter vid återgång till intagningsenheten är stor.

4. Redogörelse för perioden den 23 mars till och med den 6 april

T.S. avvek från personal i samband med besök på kyrkogård den 23 mars. Syftet med besöket var att T.S. ville hedra minnet av sin far. Fredagen den 26 mars greps T.S. av polisen i Göteborg. Hon transporterades med TPT till beroendeakuten, S:t Görans Sjukhus. Efter läkarbedömning överfördes T.S. till LVU-avdelningen Rebecka. Hon kom till Rebecka den 28 mars kl. 01.00.

Vid ankomsten till Rebecka var T.S. påverkad av droger och vägrade lämna urinprov. Hon placerades på Rebeckas intagningsavdelning.

Onsdagen den 31 mars överflyttades T.S. till Hammargården och placerades där på avdelning Saga. Beslut om vård i enskildhet fattades då T.S. fortfarande var positiv på bensodiazepiner och bedömdes som orolig och agiterad.

Vård i enskildhet pågick till den 6 april då T.S. flyttade ut till Sagas gemensamhetsavdelning.

5. Sammanfattning

Eleven T.S. som är placerad på Hammargården med stöd av LVU har i skrivelse till JO klagat på vården i anslutning till att hon återkom till institutionen efter avvikning.

Vid återkomst från avvikning placerades T.S. på Rebeckas intagningsenhet för att därefter placeras på Hammargården, avdelning Saga med vård i enskildhet. Skälen var att T.S. bedömdes påverkad av bensodiazepiner och att hon uppvisat ett aggressivt och utagerande beteende. Vården i enskildhet varade i sex dygn och behovet prövades fortlöpande genom drogkontroll samt bedömning av T.S:s allmänna mående främst avseende abstinensrelaterade problem. Under vistelsen på Saga uppvisade T.S. ett aggressivt beteende med verbala hot. Dessa hot riktades främst mot de i personalgruppen som meddelade beslut och besked som T.S. uppfattade som negativa för henne.

Anledningen till att vård i enskildhet pågick i sex dagar var således i första hand att T.S. bedömdes ha abstinensrelaterade problem som mynnade ut i verbala hot mot personal samt att genomförda drogkontroller visade positiva svar gällande bensodiazepiner.

T.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Kompletterande upplysningar om lokaliteterna på den aktuella avdelningen på Hammargården inhämtades per telefon från Göran Leijon.

I ett beslut den 7 februari 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering m.m.

Vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) skall beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det enligt 12 § första stycket LVU finnas särskilda ungdomshem.

Om den unge vårdas på någon grund som anges i 3 § LVU och vistas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet (15 § LVU).

Den intagne får enligt 15 b § första stycket 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. Om det krävs med hänsyn till den intagnes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet

eller övriga intagnas säkerhet, får en intagen på en sådan enhet hindras från att träffa andra intagna (vård i enskildhet).

I LVU finns inga bestämmelser som besvarar frågan huruvida den som vårdas med stöd av LVU har rätt till daglig utomhusvistelse. Regler om utomhusvistelse finns däremot på vissa andra områden. Enligt 13 § andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall intagen ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme om ej synnerligt hinder möter däremot. Motsvarande regel finns i 8 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. I 12 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) stadgas att den dömda skall ges nödvändig vård och behandling och ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. I förarbetena till den lagen uttalas följande beträffande *Genomförande av verkställigheten* (prop. 1997/98:96 s. 166).

Som framgår ovan är det förenat med stora risker för skadeverkningar att beröva unga människor deras frihet. Det är sedan länge känt när det gäller fängelsestraffet och utgör ett av motiven till att införa påföljden sluten ungdomsvård. Inom den av Statens institutionsstyrelse bedrivna verksamheten finns goda förutsättningar för att utforma verkställigheten så att risken för skadeverkningar minskar och det är angeläget att dessa möjligheter tas till vara. Ansträngningarna för att minimera skaderiskerna måste emellertid genomföras med beaktande av att sluten ungdomsvård är en frihetsberövande påföljd. Det är väsentligt för tilltron till påföljden att verkställigheten kan genomföras med erforderlig säkerhet och att den dömda kan hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten. Det måste därför införas bestämmelser i verkställighetslagen som säkerställer detta.

Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) innehåller mycket detaljerade föreskrifter om en intagens rättigheter och skyldigheter. Något behov av en sådan omfattande reglering torde inte föreligga bland annat med hänsyn till att verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen bedrivs utifrån andra utgångspunkter och med annan målsättning än den verksamhet som bedrivs inom kriminalvården i anstalt. Ett av skälen för att införa den nya påföljden är som framgår ovan att den dömda skall kunna bli föremål för adekvat vård. Verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen är till skillnad från verksamheten vid kriminalvårdsanstalterna uteslutande inriktad på vård. Vid utformningen av verkställighetsregleringen bör därför i första hand de bestämmelser som reglerar verkställigheten i fråga om dem som är föremål för ett administrativt frihetsberövande med stöd av LVU tjäna som förebild. I verkställighetslagen bör emellertid också vissa bestämmelser tas in motsvarande de som finns i KvaL.

I specialmotiveringen (s. 185) uttalas att det i paragrafen (12 § LSU) anges vissa primära rättigheter – bl.a. tillfälle till vistelse utomhus – för den som är föremål för verkställighet av sluten ungdomsvård och att uppräkningsen är exemplifierande och inte uttömmande.

Sverige har såsom medlem i FN åtagit sig att främja den allmänna respekten för och iakttagande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. I sammanhanget är inte minst FN:s barnkonvention av intresse. Vidare är den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) svensk lag. Sverige har även ratificerat Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som antogs av Europarådets

ministerkommitté den 26 juni 1987. Genom den konventionen inrättades European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Antitortyrkommittén). Frågan om frihetsberövade personers möjlighet till utevistelse och under vilka förhållanden det sker uppmärksammades av Antitortyrkommittén vid kommitténs besök i Sverige den 27 januari–5 februari 2003. Kommittén besökte då bl.a. Bärby ungdomshem och LVM-hemmet Rebecka.

Bedömning

Vid tillkomsten av LSU bedömdes att det inte fanns något behov av en sådan omfattande reglering av de intagnas rättigheter som i KvaL eftersom ”verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen bedrivs utifrån andra utgångspunkter och med annan målsättning än den verksamhet som bedrivs inom kriminalvården i anstalt” (prop. 1997/98:96 s. 166). Avsaknaden av regler i LVU vad gäller intagnas rättigheter skall givetvis också ses mot den bakgrunden eftersom verksamheten enligt LVU vid de särskilda ungdomshemmen är inriktad på vård.

Det måste rent allmänt ligga inom ramen för en god vård att vistelse utomhus är möjlig. Vid de särskilda ungdomshemmen torde som regel inte finnas några svårigheter att tillgodose de intagnas behov av utomhusvistelse. Det är närmast en fråga om vilka säkerhetsrutiner som kan vara motiverade vid olika hem och i det enskilda fallet. Däremot synes det kunna uppkomma vissa praktiska problem när den intagne med stöd av 15 b § LVU vårdas i enskildhet. Sådan vård kan beredas av olika anledningar, och den kan pågå under inte helt obetydlig tid. Denna ytterligare begränsning i rörelsefriheten får enligt min mening generellt sett inte innebära att den intagne betas möjligheten att kunna få vistas utomhus. Som SiS har framhållit i sitt remissvar måste dock beaktas att det i vissa fall, t.ex. under avgiftning eller om den intagne är aggressiv eller utagerande, kan vara förenat med stora risker och svårigheter att tillåta utomhusvistelse.

Av utredningen framgår att det inte finns någon rastgård i anslutning till den del av Hammargården som T.S. vistades på. Av de kompletterande upplysningar som har inhämtats från institutionschefen framgår vidare att dessa lokaler även saknar egen ingång och att all in- och utpassering måste ske via utrymmen som är gemensamma med den övriga avdelningen. Utredningen ger således vid handen att praktiska skäl kan leda till att det inte går att erbjuda alla dem som vårdas på hemmet möjlighet att få vistas utomhus varje dag.

När det gäller T.S:s fall finns det mycket som talar för att det var en kombination av praktiska skäl och hennes eget beteende som medförde att hon inte fick vistas utomhus under den tid som hon vårdades i enskildhet. Remissvaret ger inte något entydigt svar på frågan om det, oavsett den intagnes eget beteende, alltid föreligger hinder för utomhusvistelse när en intagen vårdas i enskildhet på det aktuella behandlingshemmet. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att här närmare utreda hur det förhåller sig i detta avseende.

Jag anser inte att jag har underlag för att rikta någon kritik mot Hammargården för att T.S. inte har givits tillfälle till utomhusvistelse. Vad som har

kommit fram i ärendet föranleder dock frågan om behovet av att skapa praktiska förutsättningar för att intagna som vårdas i enskildhet skall dagligen kunna få vistas utomhus, om utomhusvistelse inte är olämplig av andra skäl. Jag utgår från att SiS närmare överväger vilka åtgärder som erfordras för att kunna ge även dessa intagna en sådan möjlighet.

Eftersom vården av en intagen enligt 3 § LVU, särskilt vad avser vård i enskildhet enligt 15 b § i lagen, de facto inrymmer tydliga moment av frihetsberövande bör eventuellt också övervägas om det inte finns skäl att införa författningsbestämmelser liknande dem på kriminalvårdens område som reglerar frågan om rätten till utomhusvistelse. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

SiS har i sitt remissvar berört T.S:s vistelse på behandlingshemmet Rebecka i samband med att hon ”avgiftades”. Mot bakgrund av hur anmälaren har formulerat sitt klagomål och av vad som i övrigt har framkommit, gör jag inte något särskilt uttalande i den delen.

Vad T.S. i övrigt har anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Två syskon var placerade i ett familjehem enligt 2 § LVU. Fråga om ett beslut om omplacering av barnen grundades på en tillfredsställande utredning

(Dnr 2921-2004)

Genom dom den 7 mars 2003 beslutade Länsrätten i Södermanlands län, såvitt här är i fråga, att barnen B.E. och I.E., födda 1995 respektive 1998, skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Vården enligt LVU föranleddes av att det till följd av bl.a. föräldrarnas missbruk av droger och brister i omsorgen fanns en påtaglig risk för att barnens hälsa och utveckling skulle skadas. B.E. och I.E. familjehemsplacerades den 27 maj 2003 hos makarna E.

Ordföranden i Torshälla Stads nämnd i Eskilstuna kommun beslutade den 24 maj 2004 respektive den 23 juni 2004 att, med stöd av 11 § LVU, fr.o.m. den 24 maj 2004 omplacera B.E. och I.E. till Erik Edins stiftelse i Sigtuna. Barnens biologiska föräldrar befann sig på ett av stiftelsens behandlingshem. Det förstnämnda beslutet rörde, såsom det får uppfattas, ett beslut om en tillfällig placering av barnen, och genom det sistnämnda beslutet skedde en stadigvarande placering av dem.

I en anmälan till JO framförde C.E. och M.E. (familjehemmet E.) klagomål mot Torshälla Stads nämnd i Eskilstuna kommun angående handläggningen av familjehemsärendena rörande B.E. och I.E. I anmälan anfördes bl.a. följande. Barnen skulle enligt vårdplanen besöka sina föräldrar på behandlingshemmet under tiden den 19–23 maj 2004. Barnen åkte dit som planerat den 19 maj 2004. Den 21 maj 2004 ringde socialsekreteraren Susanne Södergård till C.E. och frågade om något speciellt hade hänt den senaste tiden. Susanne Södergård underrättade därefter C.E. om att föräldrarna hade anmält att B.E. mådde dåligt och var rädd samt att han inte ville åka tillbaka till familjehemmet. Susanne Södergård gjorde bedömningen att barnen skulle vara

kvar hos föräldrarna i stället för att placeras i jourhem och uppgav att C.E. därför inte behövde hämta barnen den 23 maj 2004. Familjehemssekreteraren Gunilla Forslund vid IFO Eskilstuna ansåg att detta var ett felaktigt beslut och kontaktade socialtjänsten i Torshälla. Den 24 maj 2004 informerade Gunilla Forslund familjehemmet om att Susanne Södergård skulle tala med B.E. nästkommande dag. Den 26 maj 2004 meddelade Susanne Södergård per telefon att barnen inte skulle tillbaka till familjehemmet på grund av att familjehemsföräldrarna hade svårt att samarbeta med barnens biologiska föräldrar. Omplaceringen skedde enbart på grundval av information från de biologiska föräldrarna och personalen på Erik Edins stiftelse. Familjehemmet och barnen utsattes för en hastig separation utan någon förberedelse. Tanken var att barnens förutsägbarhet skulle stå i fokus. Det fanns dock inte någon långsiktig planering för barnen och vårdplanen hölls inte. Susanne Södergård träffade knappt barnen och lyssnade inte heller på andra innan hon fattade beslut i ärendena.

Inledningsvis inforrades personakterna rörande B.E. och I.E. från Torshälla Stads förvaltning i Eskilstuna kommun för granskning.

Torshälla Stads nämnd i Eskilstuna kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande avseende punkterna 1, 2 och 4 på s. 3 i anmälan. I remissvaret anförde nämnden följande.

(Rubrikerna i remissvaret anknyter till de kritiska påståenden som har framförts i anmälan och skall inte uppfattas som ett ställningstagande från nämndens sida; JO:s anm.)

1. Ingen långsiktig planering för barnen

Från början var planeringen och vår övertygelse att barnen skulle växa upp i sina familjehem. Föräldrarna klarade nykterhet i perioder, men återföll sedan återigen i missbruk. Vi är skyldiga att överväga LVU-vården var sjätte månad samt vid behov eller begäran ompröva beslut. Socialsekreteraren tar då ställning till och bedömer den aktuella situationen. Föräldrarna har varit drogfria i ca 1,5 år under sin behandlingstid på Erik Edins stiftelse. Successivt under denna tid har det visat sig att föräldrarna genuint tagit till sig det kristna budskapet och genomgått en genomgripande förändring i sina liv. Socialsekreteraren Susanne Södergård har tillsammans med en särskild handledare anlitad som konsult i ärendet, haft omfattande arbete med föräldrarna under deras tid på Erik Edin. De har nu efter behandling fått ordnade förhållanden och bor/ska fortsätta bo, i en egen lägenhet inom stiftelsens område. Detta innebär att de har ett yttre skydd och trygghet som ger stöd i deras livssituation. Modern har återfått körkortet och båda föräldrarna kommer inom kort att anmälas till arbetsförmedlingen för sysselsättning och arbete.

2. Tidigare planering har varit att barnen ska ha förutsägbarhet i fokus. Vårdplanen har inte hållits. Susanne (socialsekreterare) har knappt träffat barnen. Susanne har inte lyssnat på andra inför sina beslut

Vi strävar efter att situationen för barnen ska vara begriplig och förutsägbar. Vår bedömning är att situationen efter omplacering till föräldrarna blivit mer begriplig och hanterbar för barnen. De socialsekreterare som arbetat i ärendena och nu sedan ett år tillbaka Susanne Södergård, har tydligt märkt det starka band som hela tiden funnits mellan barn och föräldrar. Vårdplaneringen har successivt förändrats i ärendet i takt med att nya förutsättningar uppkommit och tankar om möjlig hemflytt växt fram.

Socialsekreteraren Susanne Södergård har under sitt år som ansvarig handläggare haft kontakter med barn och biologiska föräldrar. En särskild handledare har anlitats som konsult i ärendet och han har deltagit i olika möten och samtal. Kontakten med familjen har intensifierats under senaste halvåret, då tankar om hemflytt av barnen blev mer tydlig. Kontakter har även skett med personalen på Erik Edins stiftelse.

Ansvar för stödet till familjehemmet E. har legat på IFO Eskilstuna, familjehemsenheten, familjehemssekreteraren Gunilla Forslund. Vi har även anlitat en särskild handledare för familjehemmet för regelbundet stöd och handledning. Meningen är att socialsekreteraren helt ska koncentrera sig på barnen och de biologiska föräldrarna. I Eskilstuna kommun arbetar familjehemssekreteraren på uppdrag av socialsekreterarna och ska ej göra egna bedömningar i ärendena utan följa i linje med våra bedömningar och våra politikers beslut. Tyvärr har så inte skett i detta fallet och ett möte har ägt rum mellan familjehemssekreteraren och hennes chef från IFO Eskilstuna och socialsekreteraren och undertecknad chef från IFO Torshälla. Vid mötet enades vi om att åsikter tväremot dem som IFO Torshälla stått för har givits till familjehemmet och att detta är beklagligt och vi enades om att familjehemssekreterarens roll är att arbeta på socialsekreterarens uppdrag i vår organisation och ge stöd och handledning till familjehemmet utifrån detta. Vi har förståelse och respekt för familjehemmet E:s dåliga mående i denna snabba förändring, men denna osäkerhet att barn kan komma att hemflyttas, ligger i uppdraget. Att hjälpa familjehem klara av att hantera sin många gånger svåra roll, är familjehemssekreterarens uppgift. Socialsekreteraren Susanne Södergårds roll har varit att i första hand se till barnens bästa.

Socialsekreteraren Susanne Södergård har inte varit ensam i sin bedömning. Hon har arbetat med ärendet i handledning dels på IFO-verksamhetens gemensamma handledning, dels enskilt med handledare speciellt anlitad för detta ärende. Dessutom har ärendet varit uppe för politikerbeslut i biståndsutskottet, bitr. enhetschef har följt processen och hon har haft löpande kontakter med personal på Erik Edins stiftelse. Parallellt har det funnits motkrafter som velat framhäva farhågor och det negativa med barnens kontakt med föräldrarna. Det är förståeligt mot bakgrund av att barnen varit mycket illa under föräldrarnas missbrukstid.

4. Dåligt handlagt att utsätta oss och barnen för så snabb separation utan förberedelse utifrån så lite information. Dessutom grundat på en envägsinformation från föräldrarna och behandlingshemmet, Erik Edinstiftelsen

Det är beklagligt utifrån familjehemmets synvinkel och vi har förståelse för deras reaktion. Även om separationen blev snabb, oväntad och drastisk är vår bedömning att detta är ett helt rätt beslut men vi hade önskat att hemflytten hade kunnat genomföras på ett planerat och lugnt sätt. Det som hände var att vid ett umgängestillfälle på Erik Edins stiftelse mötte B.E. mycket dåligt. Han hade krampanfall och uttryckte starkt till personalen att han inte ville tillbaka till familjehemmet E., han ville stanna hos sina föräldrar. Socialsekreteraren Susanne Södergård var tvungen att snabbt fatta beslut utifrån barnets bästa och valde då att låta B.E. och I.E. vara kvar över helgen för att undvika dramatik. Vid samtal med B.E. efter helgen, berättar han för Susanne vad han berättat för personalen på Erik Edins stiftelse, om olika händelser i familjehemmet som gör att han inte vill vara kvar där. Oavsett om berättelsen stämmer eller ej, måste vi ta ställning utifrån barnets situation, upplevelser och mående. Under samma tid, visar det sig att familjehemmet till ett annat syskon inte kan fortsätta sitt uppdrag och i stället för omplacering till ett nytt familjehem, fick Erik Edins stiftelse placeringsuppdraget och syskonet flyttar in tillsammans med sina föräldrar.

Tre av fyra syskon lever nu med sina biologiska föräldrar och det fungerar bra. Förändringsarbetet med föräldrarna fortsätter och förutsättningarna för framtiden ser goda ut. Planering pågår även för det fjärde syskonet om hem-

flytt och denna kommer att ske i samverkan mellan familjehem, föräldrar, Erik Edins stiftelse och socialsekreteraren Susanne Södergård.

C.E. och M.E. kommenterade remissvaret.

JO hade vid avgörandet av ärendet även tillgång till Torshälla Stads förvaltnings i Eskilstuna kommun journalanteckningar rörande B.E. och I.E. för tiden den 24 maj–9 december 2004 och utredningen som låg till grund för nämndens beslut den 7 december 2004 att LVU-vården rörande barnen skulle upphöra samt Länsrättens i Stockholms län dom den 19 december 2005 i mål nr 23719-05. I domen beslutade länsrätten, såvitt här är i fråga, att B.E. och I.E. skulle beredas vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU efter ansökan av kommunstyrelsens socialtjänsteutskott i Sigtuna kommun.

I ett beslut den 25 januari 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

En socialnämnd har ett särskilt ansvar för barn och ungdomar som har placerats i ett familjehem. Av 6 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, följer bl.a. att socialnämnden skall medverka till att de barn som är placerade i familjehem får god vård och fostran och att uppväxtförhållandena i övrigt är gynnsamma. För att uppfylla dessa skyldigheter skall nämnden noga följa vården av barnet enligt vad som närmare anges i 5 kap. 1 b § socialtjänstförordningen (2001:937). Dessa övergripande bestämmelser om socialnämndens ansvar gäller även när barn och ungdomar har omhändertagits för vård enligt LVU.

Socialnämnden är enligt 11 kap. 1 § SoL skyldig att utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. När det gäller utredningar angående behov av att ingripa till en underårigs skydd eller stöd innehåller 11 kap. 2 § SoL kompletterande bestämmelser. Här stadgas bl.a. att utredningen skall bedrivas skyndsamt och att den som berörs av en sådan utredning skall underrättas om att utredning inleds.

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han eller hon skall vistas under vårdtiden. Ett barn som har varit stadigvarande placerat i ett familjehem får som huvudregel inte flyttas utan att en utredning om barnets förhållanden görs. I vissa akuta krissituationer kan det emellertid vara nödvändigt med en omplacering utan att en ingående utredning har företagits. Om nämndens beslut angående bl.a. omplacering av ett barn inte kan avvaktas får, enligt 11 § tredje stycket LVU, ordföranden eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat fatta beslut i frågan på nämndens vägnar.

Bedömning

B.E. och I.E., som är födda 1995 respektive 1998, bereddes den 7 mars 2003 vård enligt LVU och placerades i familjehemmet E. den 27 maj 2003. Barnen hade dessförinnan varit familjehemsplacerade hos moderns moster. Enligt socialtjänstens planering skulle det kunna bli aktuellt att överväga en placer-

ing av barnen hos de biologiska föräldrarna på Erik Edins stiftelse först när föräldrarna hade varit helt drogfria samt hade haft tillgång till eget boende och sysselsättning under minst ett år.

Den 21 maj 2004 inkom till Torshälla Stads förvaltning en anmälan från två personer som arbetade på Erik Edins stiftelse angående barn som far illa i familjehemmet E. Anmälarna uppgav att B.E. inte mådde bra, att B.E. fick krampfall när han skulle tillbaka till familjehemmet och att B.E. hade sagt att han inte ville bo hos C.E. och M.E. Vidare anfördes bl.a. att B.E. beskrev en rädsla för familjehemsföräldrarna samt att de ”förhörde” och skrek åt honom. B.E. skulle även ha sagt att han ville prata enskilt med Susanne Södergård om hur dåligt han hade det i familjehemmet.

Mot bakgrund av nämndens ansvar för barnens välbefinnande och att deras förhållanden i familjehemmet var goda ålåg det nämnden att ta ställning till eventuella behövliga åtgärder med anledning av den uppkomna situationen. Jag anser därför att anmälan borde ha föranlett nämnden att omgående inleda en formell utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Något beslut om att inleda en utredning har såvitt framkommit inte fattats. Av förvaltningens journalanteckningar framgår dock att handläggarna av de aktuella ärendena under tiden den 25 maj 2004–23 juni 2004 vidtog ett antal åtgärder med anledning av anmälan. De hade bl.a. flera kontakter med föräldrarna och träffade B.E. samt undersökte alternativa familjehemsplaceringar för barnen. En redogörelse för handläggarnas slutsatser med anledning av dessa kontakter återfinns bl.a. i underlagen till de överväganden som nämnden hade att göra enligt bestämmelsen i 13 § andra stycket LVU och som är daterade den 14 juni 2004. Det arbete som bedrevs under denna tid kan i och för sig till viss del sägas motsvara den utredning som nämnden skulle ha inlett.

Av handlingarna framgår att förvaltningen ansåg att samarbetet kring placeringen i familjehemmet E. var fyllt av konflikter mellan familjehem, föräldrar, personal på Erik Edins stiftelse och socialtjänsten. Enligt förvaltningen fanns det inte heller något förtroende mellan familjehemmet och föräldrarna, vilket påverkade barnen negativt. Situationen synes enligt förvaltningens uppfattning ha kulminerat i och med att anmälan gjordes till socialtjänsten. Det har dock inte angetts närmare på vilket sätt det konfliktfyllda samarbetet och bristerna på förtroende skulle ha påverkat barnen. Det framgår inte heller av handlingarna om man från socialtjänstens sida misstänkte att det förelåg några missförhållanden i familjehemmet E. Det synes vara ostridigt att B.E. och I.E. under den tid de var placerade där fungerade bra i skola respektive daghemsverksamhet.

Det ligger i sakens natur att nämnden, om det inte rör sig om mycket allvarliga missförhållanden i ett familjehem, i första hand bör försöka komma till rätta med föreliggande problem i stället för att på ett tveksamt underlag besluta om en omplacering. När en fråga om omplacering av ett barn aktualiseras måste det göras en noggrann avvägning mellan de omständigheter som talar för respektive mot att ett barn flyttas från ett familjehem. Beslutet skall föregås av en grundlig och omsorgsfull utredning som allsidigt klarlägger de förhållanden som är av betydelse i ärendet.

När det gäller det underlag som nämnden hade när de slutliga besluten om omplacering fattades vill jag anföra följande.

Den 21 maj 2004 informerade handläggaren vid förvaltningen familjehemmet E. om att barnen skulle stanna kvar hos föräldrarna till dess grunderna för anmälan hade undersökts. Av journalanteckningarna från den aktuella dagen framgår vidare att familjehemmet ställde sig frågande till anmälan och beslutet att låta barnen stanna kvar hos föräldrarna samt att Susanne Södergård och familjehemsföräldrarna kom ”överens om att höras under måndagen”. Förvaltningen har därefter, såvitt framkommit, över huvud taget inte haft någon kontakt med familjehemmet E. innan ordföranden den 23 juni 2004 beslutade att omplacera barnen till Erik Edins stiftelse. Det är oklart vad som kom fram när handläggarna av ärendena den 25 maj 2004 träffade barnen på Erik Edins stiftelse, enskilt och tillsammans med föräldrarna. Av förvaltningens underlag den 14 juni 2004 till nämndens övervägande enligt 13 § LVU framgår endast att B.E. ”säger att han helst vill bo kvar hos föräldrarna, men, om inte detta är möjligt, hos H.P.” (moderns moster). I remissvaret har nämnden anfört att B.E. berättade ”om olika händelser i familjehemmet som gör att han inte vill vara kvar där”. Det framgår dock inte vad som skulle ha inträffat som föranledde att B.E. inte längre ville bo i familjehemmet. Det kan således konstateras att det av nämndens utredning inte närmare går att utläsa vilka anmärkningar som har riktats mot familjehemmet.

Givetvis måste barnets uppfattning om vilka förhållanden som råder i ett familjehem där det är placerat utredas och beaktas. Remissvaret ger vid handen att nämnden inte fäste något större avseende vid huruvida pojkens uppgifter om förhållandena i familjehemmet var riktiga i sak. Utgångspunkten förefaller ha varit att redan den omständigheten att pojken uppgav att han inte ville tillbaka till familjehemmet utgjorde skäl för nämnden att omplacera honom. Enbart det förhållandet att en nioårig pojke förklarar att han inte längre vill bo kvar i ett visst familjehem kan emellertid inte utan vidare leda till att placeringen upphör och att barnet förenas med sina föräldrar. Det är inte givet att detta är det bästa för barnet. Nämnden borde ha vinnlagt sig om att klarlägga bakgrunden till pojkens motvilja mot att bo kvar i familjehemmet. Jag anser också att familjehemmet under nämndens utredning borde ha fått del av de anmärkningar som föranledde nämnden att överväga frågan om omplacering. För att skapa ett bättre underlag för ett beslut borde även familjehemmet ha beretts tillfälle att yttra sig över anmärkningarna. Det kan vidare enligt min mening ifrågasättas om inte personal på barnens skola respektive daghemsverksamhet borde ha kontaktats under nämndens utredning, eftersom även dessa eventuellt hade kunnat lämna uppgifter som var värdefulla när man bedömde barnens förhållanden i familjehemmet.

Man får ett intryck av att handläggarna av ärendena redan på ett tidigt stadium i utredningsskedet bestämde sig för att en omplacering av barnen krävdes. Det kan därför ifrågasättas om utredningen har bedrivits förutsättningslöst, vilket är av stor betydelse vid en utredning av förevarande slag. Det kan inte uteslutas att bristerna i nämndens utredning skulle ha undvikits om ett beslut om att inleda en formell utredning hade fattats när anmälan kom in till

2006/07:JO1

förvaltningen. Detta hade förmodligen lett till en fastare struktur rörande utredningsarbetet.

Nämnden har enligt min mening inte haft tillräckligt underlag för att fatta ett beslut om en stadigvarande omplacering av barnen den 23 juni 2004. Ordföranden borde ha sett till att utredningen kompletterades i vart fall i de nyss nämnda avseendena innan han tog ställning till om det fanns skäl att omplacera barnen. Vad gäller frågan om var de i så fall skulle placeras kan dessutom noteras att de biologiska föräldrarnas förhållanden alltså var sådana att det inte var en självklarhet att barnen skulle placeras just hos dem. Det kan enligt min mening även ifrågasättas om situationen vid omplaceringsbesluten den 23 juni 2004 var så brådskande att det enligt bestämmelsen i 11 § tredje stycket LVU förelåg förutsättningar för ordföranden att ensam fatta de formella besluten om omplacering.

Vad C.E. och M.E. har anfört i övrigt föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Handläggning

Fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen

(Dnr 2430-2004)

P.E.E. ansökte i mars 2004 hos Socialnämnden i Köpings kommun om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av boende på Salbohedskolans elevhem under tiden som han fullgjorde sin skolgång. Socialnämnden avlog ansökan med den motiveringen att det bistånd, i form av placering på ett familjehem, som beviljades i januari 2004 var en fullgod lösning.

P.E.E. överklagade avslagsbeslutet genom en skrivelse som kom in till socialnämnden den 2 april 2004.

I en anmälan till JO framförde U.E., M.S. och U.Ö., som är anställda vid Salbohedskolan, klagomål mot Socialnämnden i Köpings kommun. De klagade på att socialnämnden inte hade vidarebefordrat P.E.E:s överklagande till länsrätten och anförde bl.a. följande. När personal från Salbohedskolan kontaktade socialförvaltningen per telefon uppgav tjänstemän vid förvaltningen att man "ligger på överklagan" och att överklagandet inte vidarebefordrades till länsrätten då det "inte gör saken bättre" för P.E.E.

Socialnämnden i Köpings kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO. Socialnämnden avgav som sitt remissvar ett yttrande som hade upprättats av individ- och familjeomsorgschefen Maarit Verga. I yttrandet anfördes följande.

/---/

Sammanfattning

P.E.E. är en 20-årig ung man med dokumenterat begåvningshandikapp och har därmed rätt till insatser enligt LSS. P.E.E. har varit aktuell inom socialtjänsten sedan tidiga tonåren på grund av skolproblematik och kriminalitet, hittills med insatser enligt SoL.

P.E.E:s liv och tillvaro under de senaste åren har i stor utsträckning påverkats och styrts av både det privata och professionella nätverk som finns kring honom. Olika aktörer har handlat och drivit frågor utifrån olika motiv. Uppenbart är att dessa inte alltid varit samordnade eller i alla lägen utgått från P.E.E:s egna önskemål och behov. P.E.E. har under det senaste året varit ambivalent både gällande boende och fortsatt skolgång (se kopia journalanteckningar).

Anmälan mot socialtjänsten från anställda på Salbohed, rör i huvudsak handläggningen av besvär över socialtjänstens beslut att avslå boende på Salbohed 2004-03-15. Besvärsskrivelse inkom till socialtjänsten 2004-04-02. Besväret omprövades, enligt förvaltningslagens regler, av socialtjänsten/socialnämnden som beslutande instans. Efter ett antal samtal, kontakter och diskussioner i ärendet beslutade socialtjänsten att bevilja fortsatt boende på Salbohed, i första hand t.o.m. terminsslutet i juni 2004. Fortsatt boende beviljades som insats enligt LSS eftersom ansökan om insatser enligt denna lagstiftning aktualiserats under den aktuella processen.

Socialtjänsten/socialnämnden ansvarar för insatser utifrån båda lagstiftningarna även om ärendena behandlas av olika avdelningar inom myndigheten. Myndigheten omprövade sitt ursprungliga beslut och beviljade sökt insats, men utifrån LSS istället för SoL, med hänvisning till aktualiserad ansökan om LSS-insats från P.E.E. (se kopia LSS-journal). P.E.E:s överklagan överlämnades inte för prövning till länsrätten med anledning av att socialnämnden som beslutande instans omprövade tidigare beslut.

P.E.E. har, efter beslut om beviljad insats, tydligt avböjt boende på Salbohedskolan. I nuläget diskuteras framtida insatser för boende och sysselsättning i Köping. P.E.E. bor tills vidare hos sin bror och svägerska med bistånd i form av så kallad "inneboendenorm" för sin försörjning. Ansökan om aktivitetsstöd från Försäkringskassan samt god man är aktuellt. P.E.E. har ännu inte tagit ställning till i vilken form han vill ha stöd i boendet eller för sin sysselsättning.

Bakgrund/Beskrivning av ärendet

P.E.E. har varit aktuell för insatser från socialtjänstens individ- och familjeomsorg sedan han gick på högstadiet. Tidigt konstaterades att P.E.E. med hänsyn till sitt begåvningshandikapp var berättigad till insatser enligt LSS. Vårdnadshavarna valde att inte ansöka om LSS-insatser, varför behövliga insatser beviljats enligt SoL.

En problematisk skolsituation samt kriminellt beteende, ledde till en placering på Salboheds boendeenhet i kombination med särskilt anpassad skolgång på Salboheds gymnasiesärskola under våren 2001.

Under hösten 2003 konstaterade boendeenheten och socialtjänsten i Köping, att boendet i Salbohed inte fungerade för P.E.E. P.E.E. hade varit inblandad i en mängd incidenter både i och utanför institutionen. Från boendeenheten bedömdes att han inte kunde vara kvar. Med anledning av detta påbjö socialtjänsten ett sökande efter alternativa boendeformer för P.E.E., med möjlighet att kunna fullgöra skolgången på Salbohed.

I januari 2004 beviljades P.E.E. bistånd enligt 4:1 SoL i form av placering i familjehem. Enligt planering skulle P.E.E. fortsätta sin skolgång på Salbohedskolan. Både P.E.E. och hans anhöriga accepterade boendalternativet med aktuell vårdplan.

Efter en kort tid i familjehemmet uttryckte P.E.E. en önskan om att få flytta tillbaka till boendeenheten på Salbohed. Med hänvisning till tidigare problematik motsatte sig socialtjänsten detta. I detta läge presenterade Salboheds boendeenhet ett boendalternativ för P.E.E. med mycket omfattande personalresurs, vilket socialtjänsten inte bedömde adekvat utifrån P.E.E:s behov och kostnaden för det aktuella boendet.

En period av oklarhet och oro kring P.E.E:s boende uppstod. Socialtjänsten erbjöd boende i familjehemmet medan Salbohed påvisade lösningar för P.E.E., som socialtjänsten bedömde var oacceptabla, med tanke på tidigare problem och på den ersättning som boendeenheten begärde. P.E.E. bodde under en period hos sin flickvän eftersom han vägrade att återvända till familjehemmet. Kontraktet med familjehemmet sades upp fr.o.m. 2004-05-01. P.E.E. beviljades så kallad inneboendenorm för att kunna bekosta boendet hos flickvännen.

Parallellt pågick en diskussion om P.E.E:s möjligheter att söka insatser enligt LSS. Vid samtal med LSS-handläggare framkom att motståndet för ansökan om insatser fanns hos anhöriga till P.E.E. P.E.E. själv visade viss insikt för sitt handikapp och ville själv ansöka om LSS-insatser. Med hänsyn till detta övergick P.E.E:s framställningar till LSS-handläggare inom socialtjänsten. Även fortsättningsvis har dock både IFO och LSS-handläggare deltagit i samtal, besök och planering.

I slutet av maj blev P.E.E:s boendesituation akut med anledning av att förhållandet med flickvännen avslutades. P.E.E. bereddes plats på Salboheds

boendeenhet enligt LSS till och med terminsslutet. Platsen var inte inom den enhet där P.E.E. tidigare bott, och han avvisade erbjudandet bara efter någon timme. Han hämtades av brodern i Köping, och bor i avvaktan på en långsiktig lösning, hos brodern och hans fru.

Socialnämndens bedömning

Socialnämnden har i sin handläggning av ärendet kunnat konstatera svårigheter med bedömning av insatser utifrån olika aktuella lagstiftningar. P.E.E. tillhör uppenbarligen den personkrets som har rätt till insatser enligt LSS. Hans vårdnadshavare (med stöd från anhöriga) har avböjt att ansöka om sådana insatser eftersom de ansett att detta skulle ”stämpla” P.E.E. P.E.E. har nu som vuxen själv valt att ansöka om insatser enligt LSS, även om hans inställning är mycket ambivalent.

Socialnämnden har i mars 2004 fattat beslut om att avslå då aktuell ansökan från P.E.E., om boende på Salbohed. P.E.E. överklagade beslutet, med hjälp av personal på skolan. Under processen har P.E.E:s ansökan förändrats och han har ansökt om insats enligt LSS. Framtida insatser är ännu oklara, men i ett akut skede beslutade socialtjänsten att bevilja hans ansökan. Därmed har en vidare prövning av överklagan i länsrätten ej bedömts aktuell.

P.E.E. har i kontakter med både IFO och LSS-handläggare klargjort att han inte längre är intresserad av skolgång eller boende på Salbohed. Planering för behövliga insatser fortgår.

Socialtjänsten saknar information om i vilken utsträckning aktuell anmälan är känd för P.E.E., som den berör, och hur han själv skulle ställa sig till den.

Sammantaget är socialtjänstens bedömning att ärendet behandlats korrekt utifrån de förutsättningar som föreligger.

U.E., M.S. och U.Ö. yttrade sig över remissvaret. De anförde bl.a. följande. Det finns misstankar om att ekonomiska skäl var anledningen till att överklagandet inte vidarebefordrades till länsrätten. P.E.E. för illa av de provisoriska boendeformerna som skapades för att lösa hans situation under den tidsutdräkt som uppstod till följd av socialnämndens hantering av överklagandet.

JO inhämtade och tog del av socialförvaltningens journalanteckningar angående P.E.E. från dels individ- och familjeomsorgen under tiden januari–december 2004, dels LSS-handläggare under tiden maj–juni 2004.

I ett beslut den 30 september 2005 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Socialnämndens beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 16 kap. 3 § samma lag. Av 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att en skrivelse med ett överklagande skall ha kommit in till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Myndigheten prövar därefter om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid och skall, om skrivelsen kommit in för sent, i allmänhet avvisa den (24 § FL). Om skrivelsen inte avvisas skall myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

Förvaltningslagen anger inte någon bestämd frist inom vilken den beslutande myndigheten skall överlämna handlingarna i ett överklagat ärende till den högre instansen. Det ligger dock i sakens natur att överlämnandet –

när sådant skall ske – skall ske utan dröjsmål (se Hellners, T. m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer s. 308). Det allmänna kravet i 7 § FL, vilket vilar på uppfattningen att det är av vikt för rättssäkerheten att myndigheten handlägger sina ärenden så enkelt, snabbt och billigt som möjligt, gäller också här. JO har vid flera tillfällen uttalat att överlämnandet i normalfallet bör ske inom en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

I 27 § FL stadgas att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller som huvudregel även om beslutet överklagas.

Den beslutande myndigheten är sålunda under vissa förutsättningar skyldig att meddela ett nytt beslut som ändrar eller upphäver det tidigare beslutet. Det är endast klart oriktiga beslut som omfattas av omprövningsskyldigheten. Skyldigheten inträder inte om det krävs ytterligare utredning i ärendet för att en korrigerande skall kunna ske.

Omprövningsskyldigheten i 27 § FL är en minimiregel. Frågor om omprövning i andra fall än de av lagstiftaren påbjudna får lösas genom praxis eller specialbestämmelser. Möjligheten till omprövning utanför 27 § FL bör utnyttjas så att syftet med paragrafen främjas. Ett riktmärke bör alltså vara att omprövning hos den beslutande myndigheten ersätter prövning i högre instans om det innebär att oriktiga beslut kan rättas enklare, snabbare och billigare utan att säkerheten eftersätts. För det fall klaganden lämnar uppgifter som, om de är riktiga, kan föranleda omprövning torde det vara i linje med lagstiftarens avsikt att med användning av omprövningsinstitutet utanför 27 § FL:s ram behålla ett överklagande en kort tid för att kontrollera uppgifternas riktighet. Givetvis bör försiktighet iaktas så att förfarandet inte inkräktar på den högre instansens rätt att sörja för behövlig utredning. Möjligheten till omprövning bör inte utnyttjas så att det ger underlag för uppfattningen att myndigheten undertrycker överklagandet.

Några närmare föreskrifter om hur en myndighet skall gå till väga när den omprövar sina beslut har inte meddelats. I förarbetena har beträffande tidsåtgången uttalats att omprövningsmöjligheten inte får utnyttjas så att det slutliga avgörandet dröjer längre än annars eller så att förfarandet blir krångligare eller dyrare (se prop. 1985/86:80 s. 77). Myndighetens granskning av om klagandens skrivelse kan föranleda omprövning och, om beslutet inte genast ändras enligt klagandens begäran, överlämnande av klagandens skrivelse till den myndighet som skall pröva överklagandet bör inte heller i dessa fall överstiga en vecka.

Om myndigheten vid omprövning själv ändrar beslutet såsom klaganden begär förfaller överklagandet (28 § första stycket FL). I så fall tillämpas inte reglerna i 24 och 25 §§ FL. Ändrar myndigheten däremot beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske på grund av att skrivelsen med överklagandet har kommit in för sent (28 § andra stycket FL).

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår bl.a. följande. I mars 2004 avslog Socialnämnden i Köpings kommun P.E.E:s ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av boende på Salbohedskolans elevhem. Beslutet överklagades till länsrätten genom en skrivelse som kom in till socialnämnden den 2 april 2004. Överklagandet vidarebefordrades inte till länsrätten. U.E., M.S. och U.Ö. uttryckte i sin anmälan till JO misstankar om att socialnämnden uppsåtligt hade underlåtit att vidarebefordra överklagandet till länsrätten. Vad som har framkommit av utredningen ger inte stöd för att det skulle förhålla sig på det sättet. Socialnämnden har förklarat underlåtenheten att vidarebefordra överklagandet med att nämnden vid en omprövning som skedde enligt förvaltningslagen den 24 maj 2004 biföll P.E.E:s ansökan om insatser enligt LSS och att en prövning av överklagandet i länsrätten därefter inte bedömdes som aktuell.

Som framgår av det ovan anförda är det endast klart oriktiga beslut som omfattas av omprövningsskyldigheten i 27 § första stycket FL. Det framgår varken av journalanteckningarna från individ- och familjeomsorgen eller remissvaret att socialnämnden vid överklagandetidpunkten, dvs. den 2 april 2004, ansåg att avslagsbeslutet från mars 2004 var oriktigt. Därtill kommer att det var först den 3 maj 2004 som P.E.E. ansökte om rätt till insatser enligt LSS. Detta ger vid handen att någon skyldighet till omprövning i FL:s mening inte synes ha förelegat. Socialnämnden borde därför – efter sedvanlig rättidsprövning – skyndsamt, dvs. redan i början av april 2004, ha vidarebefordrat överklagandeskrivelsen och övriga handlingar i ärendet till länsrätten.

Fråga uppkommer om socialnämnden genom sitt nya beslut den 24 maj 2004 kan anses ha ändrat det tidigare beslutet såsom P.E.E. begärde i sitt överklagande och om överklagandet till följd därav har förfallit. Som framgår av det ovan anförda förfaller ett överklagande av en myndighets beslut, om myndigheten själv ändrar beslutet såsom klaganden begär (28 § första stycket FL).

P.E.E. överklagade socialnämndens beslut att avslå hans ansökan om bistånd enligt SoL. Vid tidpunkten för överklagandet hade han ännu inte ansökt om insatser enligt LSS. Genom det nya beslutet den 24 maj 2004 beviljade socialnämnden P.E.E. insatser enligt LSS för en viss angiven tidsperiod. Av 4 § LSS följer att lagen ger de personer som ingår i lagens personkrets rätt till särskilda insatser som betingas av deras särskilda behov utan att inskränka de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag. I det nya beslutet tillgodosågs således P.E.E:s begäran inte enligt den lagstiftning som han önskade vid tidpunkten för överklagandet, och den insats som beviljades var begränsad i tiden. Även om P.E.E. genom det nya beslutet rent faktiskt beviljades insatser för boende på Salbohedskolan, kan socialnämnden mot bakgrund av det nu anförda inte själv anses ha ändrat beslutet såsom han begärde i sitt överklagande. I motsats till vad socialnämnden måste ha menat anser jag inte att P.E.E:s överklagande rent formellt har förfallit till följd av den ändring som socialnämnden gjorde i beslutet den 24 maj 2004. Med hänsyn till den bristande överensstämmelsen mellan överklagandeskrivelsen och det nya

beslutet skulle socialnämnden efter genomförandet av omprövningen ha behandlat P.E.E:s överklagande som ett överklagande av det nya beslutet. Detta följer av 28 § andra stycket FL. Socialnämnden skulle följaktligen ha vidarebefordrat det nya beslutet, överklagandeskrivelsen och övriga handlingar i ärendet till länsrätten. Jag vill tillägga att även om överklagandet inte hade förfallit kan det givetvis diskuteras om saken i praktiken hade fallit eftersom P.E.E. beviljades en insats enligt LSS. Detta förhållande har dock nämnden inte haft att beakta vid den formella handläggningen av överklagandet.

Avslutningsvis vill jag kort beröra några frågor som rör omprövningsbeslutet.

Som jag har konstaterat ovan kan det ifrågasättas om det över huvud taget har förelegat någon omprövningssituation i det aktuella ärendet. Även för det fall socialnämnden skulle anses ha stöd för sin uppfattning att det funnits skäl att ompröva beslutet måste följande beaktas.

Såvitt framgår av LSS-handläggarens journalanteckningar fattade socialnämnden den 24 maj 2004 beslut om att bevilja P.E.E. insatser enligt LSS i form av boende på Salbohedskolan under tiden den 24 maj–11 juni 2004. Det dröjde således drygt sju veckor innan omprövningen skedde. Detta är naturligtvis en alltför lång tid, även om dröjsmålet till viss del har sin förklaring i att ansökan om insatser enligt LSS skedde först cirka fyra veckor efter det att överklagandet kom in till socialnämnden.

Det måste klart framgå av ett beslut om den beslutande myndigheten har företagit en omprövning och därigenom helt eller delvis har ändrat ett tidigare meddelat beslut eller om det rör sig om ett självständigt beslut. Detta är särskilt viktigt om det får konsekvenser för hanteringen av ett överklagande. Det är inte genom den föreliggande utredningen klarlagt om det av socialnämndens beslut den 24 maj 2004 framgår att nämnden har företagit en omprövning. Av utredningen framgår inte heller om socialnämnden i samband med det nya beslutet underrättade P.E.E. om att hans överklagande enligt nämndens uppfattning hade förfallit. En sådan upplysning borde socialnämnden ha tagit in i beslutet, se proposition 1985/86: 80 s. 80.

Tidsutdräkten som uppstod till följd av socialnämndens bristfälliga handläggning av P.E.E:s överklagande resulterade i att hans boendesituation var osäker och sårbar under en inte obegränsad tid. Socialnämndens agerande innebar därför en risk för rättsförlust för P.E.E. En klagande måste kunna lita på att ett överklagande snabbt vidarebefordras till överinstansen av den myndighet som har fattat beslutet så att överklagandet kan prövas. Detta är särskilt viktigt när det gäller beslut av här ifrågavarande slag.

Sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon

(Dnr 4324-2004)

I en anmälan till JO framförde P.N. klagomål mot Länsstyrelsen i Skåne län. Klagomålen avsåg länsstyrelsens, den sociala funktionens, tillgänglighet per telefon för allmänheten. P.N. anförde bl.a. följande. Den sociala funktionens telefontid för allmänheten är begränsad till vardagar kl. 09.00–10.00. Det innebär att den som ringer kan få vänta i telefonkö till efter kl. 10.00 bara för att få besked om att sociala funktionen inte tar emot samtal efter den tidpunkten. Det kan ifrågasättas om det är ett bra och tryggt system för allmänheten.

Länsstyrelsen i Skåne län anmodades att inkomma med upplysningar över vad som hade framförts i anmälan. I remissvaret, som hade beslutats av länsöverdirektören Lise-Lotte Reiter, anfördes bl.a. följande.

Länsstyrelsen anser att det finns anledning att se över rutinerna beträffande allmänhetens möjligheter att komma i kontakt med sociala funktionens tjänstemän. Som anges i promemorian (*se nedan; JO:s anm.*) har en heldag i januari 2005 avsatts för detta ändamål. Länsledningen kommer att hålla sig informerad om resultatet av det arbetet. Redan nu kan dock sägas att ledningen har en klar uppfattning att den tid som anges som allmän telefontid måste utökas.

Till remissvaret hade fogats en promemoria som var upprättad av Eva Carlström, socialdirektör och sektionschef för sociala funktionen vid Länsstyrelsen i Skåne län. I promemorian anfördes bl.a. följande (*bilagan är här utelämnad; JO:s anm.*).

Antalet telefonsamtal från kommunernas socialtjänst och allmänheten till sociala funktionen är stort och resurserna som avsatts för att ta emot samtal per telefon ska balanseras mot övriga uppgifter som myndigheten har. Ambitionen att besvara samtal och att ge en god service är hög. En serviceförklaring för länsstyrelsens telefontid i sociala frågor har upprättats. Denna biläggs yttrandet.

Kontakt med sociala funktionen kan i första hand tas vardagar mellan 09.00 och 10.00 då samtliga handläggare har telefontid. Övrig tid finns möjlighet att lämna meddelanden genom e-post, på fax eller att lämna meddelande på röstbrevlåda eller mobiltelefon. Genom sekreterare kan också meddelande lämnas till handläggare av ett ärende som ringer upp inom 24 timmar.

I januari 2005 har en hel dag avsatts för utvecklingsarbete beträffande funktionens tillgänglighet.

P.N. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Per telefon inhämtade JO kompletterande upplysningar från Eva Carlström. Därvid framkom i huvudsak följande.

Det arbete som inleddes i januari 2005 med att se över rutinerna för allmänhetens möjlighet att komma i kontakt med sociala funktionens tjänstemän fortgår och utvecklas alltjämt. Numera anges att handläggarna träffas säkrast under en viss tid, en timme, per dag. Bemanningen har utökats med sex nya tjänster. För det fall samtliga linjer är upptagna går det att lämna ett meddelande på en röstbrevlåda i vilket fall kontakt tas efter telefontidens slut. Handläggare som under övrig tid på dagen är på sitt rum och inte är upptagna av besök är tillgängliga för telefonsamtal.

I ett beslut den 28 oktober 2005 anförde *JO André* följande.

Enligt 5 § förvaltningslagen (1986:223), FL, skall myndigheter ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Bestämmelsen utgör emellertid inget hinder mot att en myndighet, när så är nödvändigt, begränsar sin telefontid till viss tid per dag. Om särskilda tider är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Jag har förståelse för att den sociala funktionen vid länsstyrelsen måste begränsa sin telefontid när det gäller att motta samtal från allmänheten. En myndighet har emellertid en långtgående serviceskyldighet. Av 4 § FL framgår att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. När det gäller länsstyrelsen är även bestämmelsen i 13 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) av betydelse. Enligt den bestämmelsen har länsstyrelsen till uppgift bl.a. att informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten. Sådana frågor kan vara brådskande och angelägna. Härav följer att länsstyrelsens sociala funktion inte i allt för hög grad kan begränsa allmänhetens möjlighet att nå myndigheten per telefon.

Med hänsyn till att länsstyrelsen, efter att ha inlett en översyn av rutinerna såvitt här är i fråga, har förbättrat den sociala funktionens tillgänglighet per telefon finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Fråga om beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut

(Dnr 776-2004)

I en anmälan till JO framförde N.N. klagomål mot Farsta stadsdelsnämnd bl.a. för att nämnden hade avvisat hans överklagande av ett beslut den 20 februari 2003 om att avslå en ansökan om bistånd för mars 2003 såsom för sent inkommet.

Inledningsvis inhämtades kopior av dels Farsta stadsdelsnämnds beslut av den 20 februari och den 20 mars 2003 angående bistånd till N.N. samt beslut om avvisning den 26 september 2003, dels Länsrättens i Stockholms län dom den 15 september 2003 i mål nr 6169-03.

Föredraganden inhämtade vidare telefonupplysningar i saken från socialsekreteraren Tanja Kallinen, Farsta stadsdelsförvaltning. Tanja Kallinen uppgav den 3 mars 2004 bl.a. följande.

Avvisningsbeslutet den 26 september 2003 expedierades till N.N. samma dag som beslutet fattades enligt anteckning på beslutet.

När ett avslagsbeslut expedieras antecknas det på handlingen och en överklagandehänvisning bifogas. Överklagandetiden är tre veckor. Om ett överklagande kommer in inom fem veckor från det att beslutet expedierades anses det vanligtvis ha kommit in i rätt tid. Förvaltningen delger inte beslut med parten genom delgivningskvitto eller förenklad delgivning.

Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över stadsdelsförvaltningens rutiner för beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut. Till remissen fogades bl.a. den tjänsteanteckning som upprättades efter det ovan refererade telefon-

samtalet med Tanja Kallinen. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av sektionschefen Kerstin Windisch och socialsekreteraren Ulrika Toresten upprättat yttrande i vilket anfördes följande.

Yttrandet avser förvaltningens rutiner för hanteringen av avslagsbeslut och hanteringen av överklagande i nämnda ärende.

Handläggning av ärendet

Den 20 februari 2003 beslutade Farsta stadsdelsförvaltning att avslå ansökan om försörjningsstöd för mars -03. Avslaget administreras till sökande tillsammans med ett brev 030220. Brevet tar upp avslagsgrunden samt informerar sökande om att han har en ny besöksid 030310. Brevet och avslaget upprättas i två exemplar, ett skickas till sökandes hemadress och ett lämnades i kassan där sökande hämtar sina pengar. Anledningen till att brevet och avslaget upprättats i dubbla exemplar är att säkerställa att sökande verkligen får informationen.

Den 20 mars 2003 beslutade Farsta stadsdelsförvaltning att avslå ansökan om försörjningsstöd för april 2003. Avslaget skickas tillsammans med ett brev till sökandes hemadress samt lämnas i kassan, se ovan.

Beslutet för april 2003 överklagas och sändes till länsrätten den 28 mars 2003.

Den 1 april 2003 inkommer ännu ett överklagande på beslutet fattat den 20 mars -03 och här framkommer att sökande anser sig överklagat även beslutet för mars månad. Något överklagande för mars har dock inte inkommit.

Den 14/4 träffar sökande undertecknad på sin stående tid och under detta möte kommuniceras de båda avslagsbesluten. Sökande informeras om att endast avslaget gällande försörjningsstöd för april -03 har skickats till länsrätten. Under samtalet tar utredaren upp att något överklagande för mars -03 inte inkommit och om sökande avser att överklaga det beslutet så kommer det troligtvis att avvisas till följd av att det inte inkommit i laga tid.

Den 26 september 2003 avvisar stadsdelsförvaltningen överklagandet avseende beslut fattat den 20 februari. Avvisning sker efter att länsrätten överlämnat dom i mål 6169 där de uppmanar stadsdelsförvaltningen att ompröva/rättidspröva avslaget. Något formellt överklagande har inte inkommit men då sökande upplever sig ha överklagat även beslutet för mars -03 och då det är länsrättens uppfattning att överklagandet bör rättidsprövas så sker detta. Beslutet att avvisa överklagandet har diskuterats med sökande både före och efter beslutsdagen. Något överklagande på rättidsprövningen har inte inkommit.

Allmänt om ärendet

Sökande har sedan lång tid påstått att han inte får den post vi tillsänder honom. Som en konsekvens av det lämnas numera alltid en kopia i kassan där sökande hämtar sina pengar. Ytterligare en åtgärd stadsdelsförvaltningen vidtagit för att förbättra kommunikationen med sökande och för att undvika missförstånd med denne är att erbjuda honom en fast besöksid varje månad. Sökande har haft en stående tid under hela våren -03 för att underlätta informationsutbytet. Detta arrangemang bestämdes på möte 021212 där sökande själv deltog. Tyvärr har sökande oftast uteblivit från dessa möten och missförstånden har fortsatt att genomsyra utredningen.

När det gäller överklagandet av beslutet fattat 030220 uppger sökande i brev till Justitieombudsmannen daterat 17/2 2004 att han överklagade det beslutet 030224. Stadsdelsförvaltningen har inte fått in detta överklagande.

Angående förvaltningens rutiner

Den information om socialtjänstens rutiner som framkommer i tjänsteanteckning 040303 är korrekt. När ett avslagsbeslut expedieras antecknas det på handlingen. Avslaget skickas till sökande tillsammans med en överklagande hänvisning. Tiden för att överklaga är fem veckor. Ett överklagande som inkommer inom fem veckor sedan det expedierats beräknas med andra ord ha inkommit i laga tid. Det som kan understrykas är att vi i detta ärende arbetat för att all information skall ges både muntligt och skriftligt.

N.N. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 17 oktober 2005 anförde *JO André* följande.

Socialnämndens beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 16 kap. 3 § samma lag.

I 21 § förvaltningslagen (1986:223), FL, anges bl.a. följande. En part skall 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, skall han även underrättas om hur han kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Av 23 § andra stycket FL framgår att ett överklagande skall ha kommit in till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Myndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid (s.k. rättidsprövning) och skall i allmänhet avvisa skrivelsen om den har kommit in för sent (24 § första stycket FL). Om skrivelsen inte avvisas skall myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

Tidsfristen för överklagande räknas från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslut inte bringas till partens kännedom genom delgivning, skall klagotiden i överensstämmelse med stadgad praxis räknas från den dag då klaganden skriftligen fick del av beslutet genom myndighetens försorg (se Hellners, T. m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer s. 297 och 302). Ett beslut om att avvisa ett överklagande på grund av att det inkommit för sent förutsätter alltså att myndigheten har kännedom om tidpunkten för delfäendet.

Det föreligger inte något tvång för myndigheten att delge ett beslut med den enskilde. Frågan om delgivning skall ske får avgöras från fall till fall och med hänsyn till ärendets utgång och karaktär. Myndigheten skall därvid se till behovet av bevis om att parten fått del av beslutet. Om beslutet har delgetts med den enskilde går tidpunkten för delfäendet att fastställa. Om delgivning inte har skett och det är oklart när klaganden fick del av beslutet torde oftast överklagandet få antas ha inkommit i rätt tid. En närmare undersökning kan dock behöva göras, ifall omständigheterna gör det sannolikt att tiden är överskriden (prop. 1985/86:80 s. 74).

I förevarande fall avvisade Farsta stadsdelsnämnd genom beslut den 26 september 2003 N.N:s överklagande av beslutet den 20 februari 2003

såsom för sent inkommet. I avvisningsbeslutet anfördes bl.a. att N.N. tog del av avslagsbeslutet den 20 februari 2003 och att överklagandet inkom till nämnden den 31 mars 2003. Nämnden har anført att N.N. underrättades om innehållet i beslutet av den 20 februari 2003 genom att beslutet dels skickades i lösbrev till N.N:s hemadress, dels lämnades i kassan där N.N. hämtar sitt bistånd. Enligt uppgift fogades även ett följebrev till besluten, där N.N. informerades bl.a. om ny besökstid.

Uppgiften i avvisningsbeslutet om att N.N. skulle ha tagit del av beslutet den 20 februari 2003 samma dag som beslutet meddelades har över huvud taget inte kommenterats av nämnden i remissvaret. Av de upplysningar som Tanja Kallinen har lämnat per telefon till JO sammantaget med vad nämnden har anført i remissyttrandet synes dock framgå att nämnden har lagt den dagen som beslutet skickades hem till N.N., och lämnades i kassan, till grund för sin bedömning huruvida överklagandet har kommit in i rätt tid. Detta trots att utgångspunkten för nämndens rättidsprövning rätteligen, i enlighet med vad som har redogjorts för ovan, skulle ha varit den dag då N.N. fick del av beslutet genom nämndens försorg. I remissvaret har nämnden även bekräftat förvaltningens uppgifter om de rutiner som tillämpas vid beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut och därvid anført att ett överklagande som inkommer inom fem veckor från det att beslutet har expedierats anses ha kommit in inom rätt tid. Nämnden har vidare anført att tiden för att överklaga ett beslut om bistånd är fem veckor. Dessa uttalanden från nämnden är med hänsyn till gällande bestämmelser ägnat att förvåna. Det finns inte någon rätt för en myndighet att efter eget skön bestämma överklagandetiden och hur den skall beräknas (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 187 och 2000/01 s. 495).

Vad gäller det förfaringsätt som nämnden har använt sig av för att underrätta N.N. om innehållet i nämndens beslut om bistånd vill jag anføra följande. Jag finner ingen anledning att kritisera nämnden för att den, i stället för att delge besluten med N.N. enligt delgivningslagen (1970:428), har försøkt underrätta N.N. om innehållet i besluten genom att skicka dessa till N.N:s hemadress och hålla besluten tillgängliga i kassan där N.N. hämtar sitt bistånd. Om en myndighet underrättar en part om innehållet i ett avslagsbeslut genom att beslutet överlämnas till parten vid ett besök på myndigheten åligger det dock myndigheten, bl.a. för att skaffa sig visshet om från vilken dag överklagandetiden börjar löpa, att noggrant dokumentera när och hur beslutet har överlämnats till den berörde. Detta kan exempelvis ske genom en signerad anteckning i akten. Av den föreliggande utredningen framgår inte om och hur Farsta stadsdelsnämnd har dokumenterat ett eventuellt överlämnande av beslut till N.N i samband med dennes besök på nämnden.

Avslutningsvis vill jag göra några korta påpekanden med anledning av N.N:s skrivelse av den 31 mars 2003. Skrivelsen har inkommit till både Farsta stadsdelsförvaltning och länsrätten. Möjligen kunde skrivelsen, redan när den kom in till förvaltningen, anses som ett överklagande av nämndens avslagsbeslut den 20 februari 2003. Av utredningen framgår emellertid att förvaltningen vid ett möte med N.N. den 14 april 2003 har redogjort för hur förvaltningen har uppfattat och hanterat skrivelsen. Jag finner därför inte anledning att göra några ytterligare uttalanden beträffande denna fråga.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om en kommunal nämnd, med hänvisning till det nationella utjämningsystemet avseende kommunernas kostnader för verksamhet enligt LSS, har kunnat säga upp avtal med en annan kommun om tillhandahållande av en insats för en person i form av ett s.k. särskilt boende, m.m.

(Dnr 2426-2005)

Socialnämnden i Täby kommun har tidigare beviljat N.N., född 1978, insatser enligt LSS i form av särskilt boende enligt 9 § 9 LSS och daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Det särskilda boendet har tillhandahållits i Gnesta kommun enligt ett avtal med socialnämnden i den kommunen. För den dagliga verksamheten har Föreningen Helgestahemmet i Mölnbo svarat enligt ett avtal med socialnämnden i Täby kommun.

I en skrivelse till Gnesta kommun den 12 februari 2004 sade Socialnämnden i Täby kommun upp avtalet avseende bostad för N.N. att upphöra fr.o.m. den 1 juni 2004. Socialnämnden sade samma dag upp avtalet med Föreningen Helgestahemmet avseende daglig verksamhet för N.N. Även den insatsen skulle upphöra fr.o.m. den 1 juni 2004.

I en skrivelse, som är daterad den 1 mars 2004, från socialkontoret i Täby kommun till N.N:s gode man anfördes i huvudsak följande.

Vi vill informera er om att beslut har tagits i riksdagen 2003-11-13 som berör personer med boende enligt LSS utanför den kommun som tagit beslut och har kostnadsansvar för insatsen. Beslutet har främst tillkommit för att utjämna de kostnader som landets kommuner har för insatser enligt LSS, men kommer även att beröra omsorgsansvar och handläggning av ärenden.

Med anledning av utjämningsystemet kommer Täby kommun att säga upp alla avtal som träffats med vårdgivare utanför den egna kommunen. Omsorgs- och kostnadsansvar för samtliga insatser enligt LSS överförs därefter till den kommun där boendet är beläget. För att överföringen ska fungera på bästa sätt kommer kommunen att samarbeta både med övertagande kommun och vårdgivaren.

När avtalen överförs kommer er kontakt med handläggaren i Täby kommun att upphöra och övertas av boendekommunen. När allt är formellt klart kommer vi att inbjuda er till överföringssamtal med nuvarande och blivande handläggare för att ge kontinuitet och garantera informationsutbytet.

Gnesta kommun begärde att Länsstyrelsen i Stockholms län skulle granska hur Täby kommun hade handlagt ärendet rörande insatserna för N.N. Länsstyrelsen (länsstyrelsens beslut den 14 december 2004, dnr 7011-04-69558) begränsade sig till att ”enbart informera och ge vägledning med utgångspunkt från LSS samt proposition 2000/01:6 Avtal om visst kostnadsansvar för insatser enligt LSS” och att hänvisa till kapitlet Ansvarig kommun i Socialstyrelsens publikation Bostad med särskild service för vuxna (2003).

I en anmälan till JO hemställde socialchefen Anne Saaristo, Gnesta kommun, att JO skulle granska hur Socialnämnden i Täby kommun hade handlagt ärendet rörande N.N. Eftersom Täby kommun hade handlagt andra ärenden på samma sätt som ärendet rörande N.N. begärde Anne Saaristo att JO:s granskning skulle avse även de ärendena.

2006/07:JO1

Anne Saaristo anförde under rubriken Bakgrund till anmälan följande (den åberopade bilagan har här utelämnats).

Täby kommun har med hänvisning till införandet av det nya nationella utjämningsystemet för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) beslutat att avsluta samtliga köp av boenden och sysselsättning utanför den egna kommunen (bilaga 1). Avbrytandet av verkställigheten har i det aktuella ärendet skett utan formell omprövning av den enskildes bakomliggande rättighetsbeslut enligt LSS. Täby kommun/social omsorg har endast meddelat Gnesta med flera andra kommuner om att dessa skall ta över ärendena samt sagt upp avtalen med vårdgivarna. Individen med rätt till insatser enligt LSS har övergivits utan ett beslut och därmed utan möjlighet att överklaga.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Täby kommun för utredning och yttrande. I JO:s remiss till socialnämnden angavs att yttrandet särskilt skulle belysa förutsättningarna för att låta insatserna särskilt boende och daglig verksamhet upphöra utan att nämnden hade fattat något formellt beslut i frågan. Yttrandet skulle även belysa vilka åtgärder som hade vidtagits för att förhindra de negativa konsekvenser som i praktiken hade uppstått för den enskilde.

I sitt remissvar anförde Socialnämnden i Täby kommun följande.

Varför har Täbys socialnämnd inte fattat något formellt beslut gentemot den funktionshindrade om planerna att låta insatserna enligt LSS för Täbys del upphöra?

Täbys socialnämnd har velat avvakta Gnestas inställning och slutlig rättslig prövning av deras vägran att ta på sig LSS-ansvaret. För många funktionshindrade skapar en förändring av bostadsort och nya miljöer för daglig verksamhet stor oro. Ett formellt beslut i nuläget skulle alltså kunna skapa onödigt oro utan att föra något positivt med sig för den funktionshindrade som i första hand vill bo kvar i Gnesta och fortsätta med sin dagliga verksamhet där. Om det visar sig att Gnesta har rätt att vägra att ta på sig ansvaret för boende och daglig verksamhet och den funktionshindrade ändå anser att han vill bo kvar i Gnesta blir detta faktum onekligen en mycket viktig omständighet som Täbys socialnämnd måste väga in i ett eventuellt nytt beslut.

Målet för Täby har varit att ordna övertagandet i samförstånd med kommunen och den funktionshindrade. Den funktionshindrade vill givetvis ha ett tydligt besked från Gnesta. När Gnesta inte velat lämna ett sådant besked har han alltså begärt ett förhandsbesked enligt § 16 LSS. Inte heller ett sådant besked har Gnesta velat lämna. Hade Gnesta kommun accepterat ett övertagande och ansett att den funktionshindrade haft rätt till oförändrade insatser enligt LSS hade den funktionshindrade inte behövt känna oro inför en förflyttning av myndighetsansvaret.

Vad har Täby gjort för att förhindra eventuella negativa konsekvenser, som Gnesta kommuns inställning kan orsaka den funktionshindrade?

När det stod klart att Gnesta inte tagit ansvar för att den funktionshindrade fick fortsätta den dagliga verksamheten i föreningen Helgestahemmet från januari 2005 har Täbys sociala omsorg tecknat nytt avtal med föreningen fram till och med december 2005. För Täbys del ansågs det oförsvarligt att låta honom vara helt utan daglig verksamhet. För att överhuvudtaget få tillgång till platsen för daglig verksamhet ställde Gnesta kommun krav på att Täby i fortsättningen betalade den funktionshindrades bostadshyra. Även det

kravet har Täby tvingats att acceptera för att den funktionshindrade inte skulle riskera att bli utan daglig verksamhet under resten av året. Dessa åtgärder får anses som drastiska med tanke på att kommunallagen i princip förbjuder en kommun att betala för personer bosatta i annan kommun.

Något om bakgrunden till Täbys agerande

När en enskilds behov av insatser enligt LSS uppkommer är det inte alltid möjligt att inom rimlig tid ordna fram lämplig bostad och personal med adekvat kompetens inom den egna kommunen. Täby liksom andra kommuner har då – i samråd med den funktionshindrade och dennes föräldrar eller gode man – fått söka lösningar utanför den egna kommunen. Följden blir att avtal har träffats med andra kommuner och/eller enskilda vårdgivare utanför kommunen. Detta har då ansetts som en tillfällig lösning tills motsvarande har kunnat ordnas i hemkommunen.

När handläggarna vid återkommande planerings- och uppföljningssamtal med den funktionshindrade och dennes närmaste konstaterar att lösningen utanför hemkommunen fungerar utmärkt blir en flytt inte särskilt lockande eftersom det alltid finns en viss osäkerhet om hur ändringen i praktiken kommer att falla ut. Det känns tryggare att behålla en lösning som fungerar bra än att riskera att få något som den funktionshindrade kan uppleva som sämre. Därför har många lösningar utanför kommunen fått vara kvar under lång tid.

Den grundläggande utgångspunkten för LSS är att insatserna skall tillgodoses i den kommun där man är bosatt dvs. hemkommunen (§ 16). Enligt kommunallagen får kommunen inte betala för vård och omsorg för någon som är bosatt i en annan kommun annat än i vissa undantagsfall.

Kommunen kan bara behålla kostnadsansvaret för personer som flyttat från kommunen om det finns ett lagstöd för ett sådant ansvar. Sådant lagstöd finns bl.a. i § 17 a LSS som gäller när det finns särskilda skäl och avser en tidsbegränsad period i avvaktan på att det går att ordna bostad och riktiga insatser i övrigt i den ursprungliga hemkommunen.

När lösningen, som i det här fallet, inte längre kan anses tillgodose ett tillfälligt behov kan inte heller avtalen längre anses förenliga med kommunallagen.

Det kan tidigare ha funnits ekonomiska utjämningskäl för att inte tidigare ha låtit vistelsekommunen ta över ansvaret för LSS för person som placerats där av annan kommun. Det skälet borde inte finnas kvar när det nya nationella utjämningsystemet nu har införts 2004. Systemet skall utjämna kostnadsskillnaderna för LSS-verksamheten mellan kommunerna. Om vistelsekommunen i fortsättningen tar över hela ansvaret innebär det också den fördelen att myndigheten kommer närmare den funktionshindrade, som då borde få bättre möjligheter att påverka situationen i den nya bosättningskommunen.

Mot den bakgrunden ansåg kommunstyrelsen i Täby kommun det riktigt och rimligt att säga upp avtalen med andra kommuner och enskilda vårdgivare utanför kommunen. Samtidigt övertar kommunen LSS-ansvaret för de personer som placerats i Täby av andra kommuner. Överförandet av kostnads- och myndighetsansvaret ansågs kunna ske med god framförhållning så att vistelsekommunen fick tid att förbereda ett övertagande och sätta sig in i den funktionshindrades situation i kontakter med gode man och handläggare från Täby. För det fall det gällde en enskild vårdgivare kunde vistelsekommunen fullfölja avtalet med denne. Tanken var att den funktionshindrades situation inte skulle behöva påverkas på grund av att ansvarig myndighet ändrade ställe.

Kommunens inställning meddelades Gnesta kommun och övriga berörda under februari och mars 2004. Trots att det funnits god tid för att diskutera ekonomiska övergångslösningar och förbereda mottagandet av myndighetsansvaret har Gnesta motsatt sig ett övertagande. Gnesta har inte velat ge godemannen besked om Gnesta är beredda att ta över ansvaret för det boende

och verksamhet, som Täby tidigare ordnat. Godemannen begärde ett s.k. förhandsbesked enligt § 16 andra stycket LSS. Detta avvisades då Gnesta inte ansåg sig skyldiga att lämna ett sådant besked då han redan bodde i kommunen. Länsrätten, som prövat ärendet, ansåg att Gnesta är skyldig att pröva ansökan om förhandsbesked och återförvisade ärendet till kommunen. Länsrättens beslut har enligt uppgift överklagats av Gnesta kommun.

Gnesta kommun påstår sig ha låtit en konsult granska ärendet ur juridisk synpunkt. Om Täby skulle fått ta del av den utredningen hade det kanske varit möjligt att undanröja vissa feltolkningar av lagstiftningen, som kan ha legat till grund för Gnestas agerande.

Övriga synpunkter

I kommunens uppgifter ingår att, i enlighet med vad som sägs i socialtjänstlagen, hålla sig förtrogen med levnadsförhållandena och planera för de olika insatser som nu och i framtiden anses erforderliga för att uppfylla de olika lagstiftningarnas krav på omsorg och särskilda insatser. För Gnestas del har det alltså sedan lång tid varit känt vilka personer med funktionshinder som var bosatta i kommunen.

Dessutom framgår av betänkandet (SOU 2002:103) och propositionen (2002/03:151), som föregick lagstiftningen om utjämning av vissa kostnader för stöd och service att tidigare avtal mellan kommunerna skulle kunna upphöra i och med att det nya kostnadsutjämningsystemet införts. Det har alltså funnits god tid för diskussioner och planering. Det skall i princip inte finnas ekonomiska hinder för att ta emot en funktionshindrad förutsatt att kommunen sköter de rutiner, som fordras för att få del av den nationella utjämningen.

Den enskildes egna önskemål skall ha ett stort inflytande på myndighetens bedömningar om vilka omsorgsbehov som skall tillgodoses. Detta betyder, såsom länsstyrelsen påpekat, att om den enskilde själv väljer att stadigvarande bosätta sig på den nya orten kan detta inte ifrågasättas med hänvisning till de upprättade avtalen. I sådana fall övergår ansvaret till den nya kommunen. Även om lagstiftningen synes tydlig i dessa avseenden (se bl.a. § 16 LSS) har Gnesta – trots vad både länsstyrelse och länsrätt sagt – inte velat acceptera följderna. Gnesta kan knappast sägas ha satt hänsynen till den funktionshindrade i förgrunden för sitt agerande.

När Gnesta inte accepterar att följa uppenbara skyldigheter enligt socialtjänstlagen om kravet att sörja för dem som är bosatta inom kommunen och underlåter att lämna besked på förfrågningar, som lagstiftningen tydligt anger (§ 16 LSS), och detta leder till att den funktionshindrade riskerar att ta skada eller i allt fall inte får tillgång till det lagstiftningen ger honom rätt till finns onekligen anledning för JO att granska Gnesta kommuns agerande i ärendet.

Anne Saaristo yttrade sig över remissvaret.

I ärendet kom fram att Socialnämnden i Gnesta kommun den 12 januari 2005 hade avslagit en ansökan från N.N. om förhandsbesked enligt 16 § LSS avseende insatser enligt 9 § 9 och 10 LSS. Som skäl för beslutet anförde nämnden bl.a. att det saknades förutsättningar för att meddela ett förhandsbesked eftersom någon verklig flyttning till Gnesta inte skulle ske och att Täby kommun var att anse som ansvarig kommun. N.N. överklagade beslutet till Länsrätten i Södermanlands län.

Med anledning av att N.N. hade överklagat nämndens beslut om förhandsbesked inhämtade JO en kopia av länsrättens beslut den 17 juni 2005 (mål nr 334-05E). I sitt beslut biföll länsrätten N.N:s överklagande och återförvisade målet till Socialnämnden i Gnesta kommun för prövning av ansökan om förhandsbesked enligt 16 § LSS.

Föredraganden inhämtade per telefon att Socialnämnden i Gnesta kommun hade överklagat länsrättens beslut och att Kammarrätten i Stockholm den 14 juli 2005 beviljade prövningstillstånd och förordnade om inhibition av länsrättens beslut.

JO hade i ärendet tillgång till socialkontorets i Täby kommun personakt angående N.N.

Socialnämnden i Täby kommun anförde i sitt remissvar att kommunstyrelsen hade bedömt det riktigt och rimligt att säga upp avtalen med andra kommuner och enskilda vårdgivare utanför kommunen. Med anledning av den uppgiften tog JO del av kommunstyrelsens beslut i protokoll den 17 juni 2004, § 106.

I ett beslut den 10 november 2005 anförde *JO André* följande.

En person som tillhör den s.k. personkretsen enligt 1 § LSS har enligt 7 § LSS rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9 LSS (t.ex. bostad med särskild service för vuxna) om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och om behovet inte tillgodoses på annat sätt. Under samma förutsättningar har viss del av personkretsen i 1 § LSS även rätt till daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS.

När det gäller insatser avseende särskilt boende och daglig verksamhet framgår av 2 § LSS att det är kommunen som svarar för insatserna. Kommunens ansvar gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen (16 § första stycket LSS). En kommun får med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt LSS (17 § LSS).

LSS bygger således på ett bosättningsbegrepp. Det är den kommun där den enskilde bor som skall svara för insatserna. Vid bedömningen av var en person skall anses vara bosatt kan ledning hämtas från bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) om rätt folkbokföringsort. En person kan alltså i regel anses bosatt på den ort där han eller hon är folkbokförd (prop. 1992/93:159 s. 185). Om det står klart att en person är bosatt i en kommun men är folkbokförd i en annan kommun är det den kommun där den enskilde bor som skall handlägga en ansökan om en insats (se RÅ 1999 ref. 44; jfr RÅ 1999 ref. 11).

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Mot bakgrund av denna lokaliseringsprincip ifrågasattes tidigare om en kommun kunde bevilja en insats i form av ett särskilt boende utanför den egna kommunen om den enskilde efter flyttningen skulle anses vara bosatt i den andra kommunen. Frågan behandlades i propositionen 2000/01:6 Avtal om visst kostnadsansvar för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förslagen i propositionen föranledde införandet av bestämmelsen i 17 a § LSS. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2001. Enligt den bestämmelsen får en kommun utan hinder av vad som stadgas i 16 § första stycket LSS, om särskilda skäl föreligger, träffa avtal om kostnadsansvar för insatser enligt 9 § LSS för en enskild som

genom insats enligt bl.a. 9 § 9 LSS inte längre kommer att vara bosatt i kommunen. Ett sådant avtal får träffas med en annan kommun eller med en enskild vårdgivare i en annan kommun.

Syftet med bestämmelsen i 17 a § LSS är att underlätta för enskilda, t.ex. personer med en ovanlig diagnos eller som har komplicerade funktionshinder, att få tillgång till anpassade boendelösningar och särskild kompetens som kan vara svårt att tillhandahålla i små kommuner. Bestämmelsen syftar också till att ge möjlighet för kommuner med ett litet befolkningsunderlag att samverka om bl.a. gemensamma gruppboendestäder för att kunna erbjuda fler boendeanternativ än vad som annars varit fallet.

I förarbetena till bestämmelsen framhöll regeringen att man vid bedömningen av var en person skall anses vara bosatt skulle se till bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481). Innebörden i folkbokföringslagen är att en person skall anses vara bosatt i den kommun där han har sin huvudsakliga dygnsvila. I propositionen anfördes vidare bl.a. följande (prop. 2000/01:6 s. 7 f.).

När en person beviljas bostad med särskild service enligt 9 § 8 eller 9 LSS övergår ansvaret enligt nuvarande regler till den kommun där bostaden är belägen eftersom personen enligt folkbokföringslagen måste betraktas som bosatt där han eller hon har sin dygnsvila. Den praxis som vuxit fram mellan kommunerna är emellertid annorlunda. Kommuner betalar i vissa fall för boendeplatser i andra kommuner eller hos enskilda vårdgivare i annan kommun trots att personen blivit folkbokförd i den kommunen. Dessa köp regleras i avtalsform. De avtal som finns inom detta område är vanligtvis tidsbegränsade och löper tills dess någon part säger upp det. I dag finns inget egentligt lagstöd för att träffa dessa avtal.

När det gällde innebörden av den nya bestämmelsen i 17 a § LSS anfördes i propositionen bl.a. följande (s. 9).

Regeringen föreslår således att en ny bestämmelse införs i LSS, med innebörden att en kommun får teckna avtal om kostnadsansvar för insatser enligt 9 § LSS för en enskild person som är eller har varit bosatt i kommunen om denne beviljats insats enligt 9 § 8 eller 9 LSS i en annan kommun och därmed blir folkbokförd där. Regeringen föreslår att sådant avtal får ingås med en annan kommun eller en enskild vårdgivare i en annan kommun. – – – Om den enskilde senare själv väljer att stadigvarande bosätta sig på den nya orten kan dock detta inte ifrågasättas med hänvisning till det upprättade avtalet. I sådana fall övergår ansvaret till den nya kommunen.

Möjligheten för en kommun att teckna avtal med en annan kommun eller en enskild vårdgivare i en annan kommun förändrar inte den grundläggande utgångspunkten i LSS. Den är att insatserna i första hand skall tillgodoses i den kommun där man är folkbokförd dvs. i hemkommunen. – – – Den utökade avtalsmöjligheten innebär inte heller någon förändring vad gäller rätten att flytta till en annan kommun. Avtalsmöjligheten påverkar inte den enskildes rätt att ansöka om förhandsbesked enligt LSS.

Om en person som anges i 1 § LSS tänker bosätta sig i en kommun, skall kommunen på ansökan meddela förhandsbesked om rätten till insatser från kommunen enligt 9 §. Vid prövningen av en ansökan om förhandsbesked skall bestämmelserna i LSS gälla. Kommunen skall utan dröjsmål planera och förbereda insatser som förhandsbeskedet ger den enskilde rätt till om han bosätter sig i kommunen. Förhandsbeskedet gäller under sex månader räknat

från den dag då insatserna blir tillgängliga för den enskilde (16 § andra stycket LSS).

I 16 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) finns det en bestämmelse om överflyttning av ärenden. Av bestämmelsen framgår att ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild kan flyttas över till en annan socialnämnd. Överflyttning skall ske om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt. Om de berörda kommunerna inte kan komma överens om överflyttning får den kommun där frågan om överflyttning har kommit upp ansöka om överflyttning av ärendet hos den länsstyrelse där den andra kommunen ligger.

Bestämmelsen i 16 kap. 1 § socialtjänstlagen gäller inte ärenden som rör insatser enligt LSS. Det finns i LSS inte någon motsvarande bestämmelse om överflyttning av ett ärende.

Ett beslut att avslå en ansökan om en insats enligt LSS eller ett beslut om att en sådan insats skall upphöra kan överklagas till domstol. Detta gäller även ett beslut om att avslå en ansökan enligt 16 § andra stycket LSS om s.k. förhandsbesked. JO är ett s.k. extraordinärt tillsynsorgan och JO har inte till uppgift att ersätta den roll som t.ex. en domstol har. Det är inte heller JO:s uppgift att i ett enskilt fall slå fast vilken kommun som har skyldighet att svara för en insats enligt t.ex. LSS. Min tillsyn i den här typen av ärenden är som regel inriktad på att kontrollera att enskildas rätt inte blir lidande på grund av en konflikt mellan två kommuner om vilken av dem som har ansvaret och den granskningen avser främst kommunernas handläggning i formellt hänseende. Vad jag anför nedan skall läsas utifrån denna begränsning av min tillsyn.

Socialnämnden i Täby kommun beviljade år 1999 N.N. insatser enligt 9 § LSS i form av särskilt boende och daglig verksamhet. Insatserna har tillhandahållits utanför kommunen genom avtal med Gnesta kommun och Föreningen Helgestahemmet. Det synes inte råda någon oenighet mellan Socialnämnden i Täby kommun och Socialnämnden i Gnesta kommun om att N.N. även fortsättningsvis har rätt till insatser enligt LSS i form av särskilt boende och daglig verksamhet. Däremot är de inte överens om vilken av kommunerna som ekonomiskt skall svara för att N.N. får insatserna. Av anmälan eller remissvaret framgår inte var N.N. var folkbokförd när Socialnämnden i Täby kommun väckte frågan om sitt fortsatta ansvar för insatserna enligt LSS. Däremot framgår av utredningen att N.N. sedan flera år bor i Gnesta kommun och att tanken är att han skall bo kvar där.

Gnesta kommun och Täby kommun har vid sina diskussioner om ansvaret för N.N:s ärende och i sina skrivelser till JO berört det kostnadsutjämningsystem som har införts angående kommunernas kostnader för insatser enligt LSS och den betydelse som det systemet kan ha när det gäller vilken av de båda kommunerna som skall svara för N.N:s insatser enligt LSS.

Bestämmelser om kostnadsutjämningsystemet inom LSS-området regleras i lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. För varje kommun skall en standardkostnad beräknas för bl.a. verksamheten enligt 9 § 2–10 LSS. Beroende på hur den enskilda kommunens standardkostnad per invånare avviker från den för landet genomsnittliga standardkostnaden per invånare lämnas ett bidrag från staten eller betalas en avgift till staten. Bidragen och avgifterna skall beräknas så att de sammanlagda bidragen och avgifterna uppgår till lika stora belopp, vilket innebär att systemet är statsfinansiellt neutralt. I förarbetena (prop. 2002/03:151 s. 33) förutsattes att de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen för LSS-kostnader skulle komma att upphöra i samband med att det nationella utjämningsystemet infördes. I sammanhanget berördes även de avtal som hade träffats med stöd av 17 a § LSS. Regeringen anförde därvid att kommunernas möjligheter att träffa sådana kostnadsavtal för personer som är bosatta i en annan kommun även fortsättningsvis kommer att fylla en viktig funktion. Regeringen ansåg att regleringen kommer att behövas ”för personer med ovanliga diagnoser samt i syfte att kunna erbjuda tillfälligt boende i en annan kommun under tiden hemkommunen bygger upp en lämplig verksamhet”. Frågan om uppsägning av sådana avtal behandlades inte i propositionen men den hade diskuterats av Kommittén Utjämning av LSS-kostnader i dess slutbetänkande SOU 2002:103. Kommittén anförde bl.a. följande (s. 143).

Kommittén anser därför att ett mycket rimligt antagande är att ett stort antal av de avtal som finns i dag inom en snar framtid kommer att sägas upp av de kommuner som i dag betalar. Inrättas ett nationellt utjämningsystem kan detta ske utan att vissa kommuner med större koncentrationer av LSS-verksamhet blir ekonomiskt mycket hårt trängda. I vissa mindre kommuner kan de ökade kostnaderna motsvara uppemot 20 procent av nuvarande skatteuttag.

Ett utjämningsystem har av praktiska skäl svårt att ge omedelbar kompensation för kommunerna för nyinflyttade personer med behov av service.

— — —

Vid flyttning till annan kommun så finns det därför fog för att tidigare boställningskommun betalar personens alla kostnader fram till det datum då inflyttningskommunen får kompensation via det nationella utjämningsystemet.

Lagstiftningen om kostnadsutjämnning har inte någon direkt betydelse för vilken kommun som skall ha ansvaret för insatserna i ett enskilt fall. Jag kommer därför inte att närmare gå in på den lagstiftningen i detta beslut. Min bedömning av hur Socialnämnden i Täby kommun har handlagt ärendet skall i stället göras utifrån de bestämmelser som finns i LSS om den enskildes rätt till insatser enligt den lagen och vilken kommun som skall svara för dessa.

Avtalet mellan Gnesta kommun och Täby kommun angående N.N:s särskilda boende träffades den 10 april 2000, dvs. innan 17 a § LSS började att gälla. Mot bakgrund av det ovan anförda kan det diskuteras om Täby kommun då kunde ingå avtalet eftersom N.N. efter flyttningen får anses ha varit

bosatt i Gnesta kommun. Vid riksdagens behandling av frågan om införandet av 17 a § LSS konstaterade socialutskottet att det enligt vad utskottet erfarit redan fanns avtal med syfte att reglera kostnadsansvaret mellan hemkommunen och den andra kommunen. Utskottet anförde med anledning härav att utskottet ansåg att ”det finns skäl att utgå från att de avtal som löper i dag inom det aktuella området fortsättningsvis kommer att rymmas inom lagens tillämpningsområde” (socialutskottets betänkande 2000/01:SoU4 s. 5). Oavsett om detta kan anses ha tillämpning även i det nu aktuella fallet kan jag konstatera att avtalet om N.N:s boende har tillämpats under flera år. Det finns därför inte skäl för mig att närmare uppehålla mig vid frågan om det förelåg något hinder för Täby kommun enligt kommunallagen att år 2000 ingå avtalet med Gnesta kommun eller om avtalet om boendet ligger inom ramen för vad kommunerna i dag hade kunnat avtala om med stöd av 17 a § LSS.

När det gäller uppsägningen av avtalet har jag noterat att Socialnämnden i Täby kommun i sitt remissvar anförde att kommunstyrelsen hade ansett att det var ”riktigt och rimligt att säga upp avtalen med andra kommuner och enskilda vårdgivare utanför kommunen”. Jag har tagit del av kommunstyrelsens beslut. I beslutet anförde kommunstyrelsen följande.

Täby kommun följer lagstiftningens intention och tecknar inte avtal som innebär att kommunen står för kostnader för personer som bor i andra kommuner och som har placerats med stöd av LSS.

Såsom själva beslutsmeningen är utformad gäller beslutet alla avtal som kommunen hade ingått med andra kommuner och enskilda vårdgivare utanför kommunen. Av protokollsutdraget framgår emellertid att beslutet synes ha fattats med utgångspunkt från samarbetet mellan ”nordostkommunerna (UNO)”. Oavsett om kommunstyrelsens avsikt med beslutet var att alla de aktuella avtalen skulle sägas upp eller om beslutet skulle gälla endast avtalen med de s.k. UNO-kommunerna är det socialnämnden som har haft myndighetsansvaret för att N.N. erhöll de insatser som han hade rätt till och kommunstyrelsens beslut har inte i rättsligt hänseende inneburit någon inskränkning i socialnämndens åligganden gentemot N.N.

Socialnämnden i Täby kommun hade beviljat N.N. bostad med särskild service för vuxna som en insats enligt LSS. Nämnden har således haft ansvaret för att N.N. har erhållit ett sådant boende. Om nämnden ansåg att den inte längre hade något ansvar för att tillhandahålla insatsen har nämnden haft att fatta ett formellt beslut i saken. Ett sådant beslut skulle N.N. ha kunnat överklaga till länsrätten. Jag vill erinra om att nämnden inte utan vidare har kunnat besluta om att insatsen skulle upphöra eftersom de rättsliga förutsättningarna för att återkalla ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut är begränsade (se bl.a. Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen, s. 329 f.; jfr även bl.a. RÅ 2000 ref. 16).

Jag kan för egen del inte se att det har förelegat något hinder för Socialnämnden i Täby kommun att ta initiativ till en diskussion om huruvida ansvaret för N.N:s särskilda boende borde föras över till Gnesta kommun. Innan socialnämnden väckte den frågan borde nämnden givetvis ha samrått med N.N. och N.N:s gode man. Socialnämnden i Täby kommun gjorde inte det

utan sade ensidigt upp avtalet avseende boendet med Gnesta kommun fr.o.m. den 1 juni 2004. Kommunen har anfört att man inte velat oroa N.N. Den förklaringen förtjänar knappast något beaktande eftersom kommunen underrättade N.N. om uppsägningen i samband med att avtalet sades upp. Genom att underlåta att samråda med N.N. inför uppsägningen av avtalet har nämnden åsidosatt de principer om den enskildes självbestämmanderätt och integritet som kommer till uttryck i 6 § LSS.

Socialnämnden i Gnesta kommun avslog en ansökan från N.N. om förhandsbesked enligt 16 § LSS. Länsrätten i Södermanlands län anförde i ett beslut den 17 juni 2005 att N.N. hade rätt att få ett beslut om sin rätt till insats och återförvisade därför saken till kommunen. Efter att Socialnämnden i Gnesta kommun har överklagat länsrättens beslut har Kammarrätten i Stockholm beviljat prövningstillstånd och förordnat om inhibition av länsrättens beslut. När frågan om förhandsbesked blir slutligt avgjord går det att bedöma om Gnesta kommun har ett ansvar för att tillhandahålla ett särskilt boende för N.N. Socialnämnden i Täby kommun har inte fattat något beslut om att det tidigare beslutet om insats i form av särskilt boende inte längre skulle gälla. Ansvaret för att tillhandahålla insatsen åvilar således alltjämt kommunen.

När det gäller N.N:s boende kan jag sammanfattningsvis konstatera att Socialnämnden i Täby kommun har sagt upp avtalet med Gnesta kommun. Innan nämnden gjorde detta borde ett samråd ha skett med N.N. och N.N:s gode man. Uppsägningen har inte lett till att N.N. har behövt flytta från sitt boende eftersom Täby kommun trots uppsägningen har fortsatt att stå för kostnaden. N.N. har således inte blivit fråntagen den insats som Socialnämnden i Täby kommun har beviljat honom och alltjämt är ansvarig för. Även om Socialnämnden i Täby kommun fortsätter att svara för kostnaden för N.N:s boende kvarstår konflikten med Socialnämnden i Gnesta kommun om vem som i fortsättningen skall ha ansvaret för N.N:s boende. Mot bakgrund av vad jag har anfört ovan rörande inriktningen av JO:s tillsyn gör jag inte något uttalande i den delen utan jag lämnar frågan om ansvaret för tillhandahållandet av särskilt boende för N.N.

När det gäller N.N:s rätt till daglig verksamhet är situationen delvis en annan än vad som gäller det särskilda boendet eftersom insatsen daglig verksamhet upphörde som en följd av att Täby kommun sade upp avtalet med Helgestahemmet.

Liksom när det gäller N.N:s särskilda boende kan jag inte se att det funnits något hinder för Socialnämnden i Täby kommun att aktualisera frågan om huruvida kostnadsansvaret för insatsen borde övergå till Gnesta kommun. Täby kommun sade emellertid upp avtalet med Helgestahemmet angående daglig verksamhet utan att först ha diskuterat saken med N.N. Som jag har påpekat ovan har kommunen därigenom åsidosatt N.N:s rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom. Av utredningen framgår vidare bl.a. att N.N. under första halvåret 2005 inte erhöll någon daglig verksamhet. Något överklagbart beslut om att Socialnämnden i Täby kommun inte skulle fortsätta tillhandahålla insatsen har inte fattats. Socialnämnden i Täby kommun hade inte förvissat sig om att Gnesta kommun skulle svara för insatsen. Att Socialnämnden i Täby kommun på detta sätt låter verkställigheten av en

insats upphöra till men för den enskilde är givetvis allvarligt. Ett sådant agerande kan aktualisera frågan om någon befattningshavare i nämnden eller vid nämndens förvaltning kan ha gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Nämnden återupptog dock verkställigheten av insatsen när N.N:s gode man tog kontakt med nämnden och påtalade att N.N. inte fick någon daglig verksamhet. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att gå vidare i saken utan låter den bero med den allvarliga kritik som ligger i det nu anförda.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län. Jag utgår från att länsstyrelsen inom ramen för sin tillsyn av kommunernas verksamhet enligt LSS ser till att N.N. inte fortsättningsvis lider någon skada på grund av konflikten mellan Gnesta kommun och Täby kommun om vilken av kommunerna som skall svara för N.N:s insatser enligt LSS.

I sin anmälan har Anne Saaristo hemställt att JO skall utreda även andra fall då Täby kommun har låtit säga upp avtal om fortsatta insatser enligt LSS. Mot bakgrund av att de uttalanden som jag har gjort ovan belyser den principiella frågeställningen har jag inte funnit skäl att göra det.

Socialstyrelsen har erhållit ett uppdrag av regeringen att närmare utreda hur kommunerna tillämpar 17 a § LSS. Uppdraget omfattar bl.a. hur rättssäkerheten beaktas inför och i samband med uppsägningen av avtal samt vilka konsekvenser dessa uppsägningar fått för enskildas livsvillkor. Jag sänder en kopia av detta beslut till Socialdepartementet och till Socialstyrelsen för kännedom.

Enligt ett pressmeddelande från Finansdepartementet den 13 oktober 2005 har regeringen beslutat att ta initiativ till en utredning av kostnadsutjämnningen för LSS. I pressmeddelandet anges även att ”problem som uppkommer i samband med uppsägning av avtal har också uppmärksammats”. Regeringen har enligt pressmeddelandet en ambition att finna en snar lösning på den problematiken. Vad jag har anförut i detta beslut kan vara av visst intresse för det arbetet och jag sänder därför för kännedom en kopia av beslutet även till Finansdepartementet.

Fråga om en kommunal nämnd kunde underlåta att handlägga en ansökan om insats enligt LSS därför att den enskilde i ansökan hade strukit ett förtryckt medgivande om att nämnden skulle få inhämta uppgifter från bl.a. Försäkringskassan och sjukvården

(Dnr 4197-2004)

I en anmälan till JO framförde S.E. genom sin dotter E.E. klagomål mot Uppvidinge kommun. Klagomålen avsåg att det inte hade inletts någon utredning med anledning av E.E:s ansökan den 8 juni 2004 om en insats enligt LSS för S.E:s räkning. E.E. uppgav att hon hade kryssat över två rutor med rubrikerna ”Medgivande” och ”Information” på baksidan av ansökningsblanketten.

2006/07:JO1

Till anmälan fogades en kopia av ansökningsblanketten och av denna framgick bl.a. följande. Avsnittet med rubriken "Medgivande" innehåller följande text.

I samband med min underskrift medger jag att uppgifter som är nödvändiga för bedömningen av rätt till begärda insatser och som är sekretessbelagda hos Försäkringskassan, Sjukvården, Barn- och Vuxenhabiliteringen, Barn- och utbildningsförvaltningen eller Socialtjänsten får inhämtas av Socialförvaltningens Handikappomsorg i Uppvidinge kommun.

Avsnittet med rubriken "Information" innehåller följande text.

Insamlade personuppgifter kommer att registreras, lagras och användas som underlag för beslut om rätt till begärda insatser och uppgifterna kommer att behandlas i datamedia. Berörd personal kan komma att behöva ta del av de delar i utredningen som berör aktuell situation och behovsbedömning.

Av ett brev, daterat den 25 augusti 2004 och ställt till S.E., från en handläggare vid socialförvaltningen, handikappomsorgen i Uppvidinge kommun, framgick följande.

Skriver till Er ang den LSS-ansökan som inkommit till Handikappomsorgen.

På baksidan av ansökan har Ni kryssat över den del som har rubriken Information /- - -. För att kunna behandla ärendet måste vi få tillåtelse att registrera, lagra och använda de personuppgifter som insamlats. Detta görs för att utgöra det underlag som ligger till grund för beslutet. Vi dokumenterar ärendet via vårt verksamhetsstöd som är sekretesskyddat.

Kontakta mig per brev med godkännande angående ovanstående senast 040906. I annat fall kan jag inte fortsätta handlägga ansökan.

E.E. skrev den 4 september 2004 till LSS-handläggaren och ifrågasatte varför ansökan inte behandlades. Vid tiden för anmälan till JO hade hon inte fått något svar på sin förfrågan.

Inledningsvis inhämtade föredraganden per telefon upplysningar från socialförvaltningen i Uppvidinge kommun.

Ärendet remitterades därefter till Socialnämnden i Uppvidinge kommun för utredning och yttrande. Som remissvar överlämnade nämnden ett yttrande undertecknat av socialnämndens ordförande Niklas Johansson. Av yttrandet framgick bl.a. följande. *(Av bilagorna återges endast ett brev daterat den 11 oktober 2004; bilaga 4 till remissvaret; JO:s anm.)*

Ansökan från S.E./E.E. angående insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) mottogs 040610 av socialnämnden. Ansökan vidarebefordrades till kommunens LSS-handläggare. Ansökan – se bilaga 1. Efter genomgång av ansökan försökte LSS-handläggaren vid ett flertal tillfällen kontakta S.E. per telefon utan att lyckas. Orsaken till telefonkontakten var att S.E. skulle kunna förtydliga ansökan samt att boka tid för eventuellt hembesök. Då telefonkontakt inte uppnåddes skrev LSS-handläggaren ett brev (daterat 040825, se bilaga 2) där S.E. ombads kontakta LSS-handläggaren så att ärendets handläggning kunde fortsätta.

040906 ankommer ett brev från S.E./E.E. (se bilaga 3) till LSS-handläggaren med synpunkter på ärendets hantering. Brevet från S.E./E.E. gav ingen kommentar till de frågor som LSS-handläggaren formulerat i sitt brev (bilaga 2). På grund av svårigheterna att få kontakt med S.E. kontaktar LSS-handläggaren Annika Lissel, socialkonsulent vid länsstyrelsen, för diskussion om ärendets hantering.

LSS-handläggaren skriver ytterligare ett brev till S.E. daterat 041011 (se bilaga 4). Efter detta brev har S.E. inte tagit någon ny kontakt med LSS-handläggaren.

I all den myndighetsutövning som LSS-handläggaren gör är det av yttersta vikt att utredningsarbetet görs i samråd med den enskilde och med respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Då det aldrig tidigare inträffat att texten på LSS-ansökan om "Medgivande" respektive "Information" varit överkryssad var det av särskild vikt för LSS-handläggaren att få kontakt med S.E. för klargörande samt fortsatt utredningsarbete.

Av brevet den 11 oktober 2004 från LSS-handläggaren till S.E. framgick bl.a. följande.

Skriver till Dig för att din dotter har skickat in en ansökan om att Du behöver insatser enligt LSS. För att få insatser enligt denna lag måste Du själv ansöka eller någon annan som lagligt får företräda Dig. Om Du har några frågor eller mer information om LSS är Du välkommen att kontakta mig. /- - -/

E.E. kommenterade remissvaret och framförde ytterligare klagomål mot socialförvaltningen. Hon upplyste vidare om att S.E. avled den 29 december 2004.

I ett beslut den 22 december 2005 anförde *JO André* följande.

Enligt 1 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt ett eller flera särskilda kriterier.

Enligt 2 § samma lag avses med socialtjänstverksamhet bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (första stycket 5).

Enligt 6 § samma lag gäller följande. Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras (första stycket). Personuppgifter får även behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning (andra stycket). En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling av uppgifter som är tillåten enligt denna lag (tredje stycket).

Enligt 12 § 4 förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten får en kommunal myndighet behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i LSS.

Av remissvaret framgår att ansökan om insats enligt LSS inkom till socialnämnden den 10 juni 2004 och att handläggaren därefter, utan resultat, försökte nå S.E. per telefon. En skriftlig förfrågan skickades till S.E. först den 25 augusti 2004. Ett dröjsmål på två och en halv månad i detta skede av handläggningen av en ansökan är inte godtagbart.

I LSS-handläggarens brev av den 25 augusti 2004 angavs att förvaltningen behövde tillåtelse för att registrera, lagra och använda de personuppgifter som insamlats. Vidare angavs att godkännande krävdes för att LSS-handläggaren skulle kunna fortsätta handlägga ärendet. Av det som redovisats ovan framgår

2006/07:JO1

att en enskild inte kan motsätta sig att socialnämnden behandlar personuppgifter för handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i LSS, om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras. Det förelåg således inte något hinder av den anledningen mot att behandla E.E:s/S.E:s ansökan om insats enligt LSS.

I ansökan om insats enligt LSS hade även avsnittet om medgivande till vissa utredningskontakter strukits. Rent allmänt vill jag framhålla att de uppgifter som förvaltningen anser sig behöva för att kunna bedöma rätten till en insats enligt LSS och hur dessa uppgifter skall inhämtas, i första hand bör diskuteras mellan handläggaren och den enskilde. Förvaltningen kan inte som ett krav för att handlägga en ansökan om en insats enligt LSS begära att få generellt medgivande till att få inhämta sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter. Om den enskilde inte medverkar till att förvaltningen får tillgång till uppgifterna är detta däremot en omständighet som kan ha betydelse för nämndens beslut. Av det brev som handläggaren skickade till S.E. i augusti 2004 synes emellertid det förhållandet att avsnittet om medgivande hade strukits inte ha påverkat handläggningen av ansökan om LSS. Det finns därför inte skäl för mig att närmare gå in på saken.

Hälso- och sjukvård

Fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning

(Dnr 1739-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde R.A-S. klagomål mot psykiatriska kliniken vid Västerviks sjukhus inom Landstinget i Kalmar län. R.A-S. anförde i huvudsak följande. I augusti 2004 blev hennes man mördad av N.A. Mordet ägde rum i hennes barns närvaro. N.A. dömdes av Oskarshamns tingsrätt den 24 november 2004 för mord och misshandel till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Genom ett beslut i domen utvisades N.A. ur riket och förbjöds att återvända hit före den 24 november 2014. Göta hovrätt fastställde tingsrättens dom den 10 januari 2005. Redan i mars 2005 verkställdes beslutet om utvisning. N.A. befinner sig nu i sitt hemland och lever, enligt uppgift, utan vare sig vård eller tillsyn av någon myndighet. – R.A-S. ifrågasatte på vilka grunder N.A. hade blivit utskriven från den rättspsykiatriska vården och hur skyddet för brottsoffer hade beaktats.

Utredning

Inledningsvis inhämtades journalen beträffande N.A. från den psykiatriska kliniken vid Västerviks sjukhus.

Anmälan remitterades därefter till landstingsstyrelsen, Landstinget i Kalmar län, för utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan. I remissen angavs att det av yttrandet, mot bakgrund av bestämmelserna i 17 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, jämfört med bestämmelserna i 29 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, skulle särskilt framgå vilken myndighet som initierade att verkställighet av utvisningsbeslutet skulle ske samt de överväganden som Västerviks sjukhus gjorde i saken. Av yttrandet skulle även framgå om bestämmelsen i 11 § fjärde stycket förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård hade tillämpats i ärendet.

Landstingsstyrelsen, genom dess ordförande Anders Andersson och landstingsdirektören Alf Jönsson, inkom med följande yttrande (i yttrandet omnämnd bilaga har här utelämnats; JO:s anm.).

Chefsöverläkare Svante Bäck, psykiatriska kliniken, och överläkare Tomas Svensson, rättspsykiatriska enheten, Västerviks sjukhus, har i yttrande 2005-05-19 redogjort för vården av patienten under tiden 2004-11-10–2005-03-15. Vidare har redovisats de åtgärder som vidtagits fram till dagen för utvisning. Yttrandet bifogas.

I yttrandet redovisas bl.a. patientens medicinering, symptom och beteende samt en medicinsk bedömning att behov av vård inte längre förelåg. Av läkarnas yttrande framgår vidare att de tagit kontakt med Socialstyrelsen, som gjorde bedömningen att det inte fanns några hinder för utvisning. Härefter

kontaktades polismyndigheten i Kalmar län, som verkställde utvisningen den 15 mars 2005.

Landstingsstyrelsen konstaterar att ansvariga läkare vid Västerviks sjukhus – mot bakgrund av den medicinska bedömningen av patienten – tog initiativ till verkställighet av utvisningsbeslutet. Vad gäller bestämmelsen i 11 § fjärde stycket förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård angående underrättelse till patientens hemlands ambassad eller konsulat överlämnades frågan, enligt överläkare Tomas Svensson, till polisen. Enligt kriminalinspektör Sven Örtendahl vid polismyndigheten i Kalmar län togs ingen kontakt med Sri Lankas ambassad, eftersom tillgängliga handlingar bedömdes som tillräckliga för personens inresa i Sri Lanka.

R.A-S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 5 maj 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Beträffande den som genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning skall, enligt huvudregeln i 16 § LRV, vården upphöra när det inte längre till följd av den psykiska störning som föranlett beslutet om särskild utskrivningsprövning finns risk för att patienten återfaller i brottslighet som är av allvarligt slag och det inte heller annars med hänsyn till patientens psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att han är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. Frågan om vården skall upphöra prövas av länsrätten efter anmälan av chefsöverläkaren eller efter ansökan av patienten.

Psykiskt störda lagöverträdare som av domstol överlämnas till rättspsykiatrisk vård kan i vissa fall få denna påföljd i förening med beslut om utvisning. Utvisning på grund av brott regleras i utlänningslagen (2005:716). I ärendet behandlas händelser som ägde rum under den tid utlänningslagen (1989:529) var i kraft. Jag har valt att i beslutet hänvisa till den nya utlänningslagen som i aktuella avseenden inte har medfört någon ändring i sak.

Har beslut meddelats om utvisning enligt utlänningslagen får utan hinder av tvångsvården verkställighet av beslutet ske, om det begärs av den myndighet som skall verkställa beslutet och chefsöverläkaren finner att patientens tillstånd tillåter att beslutet verkställs (17 § första stycket LRV jämfört med 29 § första stycket LPT). Tvångsvården upphör i sådant fall när utvisningsbeslutet har verkställts. Chefsöverläkarens bedömning tar endast sikte på om patienten är i sådant skick att han klarar resan vid verkställigheten (prop. 1999/2000:44 s. 102).

I 12 kap. 14 § tredje stycket 2 utlänningslagen anges att det är polismyndigheten som skall verkställa domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott. Av 12 kap. 15 § samma lag framgår att en sådan lagakraftvunnen dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt.

Återbördande till hemlandet av utländska patienter som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård kan även ske genom överförande av verkställigheten enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen, IVL) eller i form av hemsändande med stöd av 12 § förordningen om psykiatrisk

tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Ett överförande av verkställigheten kan enligt IVL bl.a. ske med stöd av den i Strasbourg den 21 mars 1983 undertecknade konventionen om överförande av dömda personer (överförandekonventionen). Vid såväl överförande som hemsändning krävs att Socialstyrelsen har förvässat sig om att fortsatt vård kommer att ges i hemlandet.

Enligt 11 § fjärde stycket förordningen om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård skall chefsöverläkaren, i fall då den rättspsykiatriska vården är förenad med särskild utskrivningsprövning, underrätta patientens hemlands ambassad eller konsulat om att avvisning, utvisning, överlämnande eller utlämning till hemlandet kommer att verkställas och att den rättspsykiatriska vården kommer att upphöra.

Bedömning

R.A-S. har ifrågasatt grunden för att skriva ut N.A. från den rättspsykiatriska vården endast några månader efter att han dömts för bl.a. mord. Hon har uppgett att N.A. efter utvisningen lever ”ett helt normalt liv utan vare sig vård eller tillsyn av myndigheter”.

Jag vill inledningsvis klargöra att JO:s granskning är av rättslig natur och i första hand inriktad på en kontroll av att myndigheterna handlägger enskilda ärenden på ett formellt korrekt sätt. Bedömningsfrågor av medicinsk natur lämpar sig däremot inte för en prövning av JO. Jag kommer därför i det följande inte att beröra de medicinska bedömningar som gjorts beträffande N.A:s hälsotillstånd.

Det kan konstateras att N.A:s hemland, Sri Lanka, inte har tillträtt den ovan nämnda överförandekonventionen. Det har således inte varit möjligt att i detta fall överföra verkställigheten av den rättspsykiatriska vården med stöd av konventionen. Inte heller hemsändande enligt 12 § förordningen om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård har varit aktuellt.

Såsom framgår av redovisningen ovan innebär lagstiftningen på området att en person som genom en dom har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning kan, sedan domen vunnit laga kraft, utvisas utan någon ny rättslig prövning och utan att det ställs krav på fortsatt vård i hemlandet. De enda förutsättningar som uppställs i 17 § LRV, jämförd med 29 § LPT, är att den myndighet som skall verkställa utvisningsbeslutet begär det och att chefsöverläkaren gör bedömningen att patienten är i ett sådant tillstånd att han klarar transporten.

Jag vill här peka på att den rättsliga regleringen rörande utvisning av personer som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning har varit föremål för diskussioner i samband med en översyn av reglerna i LRV och LPT (se SOU 1998:32 s. 369 f. och prop. 1999/2000:44 s. 102 f.).

Ett utvisningsbeslut beträffande en patient som genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning inverkar inte på skyldigheten för chefsöverläkaren att fortlöpande överväga om det finns förutsättningar för fortsatt rättspsykiatrisk vård samt att, om han eller hon skulle finna att så inte är fallet, genast anmäla detta till länsrätten i enlighet med regleringen i 16 §

LRV. Remissvaret ger intryck av att N.A:s medicinska tillstånd var sådant att det möjligen fanns skäl att göra en sådan anmälan till länsrätten. Utredningen ger emellertid inte underlag för mig att påstå att så borde ha skett. Under alla förhållanden valde sjukhuset att aktualisera frågan om verkställighet av utvisningsbeslutet.

Med hänsyn till utformningen av bestämmelserna i 17 § LRV, jämförd med 29 § LPT, framstår det som tveksamt om en psykiatrisk vårdinrättning kan ta initiativet till verkställighet av ett utvisningsbeslut. Som framgått tidigare är det den verkställande myndigheten, i detta fall polismyndigheten, som skall begära att verkställighet skall ske. Chefsöverläkaren skall efter en sådan begäran endast bedöma om patientens tillstånd tillåter att beslutet verkställs. Regleringen på området ger inte stöd för tanken att sjukvårdsinrättningen aktivt skall verka för verkställighet av beslutet, utan denna fråga ankommer det på polismyndigheten att hantera. Mot denna bakgrund kan sjukhusets agerande i verkställighetsärendet ifrågasättas.

Vad beträffar frågan om underrättelseskyldighet enligt 11 § fjärde stycket förordningen om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård vill jag anföra följande. Enligt bestämmelsen skall chefsöverläkaren, i fall då den rättspsykiatriska vården är förenad med särskild utskrivningsprövning, underrätta patientens hemlands ambassad eller konsulat om att utvisning kommer att verkställas och att den rättspsykiatriska vården kommer att upphöra. Av remissvaret framgår att överläkaren överlämnade frågan om underrättelse till polismyndigheten och att den inte tog kontakt med Sri Lankas ambassad eftersom tillgängliga handlingar ”bedömdes som tillräckliga för N.A:s inresa i Sri Lanka”.

Syftet med den aktuella bestämmelsen är att förebygga att problem uppkommer vid ankomsten till patientens hemland (prop. 1999/2000:44 s. 103). Såsom redogjorts för skall chefsöverläkaren endast göra en bedömning av om patientens tillstånd tillåter att utvisningsbeslutet verkställs och har inte till uppgift att ta ställning till samhällsskyddet. Mot den bakgrunden och då den person som utvisas eventuellt har behov av fortsatt vård är det självfallet av stor vikt att hemlandets ambassad/konsulat underrättas om att utvisning kommer att ske av en person som har dömts till rättspsykiatrisk vård samt att vården kommer att upphöra i och med att utvisningen verkställs. Denna underrättelseskyldighet kan inte, såsom här skedde, överlämnas till den verkställande myndigheten. Sjukhuset förtjänar kritik för sin hantering av frågan.

I sammanhanget finns det anledning att erinra om att det i 5 kap. 8 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOSFS 2000:12), anges att det i den lokala instruktionen skall finnas anvisningar om hur anmälnings-, underrättelse- och uppgiftsskyldighet enligt LPT och LRV skall fullgöras. I den lokala instruktionen skall även finnas anvisningar för hur sådana skyldigheter enligt andra lagar och förordningar, däribland 11 § fjärde stycket förordningen om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, skall fullgöras.

Jag har förståelse för R.A-S:s reaktion i anledning av att den rättspsykiatriska vården, till följd av att utvisningsbeslutet verkställdes, upphörde endast några månader efter att domen vunnit laga kraft. Som framgått ovan innebär emellertid lagstiftningen på området att en person, som genom en dom har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, kan utvisas sedan domen har vunnit laga kraft utan någon ny rättslig prövning av risken för återfall i allvarlig brottslighet eller det fortsatta vårdbehovet. I promemorian ”Utvisning m.m. av personer som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård” (S2006/1186/HS) har Socialdepartementet föreslagit vissa ändringar som här är av intresse. I promemorian föreslås bl.a. att länsrätten vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning skall pröva frågan om vårdens upphörande även i de fall där vården har förenats med beslut om avvisning eller utvisning. Om risk för återfall i allvarlig brottslighet föreligger skall, enligt förslaget, utvisning inte få äga rum och vården inte upphöra såvida inte Socialstyrelsen efter kontakt med myndighet i patientens hemland försäkrat sig om patientens fortsatta vård och beslutar om överförande av verkställigheten av den rättspsykiatriska vården enligt IVL.

Promemorian är för närvarande föremål för remiss. JO har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslagen. En kopia av detta beslut kommer att fogas till JO:s remissvar.

Med den kritik som har uttalats ovan avslutas ärendet.

Socialstyrelsens handläggning av en ansökan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om återkallelse av legitimation och föreläggande om läkarundersökning enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Även initiativärende mot den länsrätt som, efter att Socialstyrelsen överklagat HSAN:s avslagsbeslut, hade förordnat om att Socialstyrelsen skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen

(Dnr 654-2004 och 1007-2004)

Bakgrund

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) beslutade den 13 mars 2001 att med stöd av 5 kap. 6 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS) föreskriva den legitimerade sjuksköterskan A.S. en prøvotid om tre år på den grunden att hon ansågs ”opålitlig ur drog-synpunkt”. A.S. överklagade beslutet till Länsrätten i Stockholms län, som i dom den 26 november 2001 avslog överklagandet. I en anmälan till HSAN den 21 januari 2002 yrkade Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Stockholm att HSAN skulle återkalla A.S:s legitimation som sjuksköterska i enlighet med 5 kap. 7 § första stycket 4 LYHS. Socialstyrelsen angav att hon var olämplig att utöva sitt yrke eftersom hon inte hade etablerat läkarkontakt och

inte heller samarbetat med styrelsen. I sitt svar anförde A.S. att det lagrum som Socialstyrelsen åberopat inte var tillämpligt i hennes fall eftersom återkallelse enligt den bestämmelsen kan ske endast om prøvotid har föreskrivits enligt 5 kap. 6 § första stycket. Där stadgas bl.a. att en prøvotid om tre år kan föreskrivas för den som fått legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården om denne varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig för yrket och varning inte framstår som en tillräckligt ingripande åtgärd eller inte kan komma i fråga enligt vissa andra bestämmelser i LYHS. Socialstyrelsen ändrade därefter sin talan och yrkade att A.S. skulle föreläggas att undersökas av läkare och att hennes legitimation som sjuksköterska skulle återkallas till dess frågan om återkallelse av legitimationen hade prövats slutligt.

HSAN beslutade den 21 oktober 2002 att lämna Socialstyrelsens anmälan utan åtgärd. I beslutet angav HSAN att en förutsättning för att ålägga A.S. läkarundersökning var att det klart visats ett pågående missbruk och att hon på grund härav inte kunde utöva yrket tillfredsställande. Enligt HSAN:s bedömning hade Socialstyrelsen inte visat detta. Det förhållandet att A.S. inte hade medverkat i styrelsens åtgärder för att följa upp beslutet om prøvotid var inte skäl nog att ålägga henne att låta sig undersökas av läkare.

Socialstyrelsen överklagade beslutet. Länsrätten i Stockholms län biföll genom dom den 20 januari 2003, med ändring av HSAN:s beslut i den delen, överklagandet avseende frågan om läkarundersökning och förelade A.S. att ”undergå läkarundersökning på sätt Socialstyrelsen närmare bestämmer”.

A.S. överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm och yrkade bl.a. att föreläggandet om läkarundersökning skulle upphävas. Socialstyrelsen bestred bifall till överklagandet men medgav att länsrättens dom ändrades på så sätt att ärendet visades åter till HSAN för fortsatt handläggning så att nämnden kunde anvisa en läkare som skulle genomföra läkarundersökningen.

A.S. anförde i kammarrätten bl.a. att det i lagstiftning, förarbeten och rättspraxis inte fanns stöd för att beslut om läkarundersökning och/eller återkallelse av legitimationen kunde grunda sig på att Socialstyrelsen inte haft möjlighet att följa upp yrkesutövaren under en prøvotid eller att yrkesutövaren inte medverkat till behandlingsåtgärder under prøvotiden. Hon gjorde vidare gällande följande. Domslutet om ”läkarundersökning på sätt Socialstyrelsen närmare bestämmer” var fel eftersom Socialstyrelsen inte har något inflytande över hur läkarundersökningen går till, utan denna uppgift åvilar HSAN. Detta framgår av förarbetena till den tidigare gällande lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område (prop. 1993/94 s. 98). Där anges bl.a. att ”HSAN anvisar läkare som skall genomföra undersökningen”. Den nämnda lagen har sedan den 1 januari 1999 ersatts med LYHS. Därvid gjordes inte annat än redaktionella ändringar av reglerna om läkarundersökning (paragrafen överfördes i oförändrad form från 8 § disciplinpåföljdslagen till 5 kap. 9 § LYHS). Den normala gången i ärenden om läkarundersökning är att länsrätten vid omprövning som utmynnar i beslut om läkarundersökning återförvisar ärendet till HSAN för fortsatt handläggning.

Socialstyrelsen gav den 12 mars 2003 i uppdrag till en läkare att undersöka A.S. och avge ett utlåtande över hennes hälsotillstånd och möjlighet att utöva sitt yrke som sjuksköterska. A.S. informerades om detta påföljande dag.

Kammarrätten beviljade den 27 mars 2003 prövningstillstånd och beslutade om inhibition. Socialstyrelsen återkallade uppdraget till undersökande läkare den 7 april 2003. Den 9 oktober 2003 biföll kammarrätten överklagandet och upphävde länsrättens dom såvitt avsåg föreläggandet att A.S. skulle genomgå läkarundersökning.

Anmälan

A.S. framförde i en anmälan till JO (JO:s dnr 654-2004) klagomål mot Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Stockholm och hemställde att JO skulle granska Socialstyrelsens handläggning av hennes ärende i följande avseenden.

”1. Är det rätt att en myndighet initierar ett ärende i HSAN på så lösa grunder som skett i mitt fall? De grunder som Socialstyrelsen inledningsvis åberopade för återkallelse av legitimationen saknade lagligt stöd. Även om styrelsen – efter mina egna påpekanden om bristerna i Socialstyrelsens anmälan – justerade såväl yrkandena som grunderna vidhöll den att bristande kontakter med styrelsen skulle kunna föranleda återkallelse av legitimationen i samtliga instanser som prövat ärendet.

2. Det är anmärkningsvärt att Socialstyrelsen, som med sin erfarenhet av handläggning av denna typ av ärenden och som borde veta bättre, tog fasta på länsrättens uppenbart felaktiga beslut och utan lagstöd själv förordnade en läkare att undersöka mig. Jag uppfattar det som mycket kränkande och stötande att en myndighet kan gå tillväga på detta sätt.”

A.S. anförde bl.a. följande. Ärenden om återkallelse av legitimation, läkarundersökning m.m. har mycket allvarliga konsekvenser för de yrkesutövare som berörs. En återkallelse av legitimation som sjuksköterska innebär i princip ett yrkesförbud. Ett beslut om läkarundersökning kan likaledes vara mycket ingripande och kränkande för den som berörs. Av rättssäkerhetsskäl måste därför yrkanden och grunder för sådana åtgärder ha stöd i lagstiftningen.

Initiativet

JO Nils-Olof Berggren beslutade att inleda ett initiativärende (JO:s dnr 1007-2004) mot Länsrätten i Stockholms län rörande att domstolen hade förordnat att Socialstyrelsen och inte HSAN skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen.

Därefter beslutade chefsjustitieombudsmannen Mats Melin i enlighet med 15 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att initiativärendet skulle hänskjutas till mig för gemensam handläggning med ärende dnr 654-2004.

Utredning

Socialstyrelsen anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO. Socialstyrelsen inkom med ett yttrande beslutat av dåvarande generaldirektören Kerstin Wigzell.

Länsrätten i Stockholms län anmodades att yttra sig beträffande grunderna för att domstolen ålade Socialstyrelsen och inte HSAN att bestämma om genomförandet av läkarundersökningen. Länsrätten överlämnade ett yttrande av dåvarande lagmannen Åke Lundborg.

Socialstyrelsen anförde följande.

/ --- /

Under år 1996 och 1999 anmäldes A.S. till Socialstyrelsen av dåvarande vårdgivare för att hon misstänktes ha varit drogpåverkad under tjänstgöring. Hon förnekade missbruk. I beslut den 14 mars 2000 ålade Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) A.S. att låta sig undersökas av läkare. I utlåtandet den 16 juni 2000 anförde undersökande läkare att A.S. varit inblandad i upprepade incidenter och tillbud varigenom hon utsatt sig och patienterna för fara. Läkaren ansåg att A.S. var opålitlig ur drogsynpunkt och att en fortsatt regelbunden uppföljning med urinprovskontroller varje vecka under en längre tidsperiod var att rekommendera om hon framöver skulle utöva sitt yrke som legitimerad sjuksköterska. HSAN beslutade den 13 mars 2001 om prövotid för A.S. Beslutet gällde omedelbart. Länsrätten fastställde i dom den 26 november 2001 HSAN:s beslut.

Socialstyrelsen lyckades inte få kontakt med A.S. för att kunna följa upp prövotiden. Hon tog inte heller på eget initiativ kontakt med Socialstyrelsen och visade inte heller på annat sätt att hon försökt komma till rätta med de missbruksproblem som låg till grund för prövotiden. Något samarbete med A.S. under prövotidens första år kom härigenom inte till stånd.

Eftersom Socialstyrelsen inte kunde etablera kontakt med A.S. såg sig tillsynsmyndigheten tvingad att vidta tillsynsåtgärder. Mot denna bakgrund yrkade Socialstyrelsen den 21 januari 2001 (*rätteligen 2002; JO:s anm.*) att hennes legitimation skulle återkallas. På grund av förbiseende gjordes denna anmälan till HSAN på felaktiga grunder vilket uppmärksammades i samband med kommunikation i ärendet. Yrkandet ändrades då till att HSAN skulle förelägga A.S. att låta sig läkarundersökas och att hennes legitimation skulle återkallas för tiden till dess frågan om återkallelse hade prövats slutligt (5 kap. 9 § 1 och 2 st. LYHS). Mot bakgrund av det som framkommit i den utredning som legat till grund för beslutet om prövotid och då Socialstyrelsen inte hade haft möjlighet att följa upp prövotiden för A.S. med tillsynsåtgärder fanns det grundad anledning anta att legitimationen borde återkallas enligt 5 kap. 7 § 1 st. 2 punkten LYHS. Såvitt Socialstyrelsen kände till var hennes opålitlighet ur drogsynpunkt helt obehandlad. Socialstyrelsen ansåg därför att det fanns grundad anledning anta att hon på grund av missbruk inte kunde utöva sitt yrke tillfredsställande. A.S. kunde då föreläggas att låta sig undersökas av läkare. HSAN beslutade dock den 21 oktober 2002 att lämna Socialstyrelsens yrkande utan åtgärd. Då bedömningen var att det fanns möjligheter till bifall i högre instans överklagade Socialstyrelsen beslutet till länsrätten. I dom den 20 januari 2003 biföll länsrätten överklagandet men slog fast att A.S. skulle genomgå läkarundersökning på det sätt Socialstyrelsen närmare skulle bestämma. Någon sådan möjlighet har dock inte Socialstyrelsen men väl HSAN. Detta förbiseende av länsrätten föranledde dock Socialstyrelsen att utse en läkare som skulle undersöka A.S.

Den 27 mars 2003 beviljade Kammarrätten i Stockholm A.S. prövnings-tillstånd och förordnade att länsrättens avgörande inte skulle gälla tillsvidare eller till dess kammarrätten förordnade annat. Socialstyrelsen återkallade

uppdraget till undersökande läkare den 7 april 2003. I svaromålet till kammarrätten bestred Socialstyrelsen bifall, men medgav i och för sig att länsrättens dom skulle ändras på så sätt att ärendet visades åter till HSAN så att nämnden och inte Socialstyrelsen skulle anvisa en läkare som genomförde läkarundersökningen. Den 9 oktober 2003 upphävde kammarrätten länsrättens dom såvitt avsåg föreläggandet att A.S. skulle genomgå läkarundersökning. Kammarrätten hänvisade till att hon uppgivit att hon idag inte hade några missbruksproblem och att hon till stöd för detta åberopat ett tjänstgöringsintyg. Utredningen gav enligt kammarrätten inte stöd för att A.S. idag skulle ha ett pågående missbruk och att hon på grund av detta inte skulle kunna utöva sitt yrke tillfredsställande. Därmed fanns det enligt kammarrätten inte grundad anledning anta att hennes legitimation borde återkallas. Mot bakgrund av detta fanns det inte heller skäl att förelägga henne att genomgå läkarundersökning. Den 13 mars 2004 löpte prövotiden för A.S. ut.

A.S. riktar kritik dels mot att Socialstyrelsen överhuvudtaget initierade ett ärende angående hennes behörighet, dels att fel grund för yrkandet om återkallelse angavs och slutligen att Socialstyrelsen följde länsrättens felaktiga anvisning om läkarundersökning.

Socialstyrelsens bedömning

Socialstyrelsens tillsyn syftar främst till att förebygga skador och eliminera risker i hälso- och sjukvården. Myndigheten ska genom sin tillsyn stödja och granska verksamheten och hälso- och sjukvårdspersonalens åtgärder. Om Socialstyrelsen anser att det finns skäl för disciplinpåföljd, föreskrift om prövotid eller återkallelse av legitimation m.m. är myndigheten skyldig att anmäla detta till HSAN.

Allmänheten har rätt att kunna hysa tilltro till en legitimerad yrkesutövare. Reglerna om återkallelse av en legitimation har till syfte att ge allmänheten ett skydd mot yrkesutövare som inte längre förmår utöva yrket på ett tillfredsställande sätt. Återkallelse är att se som en skyddsåtgärd och inte som en sanktion. Prövotiden bör betraktas som ett första led i en sådan skyddsåtgärd. När det gäller ingripande mot hälso- och sjukvårdspersonal står två intressen mot varandra; patientsäkerheten och den legitimerades rättssäkerhet. Den närmare avvägningen mellan dessa båda intressen måste avgöras av rättstillämpningen (prop. 1978/79:220, 1993/94:149, 1997/98:109). När det gäller föreskrift om prövotid på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet har lagstiftaren (prop. 1997/98:109 s. 116) förutsatt att Socialstyrelsen måste ha en särskild tillsyn över den legitimerade. Socialstyrelsen bör ägna särskild uppmärksamhet åt dem som har föreskrift om prövotid, och ett föreläggande om prövotid bör därför följas upp med tillsynsåtgärder från styrelsens sida (prop. 1997/98:109 s. 120).

För att en föreskrift om prövotid på grund av missbruk ska kunna fylla sitt syfte är det nödvändigt att den legitimerade genomgår någon form av behandling och därefter visar att hon eller han kommit till rätta med sitt missbruk. Om Socialstyrelsen ska kunna följa upp detta krävs att den legitimerade har kontakt med och samarbetar med myndigheten.

Med hänsyn till vad som förevarit i ärendet vidhåller Socialstyrelsen att beslutet att överhuvudtaget initiera ett ärende om hennes behörighet var riktigt. I den hantering av ett sådant ärende som sedan kan följa är det inte omöjligt att domstolar kan komma till olika bedömningar utan att en myndighet för den skull kan sägas ha handlat direkt felaktigt. Den oriktiga grunden för yrkandet om återkallelse måste betraktas som ett rent förbiseende från myndighetens sida. När det gäller länsrättens felaktiga anvisning om läkarundersökning gjordes bedömningen att direkta åtgärder var nödvändiga av patientsäkerhetsskäl.

Socialstyrelsens generella erfarenhet är att ärenden angående legitimerade yrkesutövares behörighet p.g.a. ifrågasatt missbruk är tunga att handlägga. I

det aktuella ärendet försvårades denna situation ytterligare av att A.S. inte ville samarbeta med tillsynsmyndigheten.

Länsrätten i Stockholms län anförde följande.

Saken hos JO, såvitt gäller länsrätten, är frågan om verkställighet av ett föreläggande att genomgå läkarundersökning.

Ärendet hos HSAN gällde två frågor:

- föreläggande om läkarundersökning och
- interimistisk återkallelse av legitimation.

HSAN avslog båda yrkandena. Ärendet var därmed avslutat hos HSAN.

Socialstyrelsen överklagade till länsrätten i bägge delarna. Länsrätten avslog överklagandet såvitt gällde interimistisk återkallelse av legitimation men förelade klaganden att undergå läkarundersökning på sätt Socialstyrelsen närmare bestämde.

Frågan om utformning av verkställighetsföreskrifter är i allmänhet i svensk rätt inte författningsreglerad, så heller icke såvitt avser föreläggande om läkarundersökning enligt den aktuella bestämmelsen. Tillämpningsregler har i stället på område efter område fått utbildas genom rättspraxis. Ett uttryck för denna ordning är också att länsrätten överlämnar till offentlig part som fått bifall till sin talan att initiera erforderliga verkställighetsåtgärder.

Verkställighetsfrågor som gäller läkarundersökning uppkommer i en rad måltypen vid länsrätten, t.ex. LVM- och körkortsmål.

Lagstiftning genom motivuttalanden anses i svensk rätt närmast som något som lagstiftaren inte bör tillåta sig. Det motivuttalande, vartill hänvisas i JO:s remisshandlingar, görs i samband med omreglering av en annan fråga (återkallelse av legitimation då föreläggande om läkarundersökning inte följs). Det är intaget i ett avsnitt som redogör för gällande rätt och den särskilda mening, vartill hänvisats, har närmast karaktär av upplysning om HSAN:s tillämpning av gällande rätt.

HSAN:s tillämpning av gällande rätt kan aldrig bli förpliktande för överprövningsinstanserna. Föredragande statsrådets omnämmande därav kan heller inte bli formellt förpliktande vid en domstolsprövning, särskilt inte som det är så allmänt hållet att man inte kan utläsa uttalandets räckvidd, t.ex. om det är avsett att täcka in alla situationer hos HSAN eller tillämpningen vid överprövning.

Som länsrätten ser det har det vid länsrättens prövning i första hand varit fråga om en lämplighetsprövning i en situation där saken varit avslutad hos HSAN och där HSAN inte i något annat hänseende utgör verkställande myndighet av länsrättens beslut. En genomförd läkarundersökning skulle ha lett antingen till att saken avskrevs hos Socialstyrelsen eller att styrelsen haft att göra en ny anmälan till HSAN.

Vid länsrättens prövning skulle motivuttalandet självfallet ha vägts in om det vid tillfället hade varit känt för rättens ledamöter. Vilken utgången därvid skulle ha blivit låter sig inte i efterhand bedömas.

En redogörelse av rådmannen Allan Johansson, som var rättens ordförande vid handläggningen av det aktuella målet, fogas till detta yttrande som bilaga.

Allan Johansson anförde följande.

Jag beklagar att jag inte uppmärksammade förarbetsuttalandet angående genomförandet av läkarundersökning.

När jag formulerade mig i verkställighetsfrågan var min tanke att sökande/klagande offentlig part – i detta fall Socialstyrelsen – som fått bifall till sin talan vidtar erforderliga verkställighetsåtgärder. Det är möjligt att jag också påverkades av att HSAN, till skillnad från andra myndigheter som beslutar i första instans, inte är den enskildes motpart i processen. HSAN hade för öv-

rigt slutbehandlat och skiljt sig från ärendet. Socialstyrelsens befogenheter enligt 6 kap. lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område kan också ha spelat in. Någon rättsutredning fann jag inte anledning att företa i frågan.

Min formulering i verkställighetsdelen är avsiktligt allmänt hållen och gjordes med tanke på att inte binda upp Socialstyrelsen utan att ge denna fria händer att initiera vidare verkställighetsåtgärder. Även om jag haft kännedom om förarbetsuttalandet är det möjligt att jag ändå hade formulerat mig i termer av att Socialstyrelsen hade att agera vidare i frågan.

A.S. kommenterade Socialstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 21 februari 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 5 kap. LYHS regleras frågor om disciplinpåföljd och återkallelse av legitimation m.m. för personer som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen i deras yrkesutövning inom hälso- och sjukvården (1 §).

Hälso- och sjukvårdspersonal kan under vissa förutsättningar åläggas disciplinpåföljd i form av en erinran eller en varning (3 §).

En prøvotid om tre år kan föreskrivas för den som fått legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården, om denne varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig för yrket och varning inte framstår som en tillräckligt ingripande åtgärd eller inte kan komma i fråga enligt vissa andra bestämmelser i LYHS (6 § första stycket).

Prövotid kan även föreskrivas en legitimerad yrkesutövare som på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet befaras inte komma att kunna utöva sitt yrke tillfredsställande (6 § andra stycket).

Legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården skall återkallas bl.a. om den legitimerade varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket (7 § första stycket 1), om den legitimerade på grund av sjukdom, eller någon liknande omständighet inte kan utöva sitt yrke tillfredsställande (7 § första stycket 2), eller om den legitimerade ålagts prøvotid enligt 6 § första stycket och under prøvotiden på nytt varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket (7 § första stycket 4).

I ett ärende enligt 7 § första stycket 1 eller 4 får legitimationen återkallas för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt, om det finns sannolika skäl för återkallelse och det är påkallat från allmän synpunkt (8 § första stycket).

Om det finns grundad anledning att anta att legitimationen bör återkallas enligt 7 § första stycket 2, får den legitimerade yrkesutövaren föreläggas att låta sig undersökas av den läkare som anvisas honom eller henne (9 § första stycket).

Om ett föreläggande om läkarundersökning har beslutats, får legitimationen återkallas för tiden till dess frågan om återkallelse av legitimationen har prövats slutligt (9 § andra stycket).

Har den legitimerade yrkesutövaren inte följt ett föreläggande om läkarundersökning inom ett år från det att han eller hon fick del av detta, får legitimationen återkallas (9 § tredje stycket).

Bestämmelser om Socialstyrelsens tillsyn finns i 6 kap. LYHS. Av 1 § framgår att hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Socialstyrelsen.

Om Socialstyrelsen anser att det finns skäl för disciplinpåföljd, föreskrift om prøvotid, återkallelse av legitimation m.m. enligt 5 kap. LYHS skall styrelsen anmäla detta hos HSAN (6 kap. 18 §).

HSAN:s verksamhet regleras i 7 kap. LYHS. Frågor om disciplinpåföljd enligt denna lag prövas av HSAN. Ansvarsnämnden prövar även frågor som avses i 5 kap. 6–13 §§ (1 §).

Frågor om överklagande av ansvarsnämndens beslut behandlas i 8 kap. LYHS. HSAN:s beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (9 §).

Beslut av ansvarsnämnden som inte innebär att ett ärende avgörs, får överklagas endast i samband med överklagande av det slutliga beslutet i ärendet (8 kap. 12 § första stycket). Ett beslut som inte är slutligt får dock överklagas särskilt bl.a. när nämnden förelagt någon att genomgå läkarundersökning enligt 5 kap. 9 § första stycket (8 kap. 12 § andra stycket 4).

Om inte något annat föreskrivits, är Socialstyrelsen motpart till den yrkesutövare som överklagat ansvarsnämndens eller domstols slutliga beslut enligt LYHS (8 kap. 14 § första stycket första meningen). Bestämmelsen i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, om förvaltningsmyndighets partsställning gäller inte i fråga om mål där ansvarsnämnden fattat beslut enligt LYHS (8 kap. 14 § andra stycket). Enligt 7 a § FPL skall, om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.

Bedömning

De ovan redovisade bestämmelserna om disciplinpåföljd och återkallelse av legitimation hade direkta motsvarigheter i de lagar som föregick LYHS, dvs. lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. och lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område. Möjligheten att föreskriva prøvotid infördes dock genom LYHS.

A.S. har i sin anmälan till JO ifrågasatt Socialstyrelsens beslut att initiera ärendet rörande hennes behörighet.

Socialstyrelsen är den centrala myndighet som främst har att bevaka det allmänna intresset av att hälso- och sjukvårdspersonalen sköter sina åligganden. Socialstyrelsen har därför getts rätt att anmäla disciplinärenden och andra ärenden – t.ex. ärenden om återkallelse av legitimation – till HSAN och har ställning av part i förfarandet i samtliga instanser. När det gäller Socialstyrelsens möjligheter att särskilt följa vissa yrkesutövares verksamhet är det styrelsen själv som har att avgöra hur denna tillsyn bör organiseras. Vad beträffar yrkesutövare som har föreskrivits prøvotid har i förarbetena till LYHS

(prop. 1997/98:109) angetts att Socialstyrelsen bör ägna särskild uppmärksamhet åt dessa personer, och att ett föreläggande om prøvotid därför bör följas upp med tillsynsåtgärder från styrelsens sida. Hur tillsynen skall gå till får enligt regeringens uppfattning anpassas till det enskilda fallet (s. 120).

Socialstyrelsen har i sitt remissvar anfört att om en föreskrift om prøvotid på grund av missbruk skall kunna fylla sitt syfte är det nödvändigt att den legitimerade genomgår någon form av behandling och därefter visar att ett missbruk inte längre föreligger. Om styrelsen skall kunna följa upp den legitimerade under prøvotiden krävs att denne har kontakt med och samarbetar med styrelsen. Eftersom Socialstyrelsen inte lyckades få någon sådan kontakt med A.S. ansåg sig styrelsen tvingad att vidta tillsynsåtgärder och gjorde därför en anmälan till HSAN.

Jag har i ärendet inte någon uppgift om huruvida Socialstyrelsen haft någon kontakt med A.S:s arbetsgivare under prøvotiden för att försöka få en uppfattning om hur A.S. skötte sitt arbete som sjuksköterska. För det fall en legitimerad är anställd torde det vara arbetsgivaren som har den bästa möjligheten – och självfallet även ett ansvar – att kontinuerligt övervaka hur arbetstagaren utövar sitt yrke under prøvotiden. Av HSAN:s beslut den 2 oktober 2002 framgår att A.S. hade uppgett att hon har känt en viss tveksamhet inför att till Socialstyrelsen lämna uppgifter om sin arbetsgivare. Jag anser mig kunna dra den slutsatsen att det inte har funnits någon möjlighet för Socialstyrelsen att genom arbetsgivaren kontrollera hur prøvotiden utfallit.

En tillsynsmyndighet har en betydande frihet att själv bestämma hur den skall bedriva sin tillsyn. Olika bedömningar måste göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. JO är återhållsam med att uttala sig i bedömningsfrågor. Det som har kommit fram i detta ärende ger mig inte anledning att frångå den principen. Jag finner således inte skäl att rikta någon kritik mot Socialstyrelsens beslut att hos HSAN initiera ett ärende rörande A.S:s behörighet. Även om det framstår som något märkligt att styrelsen inledningsvis framställde sitt yrkande med hänvisning till fel lagbestämmelse finner jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid den saken.

Vad sedan gäller de frågor som, med anledning av utformningen av länsrättens dom i det aktuella målet, har uppkommit rörande vilken myndighet som skall anvisa läkare vill jag anföra följande.

I sin dom förelade länsrätten A.S. att undergå läkarundersökning på sätt som Socialstyrelsen närmare skulle bestämma. Länsrätten har i yttrandet anfört att domstolen vid handläggningen av målet inte fann anledning att företa någon rättsutredning för att kunna ta ställning till vilken myndighet som skulle verkställa beslutet om läkarundersökning. I remissyttrandet har länsrätten framfört flera synpunkter angående bedömningen av denna fråga.

Som förut har framgått ankommer det på HSAN att, efter en framställan från Socialstyrelsen, pröva om en legitimerad skall föreläggas att genomgå läkarundersökning. Socialstyrelsen har således inte någon möjlighet att själv besluta om sådan undersökning. Vilken myndighet som skall anvisa läkare som skall genomföra undersökningen och i övrigt handlägga ärendet om en sådan undersökning, framgår inte av någon bestämmelse i LYHS eller av någon annan föreskrift i hälso- och sjukvårdslagstiftningen.

I förarbetena till den tidigare gällande disciplinpåföljdslagen anförde regeringen att HSAN anvisar läkare som skall genomföra läkarundersökning (prop. 1993/94:149 s. 98). Uttalandet gjordes i anslutning till förslaget till lagstiftning om att legitimation skall kunna återkallas om föreläggande om läkarundersökning inte följs. Disciplinpåföljdslagen ersattes av LYHS den 1 januari 1999. I samband därmed gjordes endast redaktionella ändringar av reglerna om läkarundersökning. Reglerna överfördes således i princip oförändrade från 8 § disciplinpåföljdslagen till 5 kap. 9 § LYHS. Frågan om verkställigheten av beslut om läkarundersökning berördes inte och den synes inte heller ha tagits upp senare i något lagstiftningssammanhang. Enligt min mening finns det anledning att fästa vikt vid uttalandet att HSAN anvisar läkare som skall genomföra läkarundersökning och att beakta det tillsammans med övrigt bedömningsunderlag rörande den aktuella frågan.

Som länsrätten har anfört är frågan om utformningen av verkställighetsföreskrifter inte i allmänhet författningsreglerad i svensk rätt. I stora delar saknas allmänt gällande föreskrifter om verkställighetsfrågorna. Formerna för verkställigheten har i stället fått utbildas i rättspraxis med stöd av förvaltningsrättsliga principer. Det torde kunna fastslås att när en förvaltningsmyndighet har fattat beslut som första instans är det enligt rättspraxis normalt en uppgift för denna myndighet att vidta de verkställighetsåtgärder som följer av såväl myndighetens egna beslut som de beslut som kan fattas av en överinstans efter överklagande. Detta talar för att det är HSAN som skall anvisa läkare.

En särskild omständighet beträffande den nu aktuella måltypen är att de allmänna intressena vid prövningen i allmän förvaltningsdomstol inte, såsom normalt är fallet inom förvaltningsprocessen, företräds av den myndighet som har beslutat i första instans, dvs. HSAN, utan av Socialstyrelsen, som är motpart till den yrkesutövare som har överklagat ansvarsnämndens beslut. Detta kan dock inte anses tala emot att det bör ankomma på HSAN att anvisa läkare.

Det framstår vidare som ologiskt att hävda att det skulle ankomma på Socialstyrelsen att anvisa läkare efter länsrättens förordnande medan HSAN:s beslut om samma sak skulle verkställas av ansvarsnämnden.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att HSAN skall anvisa läkare efter länsrättens beslut om läkarundersökning. Av Socialstyrelsens yttrande framgår att styrelsen har samma uppfattning. Mot bakgrund av att frågan är oreglerad och relativt komplicerad finner jag dock inte tillräckliga skäl för att kritisera länsrätten för dess utformning av domslutet i detta hänseende.

A.S. har även ifrågasatt det riktiga i att Socialstyrelsen tog fasta på länsrättens beslut och uppdrog åt en läkare att undersöka henne och avge ett utlåtande.

Socialstyrelsen har i remissvaret uppgett att när det gäller länsrättens felaktiga anvisning gjordes bedömningen att direkta åtgärder var nödvändiga av patientsäkerhetsskäl. Socialstyrelsen synes ha varit medveten om att länsrättens förordnande inte var korrekt. Därvid inställer sig frågan om hur en myndighet skall agera när en domstols förordnande är felaktigt eller av annat skäl inte kan verkställas. De alternativ som rent allmänt står till buds kan bl.a. vara att kontakta domstolen och påtala felet. En myndighet som har ställning som part kan också överklaga domstolens dom. Om myndigheten inte intar parts-

ställning eller bedömer att den inte skulle kunna ha framgång med ett överklagande, t.ex. på grund av bestämmelsen i 33 § andra stycket FPL om att beslutet måste ha gått den klagande emot, kan det i vissa fall vara lämpligt att kontakta motparten och upplysa om den bedömning som man har gjort av rättsläget.

Enligt min uppfattning var det i den här situationen inte möjligt för Socialstyrelsen att anvisa en läkare som skulle utföra läkarundersökningen. Socialstyrelsen har trots att den haft samma uppfattning ändå gjort det och åberopat att direkta åtgärder var nödvändiga av patientsäkerhetsskäl. Socialstyrelsens agerande måste ifrågasättas. Genom länsrättens förordnande försattes Socialstyrelsen emellertid i en svårlöst situation. Å ena sidan måste Socialstyrelsen beakta en domstols uttryckliga förordnande, det patientsäkerhetsintresse som styrelsen skall värna om samt den särskilda uppmärksamhet som styrelsen skall ägna den som har föreskrivits prövotid. Å andra sidan står mot dessa förhållanden det faktum att Socialstyrelsen ansåg att det inte ankom på styrelsen att anvisa läkare.

Efter en samlad bedömning av vad som har kommit fram i ärendena finner jag inte tillräckliga skäl att uttala kritik mot Socialstyrelsens handläggning i denna del.

Mot bakgrund av de oklarheter som har framkommit rörande verkställighet av förordnande om läkarundersökning finner jag anledning att för kännedom överlämna en kopia av beslutet till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. Fråga om Socialstyrelsen kunnat uppställa krav på att ingivna handlingar skulle vara översatta till svenska eller engelska

(Dnr 1186-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde J.C.G. klagomål mot Socialstyrelsen. Klagomålen avsåg handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. J.C.G. gjorde därvid gällande att Socialstyrelsen borde ta upp ansökan till prövning på befintliga merithandlingar vilka var författade på spanska. Hon vände sig också mot att Socialstyrelsen hade vilandeförklarat ärendet i avvaktan på att handlingarna skulle översättas.

Till stöd för sin talan anförde J.C.G. bl.a. följande. Hon har inte ekonomiska möjligheter att låta översätta handlingarna. Vidare saknar hon, hennes anhöriga och hennes vänner kompetens att översätta handlingarna. Såvitt hon förstår är det JO:s uppfattning att den enskilde har rätt att utan översättning ge in handlingar skrivna på ett av de större EU-språken till en myndighet. Själva bedömningen av den utländska utbildningen sker på institutionen för psykologi vid universiteten i Göteborg, Uppsala eller Lund, vilka har institutioner för spanska språket. Universiteten har således den kompetens som krävs för att bedöma den utländska psykologutbildningen. Större myndigheter som Socialstyrelsen borde ha personal som behärskar spanska språket. Socialsty-

relsen har tidigare bedömt liknande psykologutbildningar från Chile. Efter som merithandlingarna i Chile till större delen är standardiserade, är det orimligt att ställa krav på en översättning av samtliga handlingar. Socialstyrelsen borde efter en jämförelse med tidigare inlämnade ansökningar och översättningar kunna göra en riktig bedömning av hennes utbildning. Socialstyrelsen borde inte ha vilandeförklarat hennes ansökan utan i stället ha begärt in en komplettering inom en viss tid och, om detta inte hade efterkommit, avvisat ansökan. Därigenom hade hon fått ett överklagbart beslut.

Till anmälan fanns fogat bl.a. en skrivelse daterad den 24 februari 2004 från Socialstyrelsen rörande ärendets handläggning.

Utredning

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från byrådirektören Ene Berglin, enheten för behörighets- och kompetensfrågor vid Socialstyrelsen. Hon anförde bl.a. följande.

Ärendet har handlagts på sedvanligt sätt. Socialstyrelsen brukar inte sätta en tidsgräns för sökanden att inkomma med kompletterande handlingar i den aktuella typen av ärenden. Anledningen därtill är att det regelmässigt tar lång tid för sökanden att införskaffa erforderliga handlingar. Det är också vanligtvis omöjligt att förutse hur lång tid det kommer att ta. Det kan vara förenat med stora svårigheter att anskaffa handlingarna. Om det tar mycket lång tid för sökanden att komplettera sin ansökan påminns sökanden innan en eventuell tidsgräns sätts ut. Sökandena uppmuntras att översätta handlingarna själva, bl.a. därför att de skall arbeta på svenska språket om de får den sökta legitimationen. Samtliga handlingar behöver inte översättas.

Därefter anmodades Socialstyrelsen att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan. I remissvaret, som hade beslutats av dåvarande generaldirektören Kerstin Wigzell, anfördes i huvudsak följande.

JO har anmodat Socialstyrelsen att inkomma med utredning och yttrande över J.C.G:s anmälan angående myndighetens vägran att översätta merithandlingar från spanska till svenska i ett ärende om ansökan om svensk psykologlegitimation. Socialstyrelsen får efter övervägande av handlingarna i ärendet besvara JO:s anmodan enligt följande.

Socialstyrelsens hantering av ärenden om godkännande av utländska utbildningar för svensk legitimation för arbete inom hälso- och sjukvården följer bestämmelserna i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, förordningen (1998:1513) med samma namn samt, i detta fall, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1996:13) om legitimation som psykolog.

Utländska utbildningar som leder till psykologyrket kan se mycket olika ut, från direkta yrkesinriktade utbildningar till mer allmänt hållna beteendevetenskapliga akademiska studier. Socialstyrelsen gör en första bedömning av om den utländska utbildningen är en utbildning som kan jämföras med svensk psykologexamen som är en yrkesexamen. Skälet till att Socialstyrelsen behöver en omfattande dokumentation, dvs. en noggrann redovisning av innehållet i den utländska utbildningen i översatt skick, är att möjliggöra för sakkunniga vid psykologiska institutionen vid de universitet, som Socialstyrelsen har avtal med, att utföra en akademisk bedömning av innehållet i den utländska utbildningen i relation till den svenska psykologutbildningen. Sakkunniga

anger därvid de kurser/kursmoment, med högskolepoäng, som sökande måste komplettera sin utländska utbildning med i Sverige för att sökandes utbildning ska kunna jämföras med svensk psykologexamen samt efter genomförd praktik därefter ge psykologlegitimation.

Det ankommer på Socialstyrelsen att bedöma merithandlingar från utländska yrkesutövare inom totalt 21 reglerade yrken inom hälso- och sjukvården. Det rör sig om ett stort antal ärenden varje år. Bedömningar av detta slag förutsätter att den enskilde uppvisar dokumentation på svenska eller engelska. Socialstyrelsen kan inte ställa krav eller besluta angående eventuellt samarbete mellan olika institutioner, t.ex. mellan psykologiska och språkliga institutioner vid universiteten i syfte att få handlingar översatta.

De bedömningar som Socialstyrelsen och sakkunniga tidigare har gjort av chilenska psykologutbildningar (fyra ärenden) har resulterat i varierande krav på kompletterande utbildning. Dessa utbildningar har inte genomförts vid det universitet och den tidpunkt som gäller för C.G. Socialstyrelsen har således inte tillgång till översatt utbildningsmaterial som överensstämmer med hennes utbildning.

Socialstyrelsen har inte tidsbegränsat möjligheten till komplettering av handlingar utan anser att utländska sökande måste få ta den tid i anspråk som krävs för att kunna komplettera sina handlingar. Uttrycket ”ärendet är vilande” har använts som ett lugnande besked till utländska sökande angående möjligheterna att komplettera sin ansökan med viss begärd dokumentation. Socialstyrelsen brukar uppmana sökande att själva översätta materialet som rör kursinnehållet eftersom de har bäst överblick över och kunskap om vilka delar som är viktiga att dokumentera för att göra utbildningen rättvisa och vilka delar som kan förkortas eller helt utelämnas.

I begäran om komplettering den 24 februari 2004 har Socialstyrelsen angett vad som behöver översättas. Uppskattningsvis rör det sig om ca 50–60 sidor och således inte alls om de ca 190 sidor som C.G. själv uppger. Det aktuella ärendet är fortfarande inte avgjort hos Socialstyrelsen. Trots detta har C.G. överklagat myndighetens begäran om komplettering till Länsrätten i Stockholms län.

Förvaltningslagen bygger på den underförstådda förutsättningen att svenska språket ska tillämpas i ärendehandläggningen. I vilken grad krav ändå kan ställas på myndigheter att översätta inkommande handlingar varierar beroende på bl.a. ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären på det inlämnade materialet och den sökandes egna språkkunskaper. Socialstyrelsen saknar såväl språklig kompetens som resurser för att ombesörja översättningar av merithandlingar. I ansökningsärenden av detta slag, när det finns ett starkt egenintresse från den sökande, är det i högre utsträckning ett ansvar för den enskilde att sörja för översättning än om det t.ex. är fråga om inlagor i ett ärende om tvångsingripande mot någon enskild. Enligt Socialstyrelsens noteringar fick C.G. 1984 godkänt resultat i rikstest i svenska språket vilket ger allmän behörighet till högskolestudier. Förutsättningarna för C.G. att själv ombesörja översättning av de begärda handlingarna i detta ärende kan inte anses ha varit så betungande att ansvaret för uppgiften istället skulle ha övergått till myndigheten.

Socialstyrelsen kan sammanfattningsvis inte finna att det aktuella ärendet är felaktigt handlagt.

J.C.G. kommenterade remissvaret.

Kompletterande uppgifter inhämtades per telefon från Ene Berglin. Därvid framkom att J.C.G. hade ombesörjt översättning av återopade handlingar och att Socialstyrelsen den 8 juni 2005 hade fattat beslut i ärendet.

2006/07:JO1

I ett beslut den 18 oktober 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla följande. En myndighet är, med vissa undantag som här saknar intresse, inte skyldig att tillse att personalen har särskilda språkkunskaper eller att godta handlingar som är skrivna på ett främmande språk. Det innebär i det aktuella ärendet att frågan om Socialstyrelsens skyldighet att pröva J.C.G:s ansökan på grundval av de på spanska avfattade handlingarna har ett direkt samband med frågan om Socialstyrelsens skyldighet att översätta handlingarna.

Socialstyrelsen har i sitt remissvar utförligt belyst behovet av att vissa efterfrågade handlingar översätts, skälen för att sökanden ombeds ombesörja översättning av materialet i ärenden av aktuellt slag samt redogjort för de rättsliga utgångspunkterna för sitt ställningstagande. När det gäller ifrågavarande slag av ärenden förefaller det ligga nära till hands att en sökande som bedöms kunna ordna en översättning på egen hand ombeds inkomma med en sådan. Socialstyrelsen har uppenbarligen funnit att J.C.G. har haft förutsättningar att prestera en översättning av aktuella handlingar. Det som har kommit fram ger mig inte anledning att kritisera Socialstyrelsens hantering av frågan om översättning.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Socialförsäkring

Försäkringskassans utformning av en s.k. samtyckesblankett

(Dnr 898-2005)

I en anmälan som kom in till JO den 24 februari 2005 ifrågasatte A.A. Försäkringskassans utformning och användning av en s.k. samtyckesblankett, avsedd att möjliggöra överföring av sekretesskyddade uppgifter mellan bl.a. Försäkringskassan, arbetsförmedlingen och behandlande läkare i ett rehabiliteringsärende. A.A. var också kritisk mot att handläggaren av hennes ärende hade vägrat att lämna information rörande samtyckesblanketten till henne.

Anmälan remitterades till Försäkringskassan, som inkom med ett yttrande daterat den 15 juni 2005. En kopia av den i ärendet aktuella samtyckesblanketten samt yttranden av handläggaren I.F. respektive dennas chef bifogades remissvaret. Samtliga yttranden utelämnas i detta referat. Samtyckesblanketten har följande lydelse.

Samtycke

En förutsättning för att kunna arbeta i en samverkansgrupp med ett initiativ-ärende är att utbyte av uppgifter kan ske. Den försäkrade måste själv ta ställning till om informationen om honom/henne får lämnas mellan dem som ingår i samverkansgruppen.

Med information avses ekonomisk och social (privat och i arbetet) situation, fysisk och psykisk hälsa, tidigare arbeten och nuvarande situation på arbetsmarknaden.

Jag, ---, medger härmed att Försäkringskassan får ta del av den information som finns om mig hos arbetsförmedlingen och hos behandlande läkare, som bedöms nödvändiga för samverkansarbetet.

Jag, ---, medger samtidigt att Försäkringskassan får lämna ut information om mig till handläggare på arbetsförmedlingen och behandlande läkare, om det är nödvändigt för samverkansarbetet.

Dessutom ger jag mitt medgivande till att mina personuppgifter får registreras i det webbaserade uppföljningssystemet SUS. Systemet används till att följa upp resultat av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Systemet är framtaget av Försäkringskassan, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen.

Jag har tagit del av ovanstående.

Personnummer

Namn

Ort och datum

Underskrift

A.A. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 26 oktober 2005 anförde *JO Nordenfelt* – såvitt avser den aktuella blanketten – i bedömningsdelen följande.

Försäkringskassan har ett särskilt ansvar för samordning av rehabiliteringsåtgärder. Om den försäkrade medger det, skall kassan samverka bl.a. med arbetsmarknadsmyndigheterna och verka för att en sådan myndighet vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade.

En reell samverkan mellan de aktörer som kan vara inblandade i ett rehabiliteringsärende förutsätter att uppgifter om den som behöver rehabilitering kan överföras mellan dem. Vissa uppgifter kan dock vara av sådant slag att sekretess hindrar att de utlämnas. I förarbetena till 22 kap. AFL understryks därför vikten av att den försäkrade ger sitt samtycke till att uppgifter lämnas ut. I specialmotiveringen till 22 kap. 5 § AFL uttalas följande (prop. 1990/91:141 s. 90 f.).

Kassan skall i arbetet med rehabiliteringen samarbeta med arbetsgivare, arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, arbetsmarknadsmyndigheter och andra myndigheter som kan ha beröring med ett ärende. För att den försäkrades personliga integritet inte skall kränkas, förutsätter detta emellertid att den försäkrade gett sitt medgivande till det. Detta medför att försäkringskassan redan i ett inledningskede bör skaffa den försäkrades medgivande härtill. Kassan bör även vara uppmärksam på att viss information om den försäkrade kan vara sekretessbelagd. I förekommande fall bör kassan därför diskutera med den försäkrade om samtycke kan lämnas till att informationen får användas i samarbete med andra.

Det bör i sammanhanget påpekas att bestämmelsen i 2 § förordningen om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter inte innebär att Försäkringskassan på eget initiativ får lämna ut uppgiften (se JO 1999/2000 s. 374).

Mot bakgrund av ovanstående har jag i och för sig inte något att invända mot att Försäkringskassan i inledningsskedet av ett rehabiliteringsärende inhämtar samtycke från den försäkrade till uppgiftsöverföring mellan olika myndigheter. Innan den enskilde lämnar ett sådant samtycke måste emellertid han eller hon få klar och tydlig information om vad samtycket innebär och vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut respektive begäras utlämnade. Ett färdigt formulär för samtycke bör vidare inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos viss myndighet (Regner m.fl., Sekretesslagen, s. 14:36). Det bör också tilläggas att en vägran att lämna samtycke inte får medföra att rehabiliteringsåtgärder uteblir. Däremot kan det bli nödvändigt att ge dem en annan utformning.

Försäkringskassan har i sitt remissvar uttalat att A.A. borde ha fått bättre information om vad det s.k. Fiaprojektet innebar och att det fanns alternativa rehabiliteringsinsatser till detta projekt. Försäkringskassan har vidare bedömt att avsikten med samtyckesblanketten inte har varit tillräckligt tydlig och att blankettens utformning har varit onödigt omfattande. Jag instämmer i denna bedömning.

Vidare konstaterar jag att samtyckesblanketten även avser samtycke till registrering av personuppgifter. Enligt definitionen i 3 § personuppgiftslagen (1998:204) avses med "samtycke" varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, *efter att ha fått information*, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Det kan på goda grunder ifrågasättas om A.A. i förevarande fall fått relevant information om innebörden av registreringen i SUS. Jag har inhämtat att Arbetsmarknadsstyrelsen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen numera gemensamt tagit fram en för detta ändamål särskilt avsedd blankett med tillhörande information. Jag utgår från att denna blankett kommer att användas fortsättningsvis.

Jag vill understryka, att ett medgivande alltid går att återkalla. Det framgår också av den nyss nämnda blanketten.

En försäkringskassa har avslagit ett ombuds begäran om anstånd med att inkomma med ett yttrande under semestertid

(Dnr 3672-2004)

I en anmälan som kom in till JO den 9 september 2004 klagade advokaten Gunilla Olsson på dåvarande Stockholms läns allmänna försäkringskassas handläggning av ett ärende om livränta, i vilket Gunilla Olsson varit ombud för C.B. Gunilla Olsson anförde bl.a. följande. Mitt i semestertider skickade försäkringskassan ut ett förslag till beslut om livränta. Förslaget inkom till advokatkontoret den 12 juli. I följebrev meddelades att de var välkomna att inkomma med synpunkter på förslaget till den 19 juli och att socialförsäkringsnämnden skulle sammanträda den 22 juli och då fatta beslut i ärendet. Hennes sekreterare skickade den 13 juli in en hemställan om anstånd med yttrande med anledning av semester. Denna lämnades dock helt utan avseende. Hon fick inte ens information om att försäkringskassan inte hade för avsikt att bevilja det begärda anståndet.

Utredningen

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över anmälan. I remissvar den 22 oktober 2004 anförde försäkringskassan, genom direktören Henrik Mel-dahl, följande.

Bakgrund m.m.

Av lokalkontorets redogörelse framgår att ombudet Gunilla Olsson den 11 maj 2004 kommunicerats förslag till beslut. Avsikten var att ärendet skulle tas upp till prövning i socialförsäkringsnämnden den 1 juni 2004. Med anledning av till försäkringskassan inkommet kommuniceringssvar utgick ärendet emellertid från dagordningen den 1 juni 2004. Ärendet lämnades därefter till försäkringsläkaren för ny bedömning.

Det nytillkomna materialet och det kompletterande yttrandet från försäkringsläkaren bedömdes inte föranleda att förslaget till beslut, dvs. att C.B. inte har rätt till livränta, skulle ändras. Eftersom stora delar av underlaget tidigare kommunicerats skedde en ny kommunicering där kommuniceringstiden var något kortare än de gängse 14 dagarna.

I skrivelse den 13 juli 2004 till försäkringskassan begär Gunilla Olsson via sin sekreterare U.F. anstånd till den 17 augusti 2004 med att inkomma med eventuella invändningar mot förslaget till beslut.

Med anledning av begäran om anstånd försöker en handläggare på försäkringskassan den 14 juli 2004 att kontakta ombudet Gunilla Olsson. Av journalanteckningar i ärendet framgår att samtal förs med Gunilla Olssons sekreterare U.F. Vid samtalet framkommer bl.a. följande. Ombudet Gunilla Olsson har semester. Sekreteraren U.F. informeras om att anstånd med anledning av semester inte brukar beviljas. U.F. uppger att hon skall försöka kontakta Gunilla Olsson för att få besked om hur de skall gå vidare. Såvitt framgår av journalanteckningarna har varken U.F. eller Gunilla Olsson återkommit till försäkringskassan.

Socialförsäkringsnämnden hos försäkringskassan beslutade den 22 juli 2004 att inte bevilja livränta. Överklagande inkom till försäkringskassan den 17 augusti 2004. Ärendet vidarebefordrades till länsrätten den 14 september 2004.

Yttrande

I Riksförsäkringsverkets vägledning (2004:7 s. 31) försäkringskassan och förvaltningslagen uppges följande vad avser kommunikeringstid.

”Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att den försäkrade får tillräckligt lång tid på sig att lämna synpunkter. Den försäkrade bör normalt få 14 dagar på sig att yttra sig efter det att hon eller han har fått del av handlingarna. För att den försäkrade klart ska veta inom vilken tid hennes eller hans eventuella invändningar ska ha kommit till Försäkringskassan är det lämpligt att ange det datum då dessa senast ska ha kommit in (JO:s inspektionsprotokoll, dnr 1836-1999).

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 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 § FL)”

Vad gäller begäran om anstånd har JO i inspektionsprotokoll, dnr 719-2002, uppgett följande.

”JO anförde att om parten eller i förekommande fall partens ombud begär anstånd med att utveckla sin talan bör självfallet anståndsbeväran vara motiverad. Enligt JO:s uppfattning bör försäkringskassan i annat fall vara restriktiv med att bevilja anstånd och generellt sett också vara restriktiv med att bevilja alltför långa anstånd. JO erinrade om att försäkringskassan har ett ansvar för att driva ärendet framåt.”

(...)

Försäkringskassans inställning

Gunilla Olsson har framfört klagomål på försäkringskassans handläggning vad avser kommunikeringstid och underlåtenhet att bemöta ansökan om anstånd (...).

Av utredningen framgår bl.a. följande. Ombudet Gunilla Olsson har kommunicerats det tidigare underlaget för beslut om livränta och har då haft normal tid, dvs. 14 dagar, på sig att svara. Lokalkontoret har med beaktande härav bedömt att en kortare kommunikeringstid av det nya underlaget och förslaget till beslut ligger i linje med kravet på en enkel snabb och billig hantering. Med hänsyn till att hela utredningen inte kommunicerades får denna tid anses tillräcklig.

Med anledning av Gunilla Olssons begäran om anstånd har försäkringskassan den 14 juli 2004 varit i kontakt med ombudets sekreterare och meddelat att anstånd på grund av semester inte beviljas. Det skulle möjligen kunna ifrågasättas om anstånd skulle beviljats med hänsyn till att det var fråga bl.a. om ett längre yttrande från försäkringsläkaren. Enligt försäkringskassans uppfattning kan dock kassan inte anses ha agerat felaktigt i denna del.

(...)

Gunilla Olsson kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 10 oktober 2005 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande, såvitt avser anståndsfrågan.

Jag ser givetvis positivt på ambitionen hos försäkringskassan att driva ärenden framåt. Det är emellertid inte något självändamål att snabbt avgöra ett ärende. En enskild måste alltid få tillfälle att yttra sig över material som tillförs ärendet av någon annan. I detta ligger också att försäkringskassan, i de fall den försäkrade begär anstånd med att yttra sig, bör tillmötesgå en sådan begäran så länge denna ligger inom det rimligas gräns. JO har visserligen – som anges i försäkringskassans yttrande – uttalat att försäkringskassorna bör vara restriktiva med att bevilja anstånd i fall där det inte angetts något skäl till begäran och generellt sett också vara restriktiv med att bevilja alltför långa anstånd. I detta fall har det dock varit fråga om en motiverad begäran och en anståndstid om ca en månad under ombudets semester. Enligt 9 § förvaltningslagen (1986:223) får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Genom att vägra Gunilla Olsson anstånd har kassan gjort det omöjligt för C.B. att få det bistånd av ombudet som hon ansett sig ha behov av. Lokalkontoret förtjänar kritik för sin hantering av ärendet i denna del.

En försäkringskassa har meddelat beslut i ett ärende om arbetsskadelivränta utan att beakta i rätt tid inkomna synpunkter från den försäkrade. Även fråga om förutsättningarna för ändring av beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 2039-2004)

JO Nordenfelt meddelade den 7 oktober 2005 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

J.L. klagade på att dåvarande Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa hade låtit avgöra hans ärende rörande rätt till högre livränta utan att beakta hans synpunkter, trots att dessa skickades till försäkringskassan per telefax innan den av försäkringskassan utsatta tidsfristen hade löpt ut.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över anmälan. I yttrandet anförde bitrönade direktören Benny Wärnehall i huvudsak följande (bifogade handlingar har här uteslutits).

Utredning

J.L. uppbär sedan december 1999 livränta p.g.a. arbetsskada (skada i en axel).

- Den 5 november 2003 kommer ansökan in om förhöjning av livräntan.
- Den 23 mars 2004 upprättas en föredragningspromemoria.
- Den 13 april 2004 sker kvalitetssäkring av ärendet.
- Den 15 april 2004 kommuniceras ärendet och J.L. får tid fram till den 30 april 2004 med att komma in med synpunkter.

– Den 29 april 2004 kommer J.L., via faxmeddelande, in med synpunkter. Dessa synpunkter kommer inte socialförsäkringsnämnden till del när man beslutar i ärendet den 3 maj 2004.

I ett brev till J.L., daterat den 3 maj 2004, meddelar Försäkringskassans tjänsteman att han inte läste faxmeddelandet förrän efter nämndens sammanträde tidigare samma dag. J.L:s synpunkter kunde därför inte framföras till nämnden före beslutet. J.L. uppmanades i samma brev att överklaga beslutet varvid de aktuella synpunkterna kunde komma att beaktas.

Arbetskadekontorets bedömning

Kontorschefen har i sitt yttrande anfört att när det gäller försäkringskassans handläggning finnes en hel del att önska.

När ett yttrande kommer in inom föreskriven kommunikeringstid skall givetvis detta yttrande framföras till socialförsäkringsnämnden innan beslut fattas i ärendet. Vi har således inte tillämpat förvaltningslagen (§ 17) på ett korrekt sätt.

När vi i efterhand uppmärksammade misstaget hade det rätta förfarings sättet varit att åter pröva ärendet i nämnden, nu med stöd av 8 kap. 12 § LAF jämfört med 20 kap. 10 a § AFL. Så har alltså inte skett.

Vi kan tyvärr också konstatera att journalföringen i akten är bristfällig.

Kontorschefen har kommit fram till följande slutsatser. För att undvika en upprepning av ovan beskrivna misstag vidtas följande åtgärder:

1. Skärpt postmottagningsrutin så att vi säkrar att någon med rätt kompetens alltid tar del av inkommen post.
2. Organisatoriskt göra förändringar så att arbetskadetredare inte arbetar ensamma på ett lokalkontor, där ingen annan kan gå in vid frånvaro eller dylikt.
3. Vidta kompetensutvecklingsåtgärder när det gäller förvaltningsrätt bland kontorets arbetskadetredare. Dylika insatser har nyligen (maj 2004) genomförts för konsulter/föredragande vid arbetskadekontoret.
4. Särskild genomgång har förts med berörd handläggare och kommer att föras med kontorets samtliga handläggare.

Länskontorets bedömning/åtgärder

Vi kan av kontorschefens redogörelse klart konstatera att det funnits brister i handläggningen. Det är, förutom att inkomna handlingar inte kommit socialförsäkringsnämnden tillhanda före beslut, en alltför snävt tilltagen kommunikeringstid. Den försäkrade bör normalt få 14 dagar på sig att yttra sig efter det att hon eller han fått del av handlingarna. I aktuellt ärende, med beaktande av dagens postgång och helgdagar, borde slutdatum ha fastställts mer generöst. Vidare är förfarandet att uppmana den försäkrade att överklaga beslutet otillfredsställande. Ärendet har nu överklagats och länsrätten har informerats om att kommunikeringssvaret inte kommit socialförsäkringsnämnden tillhanda.

Berörd kontorschef är, som framgår av hans yttrande, klart medveten om påvisade brister och den framtagna åtgärdsplanen bedöms tillräcklig för att komma tillrätta med problemen. Några ytterligare åtgärder från försäkringskassan centralt är därför inte aktuella.

J.L. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Som försäkringskassan anfört i sitt remissvar finns det brister i handläggningen av J.L:s ärende. Jag ser allvarligt på detta och då särskilt på att försäkringskassan inte såg till att socialförsäkringsnämnden fick del av inkomna

handlingar innan den avgjorde ärendet. För detta kan myndigheten inte undgå kritik.

Försäkringskassan har vidtagit åtgärder för att undvika en upprepning av ovan redovisade misstag, bl.a. har postmottagningsrutinerna skärpts och kompetensutvecklingsåtgärder genomförts när det gäller arbetsskadeutredarnas kunskaper i förvaltningsrätt. Mot den bakgrunden saknas det anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd.

Till sist vill jag något beröra det som försäkringskassan sade i sitt remissvar om att ärendet skulle kunna prövas igen i socialförsäkringsnämnden med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Detta är givetvis riktigt, men i ett fall som detta endast under förutsättning att beslutet – i ljuset av det material som av förbi-seende inte beaktats – framstår som uppenbart felaktigt på någon av de grunder som anges i lagrummet. Denna bedömning torde – i likhet med vad som gäller vid överklaganden – kunna göras av en tjänsteman vid kassan. Om bedömningen utmynnar i att ärendet inte kan tas upp igen av försäkringskassan är det lämpligt att kassan – som den också gjorde i detta fall – erinrar den försäkrade om möjligheten att överklaga beslutet.

Ärendet avslutas.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan

(Dnr 1636-2004)

I ett beslut den 9 november 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

Vid inspektion av Östersunds tingsrätt, miljödomstolen, uppmärksammades i samband med granskningen av akter i mål som domstolen handlagt som överinstans ett mål som rörde tillämpningen av Länsstyrelsens i Jämtlands län föreskrift (23 FS 1986:3) om fridlysning av Storsjöodjuret. Av handlingarna framgick följande.

Länsstyrelsen i Jämtlands län hade avslagit en ansökan om dispens från förbudet att plocka ägg från Storsjöodjuret. Efter överklagande avvisade miljödomstolen den 11 juli 2003 överklagandet och angav som skäl att ansökan avsåg en vetenskapligt icke verifierad djurart och att sökanden med hänsyn härtill inte kunde anses ha något rättsligt skyddat intresse av att få sin sak prövad.

Iakttagelserna väckte frågor om vilken rättslig verkan den aktuella föreskriften har och hur föreskriften skall tillämpas. Jag beslutade att undersöka saken i ett initiativärende.

Utredning

Från länsstyrelsen inhämtades akten i det överklagade ärendet om dispens (dnr 522-11236-02) och akten i det ärende som ledde fram till att länsstyrelsen den 22 januari 1986 utfärdade en föreskrift om att fridlysa Storsjöodjuret (dnr 11.122-142-85).

I en här upprättad promemoria antecknades bl.a. följande.

Sedan en ansökan från Östersunds turistbyrå om fridlysning av Storsjöodjuret hade remissbehandlats beslutade länsstyrelsen den 22 januari 1986 med stöd av 14 § naturvårdslagen (1964:822) att fridlysa Storsjöodjuret. Fridlysningen innebar förbud mot att inom Storsjön (i centrala Jämtland) döda, skada eller fånga levande djur av arten Storsjöodjuret. Förbudet gällde även att ta bort eller skada Storsjöodjurets ägg, rom eller bo (23 FS 1986:3).

Den 11 november 2002 ansökte privatpersonen M.C. hos länsstyrelsen om dispens från förbudet att plocka ägg från arten Storsjöodjur. Efter att länsstyrelsen begärt komplettering av ansökan och därefter remissbehandlat densamma beslutade länsstyrelsen den 2 juni 2003 att avslå ansökan. Sökanden överklagade beslutet varefter länsstyrelsen överlämnade överklagandet till Regeringskansliet, Miljödepartementet. Departementet överlämnade i sin tur ärendet till Östersunds tingsrätt, miljödomstolen.

Av den rättstillämpning som ligger till grund för miljödomstolens beslut den 11 juli 2003 följer, såvitt kan bedömas, att länsstyrelsens föreskrift den 22 januari 1986 ansetts sakna rättslig verkan. Från länsstyrelsen bör inhämtas yttrande om detta förhållande ger anledning till någon författningsändring

eller annan åtgärd av länsstyrelsen. Därutöver bör miljödomstolen anmodas yttra sig över innehållet i denna promemoria.

Länsstyrelsen och miljödomstolen anmodades att yttra sig enligt promemorian.

Miljödomstolen, genom chefsrådmannen Jim Emilsson, yttrade följande.

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Miljödomstolen fann vid sin prövning i mål M 3033-03 att länsstyrelsens föreskrift ifråga avsåg en vetenskapligt icke verifierad djurart och att länsstyrelsen genom att utfärda föreskriften inte iakttagit det ovan angivna grundlagsstadgade saktighetskravet. Med hänsyn därtill fann miljödomstolen anledning att, jämlikt 11 kap. 14 § regeringsformen, underlåta tillämpning av länsstyrelsens föreskrift genom att avvisa överklagandet.

Länsstyrelsen, genom landshövdingen Maggi Mikaelsson, lämnade följande yttrande.

Bakgrund

Östersunds turistbyrå ansökte 1985 om fridlysning av Storsjöodjuret i Storsjön. Efter en omfattande beredning beslutade länsstyrelsen den 22 januari 1986 att med stöd av den numera upphävda 14 § naturvårdslagen meddela förbud mot att inom Storsjön döda, skada, fånga levande djur av arten Storsjöodjuret. Förbudet gäller även att borttaga eller skada Storsjöodjurets ägg, rom eller bo.

Beslutet om fridlysning kungjordes i Jämtlands läns författningssamling (23 FS 1986:3).

I beslutet konstaterade länsstyrelsen att, trots de problem med artbestämningen som förelåg, det fanns starka skäl som talade för en fridlysning.

År 2002 inkom till länsstyrelsen en ansökan om dispens från förbudet att plocka ägg från arten Storsjöodjuret. Länsstyrelsen avtog ansökan med huvudsaklig motivering att ansökan bedömdes helt strida mot intentionerna med fridlysningen av Storsjöodjuret.

Sedan sökanden fullföljt sin dispensansökan beslutade Östersunds tingsrätt, miljödomstolen, den 11 juli 2003 i mål nr M 3033-03 att avvisa överklagandet. Som motivering anförde miljödomstolen att dispensansökan avsåg en icke vetenskapligt verifierad djurart och att klaganden därför inte hade något rättsligt skyddat intresse av att få sin sak prövad.

JO genomförde under våren 2004 en inspektion hos miljödomstolen.

JO har i promemoria den 24 maj 2004 uttalat att av den rättstillämpning som ligger till grund för miljödomstolens beslut den 11 juli 2003 följer, såvitt kan bedömas, att länsstyrelsens föreskrift den 22 januari 1986 ansetts sakna rättslig verkan. Länsstyrelsen har av JO anmodats att yttra sig över om miljödomstolens beslut ger länsstyrelsen anledning till någon författningsändring eller annan åtgärd.

Överväganden

Länsstyrelsen har berett Jämtlands läns museum samt föreningen Storsjöodjuret tillfälle att inkomma med synpunkter i ärendet.

Jämtlands läns museum har anförts att Storsjöodjuret existerar när det finns (och har funnits) människor som säger att det existerar oavsett om dess fysiska existens kan anses kunna bevisas i naturvetenskaplig mening eller ej. Läns museet framhåller vikten av att vi i världen, i Europa, i Sverige och i Jämtland bör eftersträva att säkra bevarandet av just sådana företeelser, som framstår som magiska, mystiska och oförklarliga fenomen. Ett sådant förhåll-

ningssätt innebär enligt museets övertygelse, att bevarande av detta magiska, mystiska och oförklarliga fenomen börjar och slutar med att vi med länsstyrelsens föreskrift från 22 januari 1986 just värnar om detta.

Föreningen Storsjöodjuret har anfört följande. Föreningen ifrågasätter om en fridlysning kräver att djurarten är vetenskapligt artbestämd. Storsjöodjurets förekomst i sinnevärlden har bekräftats över lång tid av ett stort antal trovärdiga personers observationer. Dessa har skett oftast under mycket kort tid, ofta på längre håll och, till följd av dess storlek, i en uppjagad sinnesstämmning, varför tillfälle till artbestämning med säkerhet inte kan förväntas ske. Att mer aktivt söka artbestämma djuret torde innebära att man måste handla mot de intentioner som ligger bakom fridlysningsföreskriften. Det synes vara praktiskt omöjligt att åstadkomma en artbestämning utom i det fall ett dött exemplar flyter upp till ytan och låter sig examineras. Ännu så länge är dock troligast fenomenet Storsjöodjuret en kryptozoologisk företeelse, kanske en officiellt utdöd djurart.

Frågan om Storsjöodjurets existens hänger samman med vilken utgångspunkt som anläggs för att avgöra frågan. Miljödomstolen har menat att djurarten inte på ett vetenskapligt sätt har kunnat verifieras. Länsstyrelsen avstår från att i detta ärende ta ställning till i vad mån Storsjöodjuret existerar på ett sådant sätt att arten kan vara föremål för fridlysning. Klart är emellertid enligt länsstyrelsens mening att Storsjöodjuret existerar på så sätt att det existerar i människors sinnevärld.

Länsstyrelsen delar JO:s bedömning att miljödomstolen genom sitt ovan nämnda beslut får anses ha funnit att länsstyrelsens beslut den 22 januari 1986 om fridlysning av Storsjöodjuret saknar rättslig verkan.

Länsstyrelsens beslut om fridlysning har således av domstol bedömts sakna rättslig verkan. Med hänsyn till att den offentliga makten i Sverige enligt grundlagen skall utövas under lagarna (1 kap. 1 § regeringsformen) och med hänsyn till att domstolarna är främsta uttolkare av gällande rätt, bör länsstyrelsen som statlig myndighet inte förfara på annat sätt än att upphäva beslutet om fridlysning av Storsjöodjuret.

Bedömning

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Enligt sin instruktion skall JO särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om bl.a. saklighet.

Det finns mot bakgrund härav anledning att ifrågasätta länsstyrelsens beslut år 1986 att fridlysa Storsjöodjuret, detta även med beaktande av länsstyrelsens uppgift att främja turistnäringen i bygden. Jag har då ställt fridlysningsfrågan och vad som förekommit i anslutning till den mot det självklara kravet att de som fullgör uppgifter i den offentliga förvaltningen inte ägnar tid och kraft åt sådant som ligger utanför deras skyldigheter och åligganden. Jag har vidare beaktat vikten av att en myndighets förordningsmakt inte används på ett icke avsett sätt och har också frågat mig om det varit motiverat med det omfattande utredningsarbete som föregick beslutet om fridlysning. Dessutom har jag ifrågasatt om det är försvarbart att länsstyrelsen och överinstanser fortsättningsvis, på sätt som skett i det aktuella dispensärendet, belastas med handläggning av ärenden i anslutning till fridlysningsfrågan.

JO bör enligt instruktionen inte ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om inte särskilda skäl föreligger. Enligt min mening före-

ligger inte sådana skäl att jag utöver det nyss sagda närmare undersöker eller annars berör vad som hos länsstyrelsen föregick utfärdandet år 1986 av föreskriften av fridlysning av Storsjöodjuret.

Inte heller finner jag skäl att ytterligare beröra länsstyrelsens handläggning åren 2002 och 2003 av dispensärendet.

Miljödomstolen har funnit hinder i grundlagen mot att tillämpa länsstyrelsens föreskrift om att fridlysa Storsjöodjuret. Jag delar domstolens uppfattning i den saken. Med hänsyn till att föreskriften sålunda får anses sakna rättslig verkan finns det enligt min mening starka skäl för länsstyrelsen att ta upp frågan om föreskriftens fortsatta giltighet. Jag noterar att länsstyrelsen enligt yttrandet hit anser sig böra upphäva föreskriften. Jag utgår från att länsstyrelsen snarast prövar den frågan och hemställer att länsstyrelsen över-sänder sitt beslut i saken till JO för kännedom.

Efter det att ärendet hade avslutats hos JO översände länsstyrelsen följande beslut för JO:s kännedom.

Upphävande av beslut

BESLUT

Länsstyrelsen upphäver sitt beslut meddelat den 22 januari 1986 (dnr 11.122-142-85)

Beslutet gäller omedelbart.

Detta beslut kan överklagas hos Länsrätten i Jämtlands län, se bilaga (formulär F4).

BAKGRUND

Efter ansökan av Östersunds Turistbyrå beslutade länsstyrelsen den 22 januari 1986 om förbud mot att döda, skada, fånga levande djur av arten Storsjöodjuret. Vidare föreskrives att förbudet även gällde att borttaga eller skada Storsjöodjurets ägg, rom eller bo. Beslutet kungjordes i länets författningssamling (23 FS 1986:3).

TILLÄMPLIG BESTÄMMELSE

Enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) skall myndighet, om den finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller annan anledning, ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Länsstyrelsens beslut om fridlysning av Storsjöodjuret har tillkommit genom uppenbart oriktig rättstillämpning då det i lag saknas stöd för att fridlysa en icke verifierad djurart. Beslutet skall därför upphävas.

Beslutet lades till handlingarna i JO:s ärende.

Kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende. Även fråga om hantering av anonyma anmälningar

(Dnr 3903-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Astrid Lofs på att Miljönämnden i Hörby kommun hade vägrat att lämna ut innehållet i en muntlig anmälan mot henne och namnet på anmälaren samt på att dokumentation av anmälan saknades.

Utredning

Vid telefonkontakt med djurskyddsinspektören Sverker Olsson uppgav denne bl.a. följande.

Astrid Lofs har fått del av samtliga händelseanteckningar i ärendet. Av dessa framgår vad som har hänt i ärendet. Det har bl.a. kommit in anonyma tips om Astrid Lofs bristande djurhållning. Innehållet i tipsen skrivs in. Där emot skrivs naturligtvis inte namnet på den anonyma tipsaren in och namnet lämnas inte heller ut. Detta gäller även när man känner igen den som ringer eller om personen uppger sitt namn men ber att få vara anonym. För många personer, exempelvis grannar, är det känsligt och de vill inte ha bråk. Att inte kunna vara anonym är en stor anledning till att många avhåller sig från att anmäla missförhållanden.

Av en inhämtad utskrift av noteringarna i diariet för ärendet (dnr 2003-000241) framgick bl.a. att ärendet hade inletts ”Efter tips”. Vem som hade lämnat tipset och vad detta innehöll gick dock inte att utläsa.

Därefter remitterades anmälan till nämnden för utredning och yttrande. I yttrandet skulle ingå en redogörelse för hur muntliga anmälningar, såväl anonyma som sådana där anmälaren presenterar sig men begär att få vara anonym, dokumenteras hos nämnden. I nämndens remissvar anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

Allmänt

Som redovisas och tydliggörs i texten nedan finns vissa skillnader i hur anonyma anmälningar hanteras enligt djurskyddslagen respektive miljöbalken. Hantering, diarieföring och dokumentationen av anmälningarna är dock likartad.

Anonyma tips/anmälningar är ofta mycket värdefulla för huvudmålet att upprätthålla en god djurhållning i kommunen och har under de senaste åren medfört att ett antal fall av riktigt allvarlig vanvård upptäckts.

Typer av anonyma anmälningar

Miljökontoret erhåller årligen ett flertal anonyma anmälningar. Många av anmälningarna visar sig vid en kontroll vara obefogade. Bakgrunden till dessa anmälningar kan vara grannosämja, ekonomiska meningsskiljaktigheter i samband med överlåtelse av djur, någon som sett/lånat/hyrt djuren, ”skitprat”

eller att anmälaren enbart är ute för att trakassera. Tre huvudtyper av anonyma anmälningar kan särskiljas och redovisas nedan.

Skriftliga anonyma anmälningar

Uppskattningsvis 5–10 skriftliga anonyma anmälningar inkommer per år som rör ärenden under miljönämndens ansvarsområde. Den skriftliga anonyma handlingen diarieförs och registreras i miljönämndens datasystem ECOS. Miljökontoret gör därefter en kontroll/tillsyn över det som framförs i anmälan. Berörd person/företag får information om att en anmälan inkommit till miljönämnden och anmälan översänds till berörd part. Beroende på karaktären av det som framförs i anmälan görs en bedömning om oaviserat tillsynsbesök erfordras eller ej.

Som exempel på hur denna typ av skriftliga anonyma anmälningar hantearas översänds handlingar som även dessa berör kommuninvånaren Astrid Lofs. Under augusti månad 2004 inkom en skriftlig anonym anmälan mot en av Astrid Lofs hästar. Miljökontoret gjorde ett tillsynsbesök och meddelade därefter Astrid Lofs att anonym skriftlig anmälan inkommit och att miljökontoret efter ett tillsynsbesök konstaterat att hästen var fullt frisk. Den skriftliga anonyma anmälan bifogades brevet till Astrid Lofs, se bilaga C.

Inkommer per e-post en skrivelse i vilken anges att anmälaren vill vara anonym skickas snarast information tillbaka i vilken anges att alla inkomna handlingar diarieförs och att dessa som grund är offentliga. Bifogar handlingar i ett sådant ärende som inkom till miljönämnden 2004-08-23, se bilaga B.

Muntliga anonyma anmälningar

Muntliga anonyma anmälningar som inkommer per telefon diarieförs i miljönämndens datasystem ECOS. Registreringen sker i form av en tjänsteanteckning ur vilken framgår datum, handläggaridentitet och i text beskrivs vad anmälan avser.

Detta utgör den absolut vanligaste typen av anonyma anmälningar. Samtalet inleds ofta med att anmälaren anger att denna vill vara anonym eller att man som brukligt presenterar sig med namn men därefter anger att man vill vara anonym. Miljönämnden har även tillgång till telefoner med nummerpresentatör vilka innebär att telefonnumret ofta är tillgängligt för den som tar emot anmälan. Anger anmälaren att han/hon vill vara anonym accepteras detta och någon notering av namn eller telefonnummer sker ej. I tjänsteanteckningen under ärendet noteras att anmälaren vill vara anonym. Den enda övriga plats där information om vem anmälaren är, vid denna typ av anmälningar, är i huvudet på den som tar emot anmälan.

Diffusa anonyma anmälningar

Vid exempelvis tillsynsbesök på lantbruk inom ett begränsat område får djurskyddsinspektören ofta ”tips” eller frågor om varför förhållandena kan se ut på ett visst sätt på den där gården. Likaså hur den vagnen kan vara godkänd för djurtransporter när inte min är det. Vidare att någon har hört av sin kompis kompis att på den gården ser det ut på visst sätt. Det finns även ett nätverk mellan djurskyddsinspektörerna och många djurägare har djur i flera kommuner. Slamtömningsfordon, sopbilar och postbil rör sig ute i bygderna och ibland får man höra efter ett antal månader att de sett detta och detta för några månader sedan.

Små tips, jämförelser, påpekanden, frågor om grannar, allmänt skvaller och fikadiskussioner med exempelvis inspektörer från grannkommuner är oftast inte sådant som direkt föranleder upprättande av en allmän handling under ett ärende. När ett ärende initieras efter denna typ av diffusa ”anmälningar” är det ofta så att små indikationer inkommit från flera håll. De icke offentliga personerna som framför denna typ av tips, påpekanden eller påståenden vill i princip alltid vara anonyma. Det som i dylika fall anges under ärendet är att anonym eller anonyma anmälningar inkommit.

Mycket som framförs är direkt "skitprat" men i en del fall finns substans och ser man tillbaka är det ofta denna typ av ärenden som gjort att man upptäckt riktigt allvarliga fall av vanvård.

Anonyma anmälningar i hälsoskyddsärenden

Anonyma anmälningar i hälsoskyddsärenden hanteras avseende diarieföring och information till den som är berörd av anmälan på samma sätt som beskrivits ovan. Dessa typer av ärenden är ofta av typen hundar som skäller, vedeldning eller höga ljudnivåer.

Framförs den anonyma anmälan per telefon lämnas information till anmälaren att denna diarieförs och att information/råd lämnas till den som stör. Formell handläggning enligt miljöbalken med föreläggande om undersökningar/åtgärder erfordrar dock en skriftlig undertecknad anmälan med en person som upplever sig störd på en viss plats.

Anonyma anmälningar i miljöskyddsärenden

Anonyma anmälningar i miljöskyddsärenden hanteras avseende diarieföring och information till den som är berörd av anmälan på samma sätt som beskrivits ovan.

Berör anmälan en överträdelse av miljöbalkens straffsanktionerade regler måste anmälaren tidigt uppmärksammas på att man inte kan vara anonym om den som tar emot anmälan vet eller på något sätt känner till vem anmälaren är. Är anmälaren på något sätt känd för den som tar emot anmälan kan denna person vid en eventuell rättegång tvingas uppge vem som gjort en anmälan. Denna frågeställning uppkom vid ett verkligt ärende i kommunen.

Vid denna av JO begärda utredningen har en intressant frågeställning därvidlag uppkommit. Miljönämnden har tagit del av JO-beslut 2001-08-14 (dnr 2750-2001) rörande anmälan mot Vägverket angående bl.a. nummerpresentation vid telefonsamtal med hänsyn till skydd av anonymitet m.m. I detta beslut anges följande:

I riksdagsmotioner har framförts önskemål om lagstiftning i fråga om nummerpresentation. Riksdagen har med anledning härav och även efter införandet av nämnda ändringar i teleförfattningarna framhållit att det är angeläget att enskilda även telefonledes kan kontakta myndigheter anonymt för att lämna uppgifter och begära upplysningar samt att det inte är självklart att det är den enskilde som skall bära ansvaret för att anonymiteten upprätthålls. Riksdagen har gett regeringen detta till känna och att den bör låta frågan om hur anonymiteten skall kunna upprätthållas för enskilda som kontakter myndigheter per telefon, utan att den enskilde själv skall behöva vara aktiv, bli föremål för överväganden i något lämpligt sammanhang. (Se till det nu angivna bl.a. bet. 1999/2000:KU7 s. 16 f.)

Miljöchefen i kommunen fick i samband med ett anmält miljöbrottsärende veta av miljöåklagarna i Malmö att även om den som gjorde anmälan till kommunen angivit att han ville vara anonym och att dennes namn inte finns intaget i någon allmän handling kan miljöchefen under en eventuell rättegång avkrävas denna uppgift eftersom han visste vem personen var. Samtidigt föreligger enligt JO-beslutet ovan uppfattningen/önskemålet att enskilda som kontakter skall kunna upprätthålla sin anonymitet. I JO-beslutet ovan hänvisas till JO-beslut 1995-12-19 (dnr 4366-1995) i vilket följande anges:

Någon författningsbestämmelse som positivt tillerkänner "alla rätt att vara anonyma i sin kontakt med myndighet" finns inte. Däremot finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) vissa regler om anonymitetsskydd.

Har miljönämnden i detta forum möjlighet att ställa en fråga önskas vägledning i frågan om hur man skall se på de enskilda kommuninvånarnas förväntade rättigheter när dessa ställs mot tillsynspersonalens skyldigheter under en rättegång.

Information till Astrid Lofs

Miljökontoret har i skrivelse till Astrid Lofs daterad 2004-08-05, se bilaga A, redogjort för hur anonyma anmälningar hanteras i Hörby kommun.

I nämnda skrivelse till Astrid Lofs anfördes bl.a. följande.

I aktuellt ärende finns en tjänsteanteckning efter besöket 2003-03-19 i vilket anges att djurskyddsinspektören efter tips besökte fastigheten. Detta utgör all information som finns om denna i detta ärende inledande anmälan. Tipset framfördes till djurskyddsinspektören av en person som vill vara anonym vilket accepteras av miljökontoret/miljönämnden.

Astrid Lofs kommenterade remissvaret.

I beslut den 30 december 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Det finns inte någon skyldighet för den som har framfört t.ex. klagomål att uppge sitt namn. Av detta följer bl.a. att nämnden inte kan ställa krav på en skriftlig, undertecknad anmälan för att vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga enligt tillämplig lagstiftning. Givetvis kan dock avsaknaden av närmare uppgifter medföra att det blir svårare att utreda om det finns skäl för ett ingripande. Myndigheten kan bl.a. inte kontakta eller ställa frågor till anmälaren när dennes namn inte är känt för myndigheten.

Den muntliga information som inhämtas och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras. Dokumentationen skall vara permanent utförd samt daterad och signerad. För vissa fall framgår denna dokumentationsskyldighet direkt i lag. I 15 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna lagstadgade dokumentationsskyldighet skall trygga parters rätt enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen att få del av uppgifter i ett ärende.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Detta utgör en förutsättning för att ärendet i den ordinarie handläggarens frånvaro skall kunna handläggas, för att det beslutande organet inom myndigheten skall kunna få ett betryggande beslutsunderlag samt för att en granskning av ärendet i efterhand skall kunna ske.

Har anmälaren själv uppgett sitt namn eller är hans eller hennes identitet bekräftad på annat sätt är namnet enligt min mening en uppgift som omfattas av den här redovisade dokumentationsskyldigheten. Jag vill understryka att detta gäller oavsett vad anmälan rör.

Om namnet finns intaget i en allmän handling (se 2 kap. 3, 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen, TF) kan namnet inte hemlighållas utan stöd i sekretesslagen (1980:100). Antecknas uppgifterna direkt i diariet innebär detta att de redan genom anteckningen blir del av en allmän handling (se 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF). Om dokumentationen sker i en separat handling blir denna i och för sig normalt inte allmän förrän handlingen har expedierats eller ärendet har slutbehandlats (se 2 kap. 7 § första stycket TF). I den sist nämnda situationen medför dock rätten till partsinsyn att det krävs stöd i sekretesslagen för att hindra att den som anmälan riktar sig emot får reda på anmälarens namn.

När uppgiften om en anmälares namn är känd för myndigheten kan anmälaren alltså inte själv bestämma om uppgiften skall lämnas ut eller inte. Eftersom frågan om sekretess för en uppgift skall prövas vid varje enskilt tillfälle som ett utlämnande av uppgiften aktualiseras, kan en handläggare inte heller lova att uppgiften inte kommer att lämnas ut.

Inom t.ex. hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamheter kan en uppgift om vem som har gjort en anmälan under vissa omständigheter sekretessbeläggas (se 7 kap. 6 § och även 7 kap. 7 och 20 §§ sekretesslagen). För miljökontorets verksamhet torde motsvarande bestämmelse saknas.

Mot bakgrund av det sagda kan följande anföras beträffande det som Astrid Lofs har klagat på i sin anmälan till JO. Den muntliga anmälan som anhängiggjorde ärendet rörande Astrid Lofs djurhållning borde ha dokumenterats på ett tydligt och utförligt sätt. Om namnet på anmälaren var känt för nämnden borde också denna uppgift ha antecknats. De på detta sätt dokumenterade uppgifterna skulle sedan ha lämnats till Astrid Lofs under ärendets handläggning. Jag är kritisk till den bristfälliga handläggningen som bl.a. har inneburit att uppgifter utan stöd har undanhållits den som anmälan riktades emot.

Av nämndens remissvar framgår att handläggningen av muntliga anmälningar inte sker i överensstämmelse med den förut redovisade regleringen på området. Jag förutsätter att åtgärder vidtas för att rätta till bristerna.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder endast följande anmärkningar.

Den information som en tjänsteman på olika sätt får del av under sin tjänstgöring kan givetvis tjäna som underlag för nämndens beslut att, när en direkt anmälan saknas, på eget initiativ inleda en granskning av en verksamhet eller en eventuell störning. Också i en sådan situation bör det av dokumentationen i ärendet framgå vad som har föranlett granskningen.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering

(Dnr 3915-2004)

Initiativet

I ett ärende hos JO (dnr 2611-2004) hämtades muntliga upplysningar in från miljöchefen Richard Lindsköld vid miljökontoret i Leksands kommun. Av upplysningarna framkom bl.a. följande. En anmälan om uppehåll i sophämtningen skall ges in till Leksand Vatten AB, det kommunala bolag som utför renhållningen i Leksands kommun. Bolaget meddelar skriftligen om uppehåll medges eller inte och lämnar således både positiva och negativa besked. Först sedan den som är missnöjd med ett sådant besked har skrivit till bolaget och vidhållit sin begäran överlämnas ärendet till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Leksands kommun för prövning och beslut.

Med anledning av upplysningarna beslutade JO Berggren att inleda ett initiativärende mot Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Leksands kommun. Nämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering.

Utredning

Nämnden anförde i huvudsak följande (bilagorna utelämnade här).

I enlighet med 22 och 23 §§ föreskrifter för avfallshantering i Leksands kommun prövas frågor om undantag från bestämmelserna i 23 § av renhållaren Leksand Vatten AB, som är ett kommunalt bolag.

Bolaget har en blankett som kan användas för att göra en anmälan, se bilaga 1. När anmälan inkommit till bolaget utreds frågan och beslut om att medge eller inte medge uppehåll görs. På blanketten noterar bolaget om uppehåll beviljas eller ej. Sökande får därefter besked om att uppehåll beviljas, se bilaga 2, eller att uppehåll ej medges, se bilaga 3.

För de fastighetsägare, som inte är nöjda med renhållarens bedömning, kan miljö- och hälsoskyddsnämnden fatta beslut i det enskilda ärendet. Fastighetsägaren får då inkomma med en skrivelse med de uppgifter som krävs för nämndens handläggning. Beslut om uppehåll eller ej fattas då i varje enskilt fall. Beslutet kan överklagas.

Av de skrivelser som inkommit till nämnden har vissa varit formulerade som en överklagan av Leksand Vattens beslut. I andra fall har inte skrivelsen formulerats som en överklagan. Skrivelser har inkommit både via bolaget och direkt till nämnden.

Nämnden hanterar inte inkomna skrivelser som en överklagan utan fattar, efter eventuell komplettering och kommunikering, beslut. Detta beslut kan i sin tur överklagas.

Eventuell överklagan handläggs och om samma bedömning kvarstår skickas överklagandet till länsstyrelsen.

Till remissvaret fogades bl.a. Föreskrifter för avfallshantering i Leksands kommun som antogs av kommunen den 24 februari 1999. Föreskrifterna innehåller bl.a. följande.

Undantag från renhållningsordningens bestämmelser

22 § Undantag.

Frågor om undantag prövas, då inte annat framgår av denna föreskrift, av miljö- och hälsoskyddsmyndigheten.

23 § Uppehåll i hämtning.

Uppehåll i hämtning vid permanentbostad kan efter anmälan till renhållaren medges fastighetsinnehavare om fastigheten inte kommer att utnyttjas under sammanhängande tid om minst 6 månader. För fritidsbostad kan uppehåll medges om fastigheten inte kommer att användas under en sammanhängande hämtningsperiod (15 maj–15 september).

Anmälan skall vara inlämnad minst en månad före den avsedda uppehållsperioden påbörjas.

Det skriftliga besked som bolaget lämnar när uppehåll inte medges (bilaga 3) har i huvudsak följande innehåll.

Ansökan om uppehåll från sophämtning

Ni har ansökt om uppehåll från sophämtning för er fritidsfastighet.

Enligt renhållningslagstiftningen gäller att det avfall som uppkommer i en kommun ska omhändertas där. Fastighetsägaren har således skyldighet att lämna avfallet till kommunen och kommunen har skyldighet att omhänderta avfallet.

Ni kan således inte av bolaget befrias från skyldigheten att lämna avfallet vid av kommunen anvisad plats så länge ni nyttjar ert fritidshus. För att erhålla undantag från skyldigheten att lämna avfall krävs enligt föreskrifter för avfallshantering i Leksands kommun att fastigheten inte används under en hämtningsperiod.

Av er ansökan framgår att fastigheten används och att avfall uppstår. Leksand Vatten AB kan enligt gällande bestämmelser därmed ej medge uppehåll från sophämtning.

I beslut den 26 januari 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

15 kap. miljöbalken innehåller bestämmelser om avfallshantering m.m. Enligt 18 § tredje stycket kan fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare som vill ha tillstånd att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen ansöka om sådan dispens hos den berörda kommunen. Bestämmelsen är tillämplig också för den situationen att fastigheten utnyttjas i så begränsad omfattning att något avfall över huvud taget inte uppstår (se Bengtsson m.fl., Miljöbalken, En kommentar, Del I, s. 15:28). Varje kommun får meddela närmare föreskrifter om prövningen.

3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) reglerar möjligheten att lämna över vården av kommunala angelägenheter till kommunala företag. I andra stycket erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Prövningen av frågor om undantag från kommunens föreskrifter för avfallshantering innefattar myndighetsutövning. Det saknas stöd i lag för att överlåta till en entreprenör att besluta i sådana frågor. De av kommunfullmäk-

tige antagna föreskrifterna för avfallshantering kan därför inte ges den innebörden att frågorna i något fall undandras kommunens prövning. Med detta följer att den som ansöker om uppehåll i avfallshämtning utan ytterligare åtgärder för egen del skall få sin ansökan prövad av vederbörande kommunala nämnd. En annan sak är att det vid den prövningen av praktiska skäl kan finnas anledning att inhämta renhållarens uppfattning i saken.

Jag förutsätter att miljö- och hälsoskyddsnämnden med beaktande av vad jag nyss har sagt ser över ordningen för den aktuella prövningen.

Ärendet avslutas.

En handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprovning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut

(Dnr 157-2005)

Initiativet

Vid JO Berggrens inspektion av Länsstyrelsen i Kronobergs län den 26–28 oktober 2004 granskades ärenden vid bl.a. lantbruks- och veterinärenheten. Vid granskningen och vid samtal med byggnadskonsulenten Harry Karlsson, som handlägger ärenden om förprovning av djurstallar framkom bl.a. följande. Han hjälpte i många fall djurhållarna med att upprätta ansökan, och han hjälpte även till med att upprätta ritningar i ärendena. Harry Karlsson är föredragande i denna typ av ärenden. Beslut i ärendena fattas av länsveterinären.

Sedan inspektionen avslutats inledde JO Berggren ett initiativärende mot länsstyrelsen och anmodade länsstyrelsen att göra en utredning och yttra sig rörande handläggningen av ärenden om förprovning av djurstallar. Av yttrandet skulle bl.a. framgå länsstyrelsens syn på hur långt myndighetens service-skyldighet sträcker sig då det gäller att vara behjälplig med att upprätta ansökningar och ritningar. Vidare skulle länsstyrelsen ge sin bedömning av hur medverkan vid upprättande av ansökan i ett förprövningsärende, t.ex. genom framställning av ritningar, förhåller sig till förvaltningslagens jävsregler.

Utredning

Efter remiss anförde länsstyrelsen (genom landshövdingen Lars-Åke Lagrell och länsrådet Claes Sjöblom) i huvudsak följande.

Serviceskyldighet

Enligt länsstyrelsens egen servicepolicy har länsstyrelsen ”alltid strävat efter att arbeta så snabbt, enkelt och rättssäkert som möjligt och samtidigt upprätthålla en hög servicenivå”. Vidare sägs ”att i enkla ärenden kan även en ansökan göras per telefon eller framföras muntligt vid besök på länsstyrelsen. Komplettering kan ofta ordnas per telefon. Enligt 4 § förvaltningslagen (FL) skall myndighet vägleda den enskilde, om det behövs för att han/hon skall kunna ta till vara sin rätt”.

Utifrån ovanstående allmänna servicepolicy anser länsstyrelsen att serviceskyldigheten i förprövningsärenden bör omfatta åtminstone följande punkter. 1) Uppllysning om vilka ansökningshandlingar som erfordras samt hur de skall fyllas i. 2) Svara på frågor angående olika stallösningars överensstämmelse med djurskyddslagstiftningen. 3) Rådgivning för att påverka djurhållaren att välja en från djurskyddssynpunkt optimal lösning. 4) Hänvisa till andra aktörer för att få hjälp med upprättande av mera omfattande ritningar m.m.

Jävsfrågan

De jävsregler som länsstyrelsen har funnit tillämpliga i förprövningsärendena är 11 § 1 st 4 förvaltningslagen (1986:223) jämfört med 2 st samma paragraf. *Den som skall handlägga ett ärende är jävig om han mot ersättning biträdd någon i saken. Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.*

Det förekommer att länsstyrelsen lämnar hjälp utöver sin serviceskyldighet till medborgare som önskar utföra förprövningspliktiga åtgärder på sina stallbyggnader. Det kan ske på olika sätt. Vanligast är att länsstyrelsen biträder med upprättande av enklare ritningar och skisser erforderliga för prövningsförfarandet. Två situationer kan få utgöra exempel.

Djurhållaren har en långtgående idé om hur han vill ha stallbyggnaden. Han kommer med en enkel skiss gjord på fri hand, kanske inte helt skal-enlig. Byggnadskonsulenten har ofta i dessa fall hjälpt sökanden med att göra en professionell ritning efter sökandens anvisningar. Länsstyrelsen har fakturerat sökanden för den tid som framställandet av ritningen har tagit.

Djurhållaren har en vag idé om hur han vill ha stallbyggnaden och önskar mer långtgående råd av byggnadskonsulenten. Konsulenten besöker sökanden och diskuterar möjliga lösningar på plats. Vid efterföljande möte, oftast på länsstyrelsen, diskuterar man olika lösningar och kommer fram till hur sökanden vill göra. Byggnadskonsulenten gör därefter en professionell ritning enligt den modell man har kommit överens om. Länsstyrelsen har fakturerat sökanden för den tid som åtgått för arbete utöver den egentliga förprovningen.

Kronobergs län är ett jämförelsevis litet län med en liten lantbruksenhet. Det är inte möjligt att separera personalen fullständigt i olika frågor. Byggnadskonsulenten medverkar även i KULM-programmet med utbildning av lantbrukare i t.ex. utformande av djurvänliga byggnader. Även vid handläggningen av investeringsstöd har byggnadskonsulenten en viktig roll.

Lantbruks- och veterinärenheten har sedan en tid en ytterligare tjänsteman med viss byggnadsteknisk bakgrund anställd som i allt större utsträckning upprättar de enklare ritningar som krävs i förprövningsärendena. Denna "infasning" sker i samråd med byggnadskonsulenten och länsveterinären. Väl värt att notera är att länsstyrelsen inte är behjälplig med fullständiga bygghandlingar, endast de handlingar som behövs inom förprovningen.

Byggnadskonsulenten har i de båda typfallen ovan och visserligen mot ersättning biträdd sökanden i saken men länsstyrelsen anser att frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse i dessa fall. Förprovning enligt djurskyddsförordningen innebär att länsstyrelsen kontrollerar om den förprövningspliktiga åtgärden står i överensstämmelse med djurskyddslagstiftningen. Djurskyddslagets regler är av minimikaraktär. Detta innebär att om sökanden och byggnadskonsulenten är överens om lösningar som innebär ett djurskydd utöver lagkraven, vilket ofta är förhållandet i förevarande fall, så är detta enbart av godo och helt i djurskyddslagets anda.

Byggnadskonsulenten pekar i sin rådgivning på olika lösningar och kan sedan rekommendera den ena före den andra av olika sakskalet. Det förekom-

mer aldrig någon rådgivning som sätter ett fabrikat framför ett annat inom de olika typlösningarna.

Byggnadskonsulenten föredrar slutligen ärendet för länsveterinären som beslutar. Länsveterinären kan också vara med som diskussionspartner under handläggningens gång, framför allt i större och mer komplicerade ärenden. Länsstyrelsen har också en uttalad ambition att i allt större utsträckning nyttja annan nu tillgänglig tjänsteman för upprättande av enklare ritningar i de ärenden där byggnadskonsulenten är föredragande. Detta för att undvika alla eventuella misstankar om jäv.

Åberopande ovanstående redovisning av de faktiska förhållandena i samband med förprövningsärenden anser länsstyrelsen att handläggningen inte kommer i konflikt med förvaltningslagens jävsregler. Länsstyrelsen, genom beslutande länsveterinär, har att göra prövningen utifrån ett strikt regelsystem, där också frågan om eventuell opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Till yttrandet var fogat en skrivelse med länsstyrelsens informationspolicy.

Bedömning

I beslut den 1 juni 2006 anförde *JO Berggren* följande.

I djurskyddsförordningen (1988:539) finns bestämmelser om bl.a. förprovning av djurstallar. Enligt 5 § får inte stall och andra förvaringsutrymmen för vissa djur uppföras, byggas till eller byggas om utan att stallen eller förvaringsutrymmena på förhand har godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Frågor om förhandsgodkännande prövas av länsstyrelsen, 6 §. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, 38 § djurskyddslagen (1988:534).

I 11 och 12 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om jäv. Den som är jävig får, i normalfallet, inte handlägga ärendet.

De jävsgrunder som kan komma i fråga i det nu aktuella ärendet återfinns i 11 § första stycket punkterna 4 och 5. Enligt fjärde punkten är den som skall handlägga ett ärende jävig om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, och enligt femte punkten kan jäv föreligga om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till handläggarens opartiskhet i ärendet. Enligt 11 § andra stycket bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Jävsreglerna omfattar inte bara den som skall besluta i ett ärende. Även den som bereder ett ärende eller föredrar ett ärende inför beslut omfattas av reglerna.

Av utredningen har kommit fram att en tjänsteman vid länsstyrelsen i vissa fall är behjälplig vid upprättandet av ansökningar i förprövningsärenden. Hjälpen får anses vara mer omfattande än vad som ryms inom begreppen rådgivning och service. En sådan omfattande medverkan t.ex. genom framställning av ritningar, grundar jäv avseende ärendets handläggning hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsen synes också mena att jävsreglerna kan vara tillämpliga, men hänvisar till 11 § andra stycket och gör gällande att frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse i dessa fall.

Bestämmelsen i 11 § andra stycket kan tillämpas då det rör sig om ärenden som är helt rutinbetonade och inte kräver några överväganden av den art att

2006/07:JO1

fråga om partiskhet eller opartiskhet kan uppkomma. Om ärendet i något hänseende är kontroversiellt, erbjuder alternativa lösningar eller kräver mera djupgående överväganden, måste jävsgrunderna uppmärksammas (se Bohlin & Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, 2004, s. 144).

Länsstyrelsens handläggning av förprövningsärenden kan inte anses vara av sådan rutinartad beskaffenhet att bestämmelsen i 11 § andra stycket är tillämplig. Handläggningen har därför enligt min mening stått i strid med jävsreglerna.

Det är angeläget att länsstyrelsen organiserar sin verksamhet så att länsstyrelsens opartiskhet i myndighetsfunktionen inte sätts i fråga.

Fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet

(Dnr 185-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 januari 2005, klagade Anton Holmlund på Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län, samt på vissa tjänstemän hos myndigheterna, med anledning av handläggningen av ett ärende om bidrag inom ramen för ett EU-projekt. Hans klagomål gällde att ett beslut om att bevilja honom medel till projektet hade ändrats till att avse ett lägre belopp samt att länsstyrelsen därefter utan anledning hade innehållit alla beviljade medel. Av anmälan framgick följande. Den 22 januari 2004 hade länsstyrelsen fattat ett beslut om investeringsutgift om högst 91 750 kr. Sedan han hade lämnat in en redogörelse för sina utgifter under år 2004, ersattes detta beslut den 30 november 2004 av ett nytt beslut om investeringsutgift om högst 64 988 kr. Han kontaktade då länsstyrelsen som beklagade det inträffade men vidhöll att det senare beslutet skulle gälla. Länsstyrelsen lovade att göra en snabb utbetalning i december av 2004 års ersättning och en utbetalning i januari för år 2005 för att mildra den ekonomiska skada som hade åsamkats honom. Vid tiden för hans anmälan till JO hade han ännu inte fått några pengar.

Utredning

JO lät hämta in handlingarna i Länsstyrelsens i Norrbottens län ärende (dnr 602-18174-04). Bland dessa fanns en skrivelse den 5 december 2004 från Anton Holmlund, ställd till Länsstyrelsen i Norrbottens län och Länsstyrelsen i Västerbottens län, i vilken han invände mot att ett nytt beslut hade ersatt det ursprungliga. I materialet fanns vidare en skrivelse från Länsstyrelsen i Norrbottens län till Anton Holmlund den 8 december 2004.

JO tog också del av de båda i anmälan centrala beslut som meddelats av Länsstyrelsen i Norrbottens län den 22 januari och den 30 november 2004 i ärende med dnr 602-13-2004 angående stöd ur EG:s strukturfonder. Det förstnämnda beslutet hade rubriken ”Beslut om stöd ur EG:s strukturfonder för projekt i Mål 1 Norra Norrland” och innehöll följande beslutsmening:

Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutar med stöd av ramprogrammet för slätterängar och betesmarker, dnr 115-18801-2001, ingående i SPD:n för Norra Norrland, åtgärd 4.5, om stöd för restaurering av naturbete vid Krycklan. Stöd lämnas ur jordbruksfonden med högst 82 575 kronor. Av stödet betalar EG:s jordbruksfond 61 931 kronor och Sverige betalar 20 644 kronor. Stödet utgör 90 % av en stödgrundande investeringsutgift av högst 91 750. Beslutet gäller t.o.m. 2005-12-31.

Beslutet den 30 november 2004 hade rubriken ”Beslut om stöd ur EG:s strukturfonder för projekt i Mål 1 Norra Norrland, enligt förordningen (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder” och innehöll följande beslutsmening:

Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutar att lämna stöd med högst 59 080 kronor. Av stödet betalar EG:s jordbruksfond 44 310 kr och Sverige 14 770 kr. Stödet utgör 90 % av en stödgrundande investeringsutgift av högst 64 988 kronor.

Beslutet tas med stöd av ramprogrammet för slätterängar och betesmarker, dnr 115-18801-2001, ingående i SPD:n för Norra Norrland, åtgärd 4.5.

Beslutet gäller t.o.m. år 31/12 2005. Notera att detta beslut endast omfattar två år av detta treåriga projekt, för det sista året tas ett separat beslut.

Detta ersätter tidigare beslut taget 2004-01-22. Då restaureringsstödet är begränsat till maximalt 7 000 kr per hektar och år kan den tidigare beslutade summan ej godkännas.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig angående handläggningen av Anton Holmlunds ansökan om stöd ur EG:s strukturfonder.

I sitt den 12 april 2005 lämnade remissvar hänvisade länsstyrelsen till ett bifogat yttrande av lantbruksdirektören Gunnar Plym Forshell vid länsstyrelsens lantbruksenhet och anförde beträffande Anton Holmlunds anmälan – i vad den innefattade påstående om att länsstyrelsen förfor felaktigt då den ändrade beslutet den 22 januari 2004 – följande:

Det är riktigt att länsstyrelsen den 30 november 2004 ändrade beslutet den 22 januari 2004 på ett sådant sätt att det beviljade stödet till Anton Holmlund minskades från 82 575 kronor till 59 080 kronor. Ändringen var därigenom till nackdel för Anton Holmlund.

Som framgår av Gunnar Plym Forshells yttrande var anledningen till ändringen att länsstyrelsen uppmärksammat att det belopp som beviljats den 22 januari 2004 var högre än det högsta belopp som var tillåtet att bevilja. Beslutet var således inte förenligt med programdokumenten och gemenskapsreglerna, vilket skulle komma att medföra att Kommissionen skulle kräva att Sverige återbetalade den del av beloppet som var högre än tillåtet. Länsstyrelsen bedömde att ett förfarande med krav på återbetalning från Kommissionen på olika sätt skulle innebära stora nackdelar för Sverige. Av den anledningen sökte länsstyrelsen efter andra lösningar för att komma till rätta med situationen.

Den lösning som länsstyrelsen slutligen kom att stanna för var den ändring av beslutet som kom till uttryck genom beslutet den 30 november 2004. Länsstyrelsen var därvid medveten om att 18 § i förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder inte gav stöd för att göra en sådan ändring. För att ändå motverka de nackdelar som beslutet skulle medföra för Anton

Holmlund angav länsstyrelsen i nedre delen av sidan 1 i beslutet att beslutet endast omfattade två år av det treåriga projektet men att ett separat beslut skulle tas för det sista året. Eftersom det för närvarande råder en viss osäkerhet om medelstilldelningen för år 2006 har länsstyrelsen ännu inte tagit ställning till det tredje året av projektet. Länsstyrelsen bevakar dock den frågan och kommer att på eget initiativ besluta om saken när de nuvarande osäkerheterna är klarlagda. Om medelstilldelningen medger kommer länsstyrelsen att bevilja Anton Holmlund stöd för projektet för år 2006 med 29 544 kronor. Därigenom kommer det totala stödet för honom att något överskrida det belopp som beslutet den 22 januari 2004 omfattade. Länsstyrelsen har som ambition att kunna stödja pågående projekt till dess de är slutförda. Eftersom det nu rör sig om ett pågående projekt hyser länsstyrelsen förhoppningen att kunna lämna Anton Holmlund stöd även för år 2006.

Länsstyrelsen gjorde i denna fråga följande sammanfattande bedömning:

Länsstyrelsen kan konstatera att förutsättningarna för att ändra det för Anton Holmlund gynnande beslutet har saknats. Länsstyrelsen anser dock att ändringen i någon mån kan försvaras mot bakgrund av de omständigheter som föranledde ändringen samt de åtgärder länsstyrelsen vidtagit för att kompensera Anton Holmlund.

Anton Holmlund gavs tillfälle att kommentera remissvaret men avhörde inte.

I ett beslut den 7 april 2006 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Jag begränsar min prövning till att avse den ur anmälares perspektiv avgörande och också från rättslig synpunkt centrala frågan, om länsstyrelsen ägt att återkalla ett för enskild gynnande beslut och ersätta det med ett för honom mindre förmånligt. Avslutningsvis anför jag också några synpunkter på möjligheten att inom EG-rättens tillämpningsområde upprätthålla överklagandeförbud.

Frågan om förvaltningsmyndigheternas möjligheter att återkalla sina beslut – frågan om besluts negativa rättskraft – har i vår förfarandelagstiftning inte underkastats någon generell reglering. Förvaltningslagen (1986:223) innehåller bara en bestämmelse (27 §) om skyldighet för myndigheterna att i vissa klara fall korrigera sina beslut, om det kan ske ”utan att det blir till nackdel för någon enskild part”, en regel som alltså inte är tillämplig i det nu aktuella fallet. I rättspraxis har emellertid utvecklats principer om vad som allmänt gäller om rättskraft och då särskilt beträffande möjligheterna att återkalla för den enskilde gynnande beslut.

Huvudregeln är att den enskilde skall kunna lita på att för honom förmånligt beslut står fast. Han skall kunna företa olika åtgärder på basis av beslutet utan att behöva riskera, att det plötsligt återkallas. Beslutet är i denna mening orubbligt. Huvudregeln genombryts i princip endast i tre undantagssituationer, nämligen om beslutet är försett med återkallelseförbehåll, om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar återkallelse eller om beslutet grundats på vilseledande uppgifter från den enskilde. (Se t.ex. JO 1990/91 s. 161 och Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u. 1992, s. 87 f.) Det kan nämnas att liknande regler gäller inom EG-rätten. (Se EG-domstolens dom i mål C-90/95 P, *De Compte mot Parlamentet*, REG 1997 s. I-1999.)

Inget av dessa undantag synes vara tillämpligt i Anton Holmlunds fall. Länsstyrelsen har inte grundat sin för anmälaren oförmånliga återkallelse på förekomsten av tvingande säkerhetsskäl eller på att han skulle ha vilselett myndigheten. Något återkallelseförbehåll har inte intagits i det ursprungliga beslutet, och länsstyrelsen har inte heller hänvisat till några regler om återkallelse i de författningar enligt vilka beslutet meddelats.

Länsstyrelsen medger i sitt remissyttrande också, att förutsättningar för att ändra det för Anton Holmlund gynnande beslutet saknats, men menar att korrigeringen ”i någon mån” kan försvaras mot bakgrund dels av de krav på återbetalning av EU-medel som Sverige kunde drabbas av om inte det ursprungligen beviljade beloppet reducerades, dels av de åtgärder länsstyrelsen vidtagit för att kompensera Anton Holmlund. Jag kan inte uppfatta detta på annat sätt än att, i strid med gällande rättskraftsregler, Anton Holmlund – snarare än ”Sverige” – borde få betala priset för att ett delvis felaktigt beslut kommit att fattas.

Även om jag har den största förståelse för de svårigheter länsstyrelsen stått inför, då man hade att tillämpa det utomordentligt snåriga konglomerat av bestämmelser som formar EU:s jordbrukspolitik, kan jag inte acceptera ett sådant synsätt. Rättskraftsreglerna är till för att skydda den enskilde och får inte urholkas av tekniska eller ekonomiska skäl. Från Anton Holmlunds synpunkt är det likgiltigt varifrån de honom tilldelade medlen kommer och vilka problem som kan uppkomma på myndighetsnivå om beslutet verkställs. Han har beviljats ett ekonomiskt stöd och har anspråk på detta, om inget av de skäl som bryter rättskraften kan åberopas.

Jag vill i sammanhanget göra ett tillägg. I länsstyrelsens återkallelsebeslut den 30 november 2004 har intagits en – negativ – fullföljdshänvisning: ”Enligt 24 § förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder kan beslutet inte överklagas.” Utan att gå närmare in på frågan om det åberopade stadgandet är riktigt tillämpat eller tolkat vill jag framhålla, att ett författningsstadgat överklagandeförbud inte alltid kan upprätthållas vid tillämpning av regler med EG-rättslig anknytning. Ett sådant förbud kan nämligen komma att strida mot gemenskapsrättens principer om domstolskontroll (se RÅ 1997 ref. 65). Jag vill därför inte utesluta att ett överklagande av länsstyrelsens beslut ändå skulle kunna tas upp till prövning.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Kritik mot en polismyndighet och en kommunal nämnd för felaktig tillämpning av djurskyddslagens (1988:534) bestämmelser om omhändertagande av djur m.m.

(Dnr 334-2005 och 1606-2005)

Anmälan

I en anmälan som gavs in till Polismyndigheten i Gävleborgs län kritiserade Ulrika Lundmark polismyndigheten och Samhällsbyggnadsnämnden i Ljusdals kommun. Hon klagade på att hennes katt felaktigt hade avlivats i sam-

band med kommunens verkställighet av polismyndighetens beslut om avlivning av ett okänt antal förvildade katter samt yrkade skadestånd. Polismyndigheten har på Ulrika Lundmarks begäran överlämnat skrivelsen hit.

Av anmälan jämte därtill fogade handlingar framgår bl.a. följande.

Den 20 oktober 2004 fördes två personer genom polishandräkning till sjukhus för avgiftning från en fastighet i Ångsäter, Ljusdals kommun. I samband med att detta skedde konstaterade en miljöinspektör att ett okänt antal halvilda katter fanns på fastigheten. Katterna kunde ta sig in i och ut ur huset på fastigheten genom ett öppet fönster. I vardagsrummet påträffades en död katt som de andra katterna hade ätit av. Katterna hade varken tillgång till vatten eller foder inne i huset.

Polisinspektören Lars Erik Nordin beslutade den 28 oktober 2004 att ”Katterna, okänt antal men uppskattas till ett tiotal avlivas med stöd av 30 § Djurskyddslagen (1988:534)”. Som skäl för beslutet anförde han följande.

Det finns ingen annan tillfredsställande lösning att hantera katterna. Katterna saknar mat, vatten och daglig tillsyn. De kan inte tas om hand utan måste fångas i fälla. Katter som är enligt uppgift halvilda kan inte stallas upp i avvaktan på utredning och beslut. Katterna kan med goda skäl anses sjuka och psykiskt skadade enär de ätit av en död katt i fastigheten.

I beslutet angavs vidare att Ljusdals kommun, miljöenheten, skulle verkställa beslutet och att katterna skulle avlivas i enlighet med gällande djurskyddslagstiftning. Slutligen angavs att beslutet kunde överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I yttranden som polismyndigheten fogat till anmälan uppgavs bl.a. att polismyndigheten beklagade att Ulrika Lundmarks katt felaktigt hade avlivats men att polisens rutiner varit tillräckliga.

Utredning

Anmälan handlades hos JO i två ärenden, ett avseende polismyndigheten (dnr 334-2005) samt ett avseende samhällsbyggnadsnämnden (dnr 1606-2005). Enligt överenskommelse med chefsjustitieombudsmannen Mats Melin, som har tillsyn över polisväsendet, handlade JO Berggren båda ärendena. I ärende 334-2005 samråddes med Mats Melin. Detta beslut avser båda ärendena.

Vid telefonsamtal uppgav miljöinspektören Therese Nilsson följande.

Den 19 och 20 oktober 2004 var hon tillsammans med Ronni Sjölander vid den aktuella fastigheten i Ljusdal. Den 22 oktober 2004 samrådde hon med Lars-Erik Nordin vid polismyndigheten och den 28 oktober 2004 fick de beslutet om avlivning av katterna. Hon kontaktade då den kommunala skytten Per-Ove Eliasson för att denne skulle ta hand om avlivningen av katterna. Per-Ove Eliasson satte ut fällor som han kontrollerade under ett antal dagar. Den 10 november 2004 talade hon med Per-Ove Eliasson som uppgav att 11 katter då var avlivade.

Polismyndigheten anmodades därefter att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet och särskilt ange om förutsättningar fanns för att vid det aktuella tillfället fatta ett beslut enligt 30 § djurskyddslagen och om ett sådant avlivningsbeslut kan överklagas. Myndigheten skulle dessutom yttra sig och

redovisa sin bedömning av det som kommit fram. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

Förutsättningar för att fatta beslut enligt 30 § djurskyddslagen

Enligt 30 § djurskyddslagen får en polisman avliva ett djur om det påträffas så svårt sjukt eller skadat att det bör avlivas omedelbart. Enligt förarbetena (prop. 1987/88:83) avser bestämmelsen endast sådana fall då det inte råder någon tvekan om att det enda handlingsalternativet är omedelbart avlivande.

Bestämmelsens syfte är att kunna avliva ett djur i ett akut läge. Beslutet fattas av den enskilde polismannen. Bestämmelsen synes inte vara tillämplig i här aktuellt fall. Anledningen till att beslut ändå fattades om omedelbar avlivning, var att detta ansågs som den enda rimliga åtgärden.

Rätten att överklaga ett beslut enligt 30 § djurskyddslagen

Polismyndigheten har i sitt beslut angivit att det kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta är inte korrekt. Överklagande får ske av beslut som statlig myndighet har meddelat. Mot bakgrund av vad som anförts i föregående stycke, att det är den enskilde polismannen som beslutar om avlivning i ett akut läge, är detta inte att anse som ett överklagningsbart myndighetsbeslut.

Polismyndigheten önskar samtidigt framföra som sin uppfattning att det inte är tillfredsställande att det inte finns möjlighet för myndigheten att fatta ett beslut om avlivning i ett fall som det här aktuella. Kostnaderna för uppställning eller liknande skulle bli orimligt höga. Det skulle vara av stort värde om lagstiftaren fick vetskap om de problem som detta och liknande ärenden utgör för polismyndigheterna. En ändring av lagstiftningen skulle vara önskvärd.

Anmälan remitterades till samhällsbyggnadsnämnden för utredning och yttrande över nämndens handläggning, särskilt mot bakgrund av bestämmelserna i bl.a. 30, 32 och 34 §§ djurskyddslagen.

Nämnden anförde i huvudsak följande.

Polismyndigheten i Gävleborgs län beslutade den 28 oktober 2004 med stöd av 30 § djurskyddslagen att ett okänt antal halvt förvildade katter skulle avlivas på fastigheten Ångsäter x:x, Ljusdal. Samtliga katter var omärkta. Denna paragraf användes av polismyndigheten efter bedömning att ingen annan tillfredsställande lösning fanns. Katterna var halvilda och kunde inte stallas upp i väntan på utredning och beslut. Djurhållaren var på grund av extraordinära omständigheter inte i bostaden på 1–2 veckor och katterna skulle då varken få daglig tillsyn eller tillgång till vatten och foder under denna period.

Polismyndigheten, tillsynsmyndigheten (dvs. samhällsbyggnadsnämnden) och länsstyrelsen kan besluta om omedelbart omhändertagande av djur som är utsatt för lidande enligt 32 § djurskyddslagen (1988:534). Beslut ska snarast underställas länsstyrelsen, om beslutet meddelats av någon annan än länsstyrelsen, som snarast ska avgöra om det fortsatt ska gälla. Enligt polismyndighetens bedömning var inte denna paragraf användbar i detta ärende eftersom det bedömdes att infångande och uppställning av katterna i avvaktan på länsstyrelsens fastställande inte var hanterbart. Eftersom det inte var frågan om något omhändertagande är inte 34 § aktuell i detta ärende.

Samhällsbyggnadsnämnden ifrågasätter inte polismyndighetens bedömning och anser att ett snabbt ingripande var nödvändigt eftersom djurhållaren inte skulle kunna sköta om katterna och uppställning var inte aktuell eftersom de var halvilda.

2006/07:JO1

Ljusdals kommun, miljöenheten, verkställde efter polismyndighetens hemställda beslutet om avlivning av katterna.

Information till närmaste granne om avlivning av katter skedde samma dag beslutet verkställdes.

Den av samhällsbyggnadsnämnden anlidade kommunale skytten har utan erinringar tidigare haft ett flertal uppdrag av liknande karaktär, på konsultbasis, under ca 7-8 års tid. Beställning har skett av miljöenheten, med redovisning av uppdragets karaktär, plats m.m. Efter uppdragets avslutning har redovisning skett till uppdragsgivaren.

Katten som felaktigt infångades och avlivades var inte märkt på något sätt, varken med tatuering i öra eller halsband. Katten kom från en fastighet belägen cirka 1 km från Ångsäter x:x.

Som kattägare bör man märka sina djur. Detta för att kunna identifiera djurägaren om t.ex. djuret blir påkört av ett fordon och skadas.

Samhällsbyggnadsnämnden skall med anledning av det inträffade se över rutinerna för bl.a. information och identifiering av katter i samband med avlivning.

En katt har felaktigt avlivats, vilket är mycket beklagligt.

Ulrika Lundmark gavs möjlighet att kommentera remissvaren.

I beslut den 7 februari 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Påträffas ett djur så svårt sjukt eller skadat att det bör avlivas omedelbart får enligt 30 § djurskyddslagen en veterinär eller en polisman och i brådskande fall någon annan genast avliva djuret. Som polismyndigheten har konstaterat i sitt remissvar avser bestämmelsen fall där det inte råder någon tvekan om att det enda alternativet är att omedelbart avliva djuret. Syftet med bestämmelsen är att förkorta lidandet hos ett svårt sjukt eller skadat djur. Givetvis förutsätter detta att den som vidtar åtgärden vet vilket djur som skall avlivas. Det är fråga om ett faktiskt handlande och det kan således aldrig bli aktuellt att fatta ett beslut i rättslig mening med stöd av bestämmelsen (jfr JO:s beslut den 12 maj 2004, dnr 3601-2002).

Om situationen inte är sådan att omedelbar avlivning enligt 30 § djurskyddslagen kommer i fråga, kan ett djur som far illa i stället omhändertas. I normala fall är det länsstyrelsen som beslutar om omhändertagande av djur (se 31 §). Finns det förutsättningar för att med stöd av 32 § första stycket omedelbart omhänderta ett djur som är utsatt för lidande kan dock, utöver länsstyrelsen, också annan tillsynsmyndighet eller polismyndigheten besluta om detta. Har ett sådant beslut meddelats av någon annan än länsstyrelsen skall beslutet enligt andra stycket underställas länsstyrelsen, som snarast skall avgöra om det skall fortsätta att gälla. Djurägaren har dessutom möjlighet att överklaga beslutet (38 §). Av 34 § följer att det endast är länsstyrelsen som kan besluta om vad som skall hända med ett djur som har omhändertagits, dvs. om djuret skall säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas samt att det är polismyndigheten som har att ombesörja att den av länsstyrelsen sålunda beslutade åtgärden verkställs.

Av det nyss sagda följer att polismyndighetens beslut den 28 oktober 2004 inte var lagligen grundat och att myndigheten saknat stöd för att uppdra åt kommunen att verkställa beslutet. Polismyndigheten har beklagat den felakti-

ga handläggningen men kan självfallet inte undgå kritik. Myndigheten bör försäkra sig om att det finns tillräcklig kunskap för en korrekt handläggning av myndighetens uppgifter enligt djurskyddslagen.

Det är när det gäller handläggningen hos kommunen anmärkningsvärt att samhällsbyggnadsnämnden accepterade och lät utföra uppdraget. Jag finner dock inte skäl att närmare beröra hur uppdraget faktiskt utfördes. Nämndens handläggning samt uppgifterna i remissvaret till JO visar på bristande insikter i den rättsliga regleringen på ett område, inom vilket nämnden ansvarar för den lokala tillsynen. Jag förutsätter att nämnden omgående informerar sig och berörd personal om regelsystemet.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet, bl.a. vad polismyndigheten har uttalat om behovet av lagstiftning, föranleder följande anmärkningar.

Katter som med skäl kan antas vara övergivna eller förvildade får enligt 7 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter dödas av jakträtts-havaren eller någon som företräder denne. Inom tätbebyggt område krävs tillstånd av polismyndigheten. Självfallet förutsätter såväl en tillämpning av nämnda bestämmelse som avlivning under hänvisning till djurskyddsskäl att det för vart och ett av de djur som berörs har kunnat bedömas att förutsätt-ningarna för det tänkta förfarandet är uppfyllda.

Länsstyrelsen skall snarast möjligt bestämma vad som skall hända med ett omhändertaget djur. Ett omhändertagande är således inte avsett att bestå under längre tid än nödvändigt. Genom samordning mellan myndigheterna bör tiden för omhändertagandet kunna göras kort. Av 35 § andra stycket djur-skyddslagen följer dessutom att kostnaden för ett omhändertagande av djur slutligt skall betalas av den som åtgärden har riktats mot, om det inte finns särskilda skäl till annat. Polismyndigheten kan också överväga att i stället för ett omedelbart omhändertagande skyndsamt anmäla till länsstyrelsen att det finns förutsättningar för ett omhändertagande enligt huvudregeln i 31 § djur-skyddslagen (se 58 § djurskyddsförordningen [1988:539]). Länsstyrelsen ges då möjlighet att i ett sammanhang ta ställning till frågor om såväl omhänder-tagande som därpå följande åtgärder.

Upplysningsvis kan nämnas att JO inte är behörig att pröva skadeståndsan-språk.

Ärendet avslutas.

Utbildnings- och kultursektorn

Eftersom det är svårt att utforma ett intyg rörande ett barn på ett sådant sätt att inte personalens neutralitet i en vårdnadskonflikt ifrågasätts bör förskolepersonal vara återhållsam med att avge intyg på den ena vårdnadshavarens begäran

(Dnr 3795-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde J.L. klagomål mot förskolan Ängsgården i Umeå kommun. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Han och K.W. hade gemensam vårdnad om dottern O., fyra år. O. hade gått på Ängsgården sedan hon var ett och ett halvt år. Rektor för förskolan var O:s mormor. Modern hade tidigare arbetat på förskolan.

Vid den aktuella tidpunkten förelåg en vårdnadstvist mellan J.L. och K.W. Några dagar innan en muntlig förberedelse skulle hållas i tingsrätten fick J.L. ett brev från sin advokat. Till brevet var fogad en skrivelse rubricerad ”Dokumentation angående O.W. från förskolan Ängsgården”. J.L:s advokat hade fått skrivelsen från moderns advokat via telefax. Personal vid förskolan hade författat skrivelsen på moderns begäran och skickat den direkt till henne. Den var undertecknad av en förskollärare och en barnskötare.

J.L. uppgav bl.a. följande. Han hade reagerat starkt på skrivelsen eftersom han inte kände igen det som beskrevs och då han uppfattade innehållet som kränkande. Han hade inte gett tillstånd till ”dokumentationen” och hade inte heller informerats om den av förskolepersonalen. Det som upprörde honom mest var vissa uttalanden rörande O:s utveckling och att personalens s.k. observationer hade gjorts under lång tid. Han ifrågasatte om inte de uppgivna iakttagelserna borde ha föranlett personalen att, enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), göra en anmälan till socialnämnden rörande O.

Den aktuella skrivelsen var fogad till anmälan. Skrivelsen innehöll bl.a. en redogörelse för de skillnader som personalen uppgav sig ha iakttagit i O:s beteende beroende på vilken förälder som hade lämnat respektive hämtat henne på förskolan.

Utredning

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från E.W., rektor för förskolan Ängsgården. Hon uppgav bl.a. följande. Även om O. periodvis hade mått dåligt hade personalen inte ansett att det hade förelegat skäl att göra en anmälan till socialtjänsten. Förskolan hade dock försökt att föra en dialog med föräldrarna.

Därefter remitterades anmälan till För- och grundskolenämnden i Umeå kommun för utredning och yttrande. I remissvaret anfördes följande.

Pappan har ej haft kännedom om att dokumentationen lämnats till mamman. Allt som står nedskrivet har dock pappan informerats om muntligt. Med tanke på att personalen kände till att föräldrarna diskuterade vårdnadsfrågan borde personalen ha informerat pappan om dokumentationen.

Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag att utfärda tydligare riktlinjer för hur situationer av denna art ska hanteras i verksamheten.

Till remissvaret hade fogats den utredning som hade vidtagits i anledning av JO-anmälan. Vid samtal med de två tjänstemän som hade skrivit under ”dokumentationen” hade följande antecknats.

Dokumentationen som anmälan riktar sig mot har sammanställts av hela arbetslaget på fyra personer men A.S. och K.B. skrev under den. Personalen uppger att de, vid ett flertal tillfällen, informerat pappan, J.L., om att de kände stark oro över hans dotter. Flickan verkade nedstämd och inåtvänd. Den person som var flickans ansvarsfröken tog kontakt med pappan både per telefon och på förskolan och samtalade om dessa saker. Det som står i dokumentationen har alltså, enligt personalen, framförts muntligen till pappan vid flera tillfällen.

När mamman till flickan begärde att få en skriftlig information om dottern ordnade personalen detta. Man visste dock inte hur mamman tänkte använda informationen. Två dagar senare ringde pappan till förskolan och till K.B. och berättade att han fått dokumentationen av sin advokat. Han var mycket upprörd. Personalen bad om ursäkt för att de inte berättat för honom om dokumentationen och ville ha ett möte med pappan för att reda ut situationen. Pappan ville inte ha något möte med personalen.

Eftersom dottern blivit äldre bytte hon avdelning inför sommaren. Personalen erbjöd då pappan ett avslutningssamtal som han avböjde.

Han har fått all den skriftliga information som övriga föräldrar fått och blivit kallad till föräldramöte på samma sätt som de övriga föräldrarna men han deltog inte i mötet.

Vid samtal med förskolans rektor hade följande antecknats.

Personalen pratade med rektor om sin oro för flickan och att de upplevde att pappan inte lyssnade till dem. Hon uppmanade dem då att samtala med pappan vilket den person som var ansvarsfröken för flickan gjorde, se ovan. Rektor har, på grund av släktskapet med flickan, försökt att vara neutral och hålla sig i bakgrunden och låtit personalen sköta situationen.

J.L. yttrade sig över remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Många av de uppgifter som har lämnats i remissvaret är felaktiga. Personalen hade inte informerat honom om att de hade känt stark oro för O. Han hade varken per telefon eller när han var på förskolan haft några samtal med personalen om det. När han hade frågat hur det fungerade för O. hade han alltid fått svaret att det fungerade bra. Utan indikationer på att något inte var bra hade han inte anledning att fråga vidare. – Personalen visste mycket väl vad den skriftliga informationen skulle användas till. – Han hade inte fått någon ursäkt eller kallelse eller begäran om möte. – Vårdnadsprocessen försenades på grund av skrivelsen från förskolan.

I ett beslut den 31 oktober 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Allmänt

J.L. har klagat på att förskolepersonal, på moderns begäran och utan att informera honom, har avgett en skrivelse rörande dottern. Skrivelsen har använts av modern i det då pågående vårdnadsålet.

JO har i tidigare beslut uttalat att personal vid förskolor och skolor skall förhålla sig neutral vid tvister rörande vårdnad m.m. Det är viktigt att en vårdnadshavare inte upplever att myndigheten tar ställning för den ena parten i en pågående vårdnadstvist. Även för berörda barn är det självfallet av stor betydelse att personalen inte dras in i föräldrarnas konflikt utan att förskolan, i så stor utsträckning som möjligt, får vara en fredad plats.

Det anförda utesluter inte att en förskola på begäran av den ena vårdnadshavaren lämnar skriftlig information (i det följande omnämnt såsom intyg) rörande ett barn. Några generella riktlinjer för hur ett sådant intyg som avges av förskolepersonal skall utformas finns inte. Det ligger dock i sakens natur såväl att intygsutfärdaren måste göra klart för sig vad intyget skall användas till som att intyget skall utformas med noggrannhet och omsorg. Det måste beaktas att ett intyg kan få betydelse i såväl offentliga som enskilda rättsförhållanden. Det är därför viktigt att intygsutfärdaren endast uttalar sig om förhållanden som han eller hon har tillräcklig kännedom om. Ett intyg skall som regel endast redovisa faktiska förhållanden och inte innehålla några värderingar eller bedömningar. I sammanhanget vill jag också uppehålla mig något vid frågan om sekretess. Av 7 kap. 38 § sekretesslagen (1980:100) framgår att det i förskoleverksamhet gäller sekretess för uppgift om enskilda förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Detta innebär att möjligheten att i ett intyg ta in uppgifter som rör den vårdnadshavare som inte har begärt intyget i vissa fall kan begränsas av den sekretess som gäller för uppgiften hos förskolan.

När förskolepersonal blir ombedd av den ena vårdnadshavaren att skriva ett intyg rörande ett barn torde det ofta vara i situationer som liknar den här aktuella, dvs. där det har inletts en domstolsprocess rörande vårdnaden. Det torde i dessa fall inte vara ovanligt att omständigheterna är sådana att personalen känner oro för det berörda barnet. I sammanhanget finns därför anledning att peka på att förskolor under vissa förhållanden har både rätt och skyldighet att lämna uppgifter till socialtjänsten. Regler om detta finns i olika författningar.

När ett mål om vårdnad m.m. handläggs vid domstol skall rätten, enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken, se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett mål rörande en sådan fråga skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna rätten sådana upplysningar. Rätten kan också ge socialnämnd i uppdrag att utse någon att verkställa utredning rörande vårdnad, umgänge och boende. Inom ramen för en sådan utredning tar socialtjänsten regelmässigt kontakt med barnets förskola för att inhämta upplysningar.

I 14 kap. 1 § socialtjänstlagen stadgas att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. En erinran om anmälningskyldigheten finns i 1 kap. 2 a § skollagen (1985:1100). Anmälningsplikten förutsätter inte att det är

klarat att nämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida.

Förskolan Ängsgårdens agerande

Av utredningen framgår bl.a. följande. Mormodern var rektor för den förskola där O. vistades. Modern hade tidigare arbetat på förskolan. Vid den aktuella tidpunkten förelåg en vårdnadstvist mellan fadern och modern. Personalen vid förskolan "kände till att föräldrarna diskuterade vårdnadsfrågan". På moderns begäran skrev personalen ett intyg av vilket bl.a. framgick personalens iakttagelser av skillnader i O:s beteende beroende på vilken förälder som hade lämnat respektive hämtat henne på förskolan. Intyget, "dokumentationen", tillställdes modern. Fadern fick del av handlingen via sitt ombud i vårdnadsmalet. Några dagar senare skulle en muntlig förberedelse äga rum i tingsrätten.

De uppgifter som har framkommit under utredningen är delvis motstridiga. Tjänstemän vid förskolan har uppgett bl.a. att de kände stark oro för O. eftersom hon var nedstämd och inåtvänd, att fadern hade informerats om detta av personalen och att de inte visste hur modern hade tänkt använda den skriftliga informationen. J.L. har i sin kommentar över remissvaret tillbakavisat uppgifterna om att han före den aktuella händelsen hade fått information om personalens oro för barnet. Han har även uppgett att personalen kände till hur modern tänkte använda skrivelsen.

Såsom har anförts ovan kan ett intyg få betydelse både i offentliga och enskilda rättsförhållanden. För det fall förskolepersonalen inte visste vad modern avsåg att använda intyget till borde därför den saken ha klagjorts innan man tog ställning till moderns begäran. Personalen borde härvid också ha beaktat att de speciella släktskapsförhållandena i sig utgjorde en sådan omständighet som medförde risk för att J.L. skulle få den uppfattningen att förskolan inte var objektiv i sitt förhållningssätt till honom och O:s mor. Enligt min mening kan det i förevarande fall starkt ifrågasättas om det var lämpligt att över huvud taget avge intyget. Personalen hade i stället, sedan det hade klagjorts att syftet med intyget var att det skulle inges till domstol i ett vårdnadsfall, kunnat hänvisa till att uppgifter om O. kunde komma att lämnas inom ramen för en eventuell vårdnadsutredning. Vad gäller intygets utformning kan vidare följande konstateras. Intyget innehåller både en redogörelse beträffande personalens egna iakttagelser och uttalanden som synes vara baserade på andras, O:s och moderns, uppgifter. Det är också skrivet på ett sådant sätt att jag har förståelse för att J.L. har uppfattat det som partiskt. Intyget borde ha begränsats till att avse faktiska förhållanden, redovisade på ett objektivt sätt. Förskolan borde även, vilket nämnden har medgett, ha informerats J.L. om intyget.

J.L. har också ifrågasatt om inte förskolan borde ha gjort en anmälan till socialtjänsten rörande O.

De omständigheter som, inom ramen för min utredning, har kommit fram rörande O. har inte varit sådana att det har förelegat skyldighet för förskolan att göra en anmälan till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Sammanfattning

Det ovan anförda kan sammanfattas enligt följande. Det föreligger i och för sig inget formellt hinder mot att förskolepersonal, på begäran av den ena vårdnadshavaren, skriver ett intyg rörande ett barn. Emellertid ligger det i sakens natur att det är mycket svårt att utforma ett intyg av aktuellt slag på ett sådant sätt att det inte sätts i fråga huruvida personalen förhåller sig neutral i vårdnadskonflikten. Mot den bakgrunden bör, enligt min mening, förskolepersonal vara återhållsam med att avge sådana intyg. Uppgifter från barnets förskola inhämtas för övrigt regelmässigt av socialtjänsten i de fall en vårdnadsutredning verkställs. Förskolan har således ofta möjlighet att på annat sätt än genom ett intyg vidarebefordra sina iakttagelser rörande barnet. Om intyg ändå avges skall självfallet den andra vårdnadshavaren hållas informerad. Det finns också anledning att understryka att förskolepersonal som känner oro för ett barn måste överväga om förhållandena är sådana att en anmälan bör göras till socialnämnden.

Med de kritiska uttalanden som har gjorts vad gäller förskolans agerande i anledning av den ena vårdnadshavarens begäran om ett intyg avslutas ärendet.

Handläggningen av ett skolskjutsärende. Bland annat fråga om en ansökan om ändring i utförandet av skolskjutsen skulle ha föranlett ett formellt överklagbart beslut

(Dnr 4067-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.N. klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Bollebygds kommun angående handläggningen av ett skolskjutsärende, m.m. I anmälan anfördes bl.a. följande.

I augusti 2002 flyttade kommunen den hållplats där hans barn skulle stiga av och på skolskjutsen. Detta skedde utan att familjen fick någon information eller bereddes tillfälle att yttra sig. Den ändrade placeringen innebar att barnen tvingades att gå en kilometer på en livsfarlig grusväg för att ta sig till och från den hållplats där skolskjutsen stannade. Det inträffade en dödsolycka på vägen år 2003. Grannkommunen bedömde att den aktuella vägen var alltför riskfylld för att användas som skolväg och erbjöd skolskjuts åt elever, trots att de minimiavstånd för erhållande av skolskjuts som angavs i skolskjutsbestämmelserna inte var uppfyllda.

Under tiden augusti 2002–november 2003 försökte familjen få till stånd en dialog med kommunen. De önskade överklaga beslutet att flytta hållplatsen,

men kommunen meddelade inte något ”officiellt” beslut. Kommunen negligerade dem.

I november 2003 utsattes hans yngste son för mobbning av en skolskjutschaufför. Händelsen föranledde inte några åtgärder från kommunens sida. Barn- och utbildningsnämndens ordförande Leif Karlsson förtalade P.N. i ett offentligt brev från kommunen.

Genom en skrivelse i maj 2004 meddelade kommunen att den vägrade att flytta tillbaka hållplatsen. Beslutet var fattat av en enskild tjänsteman och kunde därför inte överklagas, vilket kommunen var väl medveten om.

Utredning

Inledningsvis inhämtades Länsrättens i Vänersborg beslut den 27 augusti 2004 i mål nr 1578-04. Genom beslutet avvisades makarna N:s överklagande av det beslut som barn- och utbildningschefen i Bollebygds kommun hade fattat den 26 maj 2004 avseende begäran om flytt av hållplatsen. Länsrätten anförde bl.a. följande.

Det i målet aktuella ärendet har påbörjats den 12 december 2002 av P.N. och U.N. Barn- och utbildningsnämnden har i beslut den 1 december 2003 lämnat Barn- och utbildningschefen i uppdrag att göra en utredning i aktuellt skolskjutsärende. Något uppdrag att besluta på nämndens vägnar har dock inte lämnats. Hållplatsen och vägen mellan familjen N:s hem samt den nuvarande hållplatsen har inspekterats av ordföranden och vice ordföranden i kommunens Barn- och utbildningsnämnd och Barn- och utbildningschefen. Själva det överklagade beslutet har dock fattats enbart av Barn- och utbildningschefen i Bollebygds kommun som tjänsteman och utformats som ett svar på P.N:s och U.N:s skrivelser den 10 november och 8 december 2003 om flyttning av den aktuella skolskjutshållplatsen. Beslutet har, såvitt framgår, inte anmälts hos nämnden i efterhand som ett delegationsbeslut. Länsrätten finner därför att det aktuella svaret på P.N:s och U.N:s ansökan inte kan hänföras till ett sådant delegationsbeslut som får överklagas enligt 10 kap. 2 § KL. Överklagandet skall därför avvisas.

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Bollebygds kommun. Nämnden lämnade som sitt remissvar ett yttrande som hade upprättats av kommunchefen Lennie Johansson och utredaren Peter Friberg. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

/ - - - /

Bollebygds kommun har utrett ärendet och lämnar svar på de framförda anklagelserna:

1. Hållplatsen har aldrig flyttats. P.N:s barn fick åka med skolskjutsen, längre än till den ordinarie hållplatsen, då ett barn i grannhuset på grund av handikapp var berättigat till skolskjuts. Detta på grund av tillmötesgående från skolskjutschauffören. Det handikappade barnet har idag flyttat. Något beslut om att flytta en hållplats har aldrig tagits. Hållplatsen för P.N:s barn låg placerad på samma plats då som nu.

P.N. ansökte om att hållplatsen skulle flyttas. Beslutet att inte flytta hållplatsen ansågs av barn- och utbildningsnämnden att ligga inom förvaltningens verkställighetsområde. Detta då det gällde att ge ett besked utifrån de av barn- och utbildningsnämnden beslutade riktlinjerna för skolskjuts och som inte innebar en förändring i en redan beviljad service.

2. Bollebygds kommun kan i viss mån instämma i den framförda kritiken. Behandlingen av ärendet har pågått i en längre tid än vad som kan anses vara skäligt. För att förbättra handläggningen av ärenden har barn- och utbildningsförvaltningen anställt en utredare som bland annat arbetar med skolskjutsfrågor.

3. P.N:s son tillrättavisades på ett icke acceptabelt sätt av skolskjutschauffören. Barn- och utbildningsförvaltningen diskuterade fallet med skolskjutsentreprenören, Trans Ge AB. Åtgärder som vidtogs var att skolskjutschauffören fick en muntlig tillrättavisning och att skolskjutschauffören inte längre kör bussen på den aktuella sträckan.

4. Barn- och utbildningsnämndens ordförande Leif Karlsson svarade P.N. i ett brev (se bilaga 3) [*bilagan här utelämnad, JO:s anm*]. I brevet framför Leif Karlsson sina åsikter och ställningstagande såsom ordförande för barn- och utbildningsnämnden. Bollebygds kommuns utredning har inte funnit något stöd för P.N:s påstående om offentligt förtal.

5. I JO:s yttrande i ärende 431-2002 skriver JO att det ytterst ankommer på de allmänna förvaltningsdomstolarna att pröva huruvida ett beslut är överklagbart. Barn- och utbildningsförvaltningen meddelade P.N. att beslutet gick att överklaga till Länsrätten i Västra Götaland. Länsrätten prövade ärendet och avvisade det. Beslutet har överklagats till Kammarrätten i Göteborg som inte beviljade prövningstillstånd. Således måste ärendet betraktas som tillkommet i laga ordning.

Barn- och utbildningsförvaltningen har inte fattat något beslut om att flytta hållplatsen. Det skall också påpekas att Bollebygds kommun inte har fattat något beslut som försämrar en redan beviljad service. P.N:s barn fick åka längre än till den ordinarie skolskjutshållplatsen eftersom ett barn i grannhuset var berättigat till skolskjuts till och från hemmet. Bollebygds kommun har i sin utredning inte funnit något stöd för att beslutet skulle vara fattat som ett verkställighetsbeslut enkom för att förhindra en överklagan.

6. Den aktuella skolvägen utgörs av en skogsväg utan asfaltbeläggning. På del av sträckan och vid hållplatsen är hastighetsbegränsningen satt till 30 km/h. Barn- och utbildningsnämnden i Bollebygds kommun har inte bedömt trafikförhållandena så att det anses som brott mot skollagen 4 kap. 7 §. P.N. har tidigare anfört att Lerums kommun har gjort en annan bedömning än Bollebygds kommun och menar att eftersom vägen inte är asfalterad eller breddad inom Bollebygds kommun så skall den utgöra en större risk än inom Lerums kommun. Bollebygds kommun har gjort en motsatt bedömning och hävdar att en smalare väg sänker hastigheten och ökar säkerheten. Då huvuddelen av de skolskjutsberättigade barnen i Bollebygds kommun har en liknande väg till skolskjutshållplatsen har barn- och utbildningsnämnden inte funnit någon anledning att göra något undantag för P.N:s barn. Bollebygds kommun vill också framhålla att vårdnadshavarna har ett ansvar enligt föräldrabalken 6 kap. § 2 för att barnen får den tillsyn som krävs utifrån barnens ålder och utveckling.

7. P.N. har i en kompletterande skrivelse framfört ytterligare synpunkter om Bollebygds kommun samt hävdat att NTF och den lokala polisen skall ha framfört synpunkter om Bollebygds kommuns bedömning. Inga sådana synpunkter har framförts vare sig från polisen eller från NTF till Bollebygds kommun.

P.N. framför anklagelser mot barn- och utbildningschef Martin Barkstedt och barn- och utbildningsnämndens ordförande Leif Karlsson. Utredningen har inte visat på något som stödjer P.N:s synpunkter.

Barn- och utbildningsförvaltningens svar:

Bollebygds kommun har utrett ärendet och anser att:

- De framförda anklagelserna mot Martin Barkstedt och Leif Karlsson saknar grund.

- Att det fattade beslutet har tillkommit i laga ordning och att P.N. upplysts på det sätt som JO framför önskemål om i ärende 431-2002.
- Handläggningstiden har överskridit tiden för vad som kan anses vara skäligt. Barn- och utbildningsförvaltningen har anställt en utredare för att förbättra handläggningen av ärenden.
- Att Bollebygds kommun uppfyller lagens krav på hur skolskjutsen skall anordnas ur trafiksäkerhetssynpunkt.

Till remissvaret hade vissa handlingar fogats.

P.N. kommenterade remissvaret och bifogade härvid vissa handlingar. Han anförde bl.a. följande. Till dess att han och hans hustru läste nämndens remissvar var de av uppfattningen att hållplatsen tidigare hade varit placerad i nära anslutning till deras bostad. Kommunen informerade inte dem om att deras barn tidigare hade åkt med på nåder och att hållplatsen inte hade flyttats. Under tiden augusti 2002–november/december 2003 vidtog kommunen inte några åtgärder. Handläggningsprocessen påbörjades först i december 2003. Kommunen vilseledde familjen när det påstods att beslutet gick att överklaga.

I ett beslut den 23 februari 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 4 kap. 7 § första stycket skollagen (1985:100) föreskrivs att hemkommunen är skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet.

Någon ovillkorlig rätt till skolskjuts föreligger således inte utan bestämmelsen lämnar visst utrymme för kommunen att själv bedöma om behov av skolskjuts skall anses föreligga.

Skolskjutsningen är ett ansvar för den nämnd inom kommunen som är styrelse för grundskolan i kommunen. Det är denna nämnd som skall ta ställning till hur skolskjutsningen i stort skall anordnas och till framställningar om att en viss elev skall ha rätt till skolskjuts. Denna beslutanderätt kan enligt vanliga kommunalrättsliga principer delegeras till t.ex. någon tjänsteman på skolkansliet. Hur skolskjutsningen i stort skall vara anordnad kan också vara avhandlat i kommunens skolplan, som fastställs av kommunfullmäktige. Det bör i sammanhanget påpekas att beslut om skolskjuts i vissa fall är att se som en ren verkställighet av ett övergripande skolskjutsbeslut. Så är fallet när det är helt klart att vissa elever skall ha skolskjuts enligt de regler som nämnden har beslutat om eller som framgår av skolplanen. Om ett skolskjutsärende däremot kräver en mer självständig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste beslutet fattas av nämnden eller någon som beslutanderätten är delegerad till.

I 2 § förordningen (1970:340) om skolskjutsning stadgas bl.a. att skolskjutsning med avseende på tidsplaner och färdvägar skall ordnas så att kraven på trafiksäkerhet tillgodoses. Styrelsen för skolväsendet bestämmer efter samråd med den kommunala nämnd som ansvarar för trafikfrågor, polismyn-

digheten och väghållaren för varje skolskjuts färdväg och de platser där på- eller avstigning bör ske.

Beslut i ett skolskjutsärende kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) om laglighetsprövning.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att sakfrågan – bedömningen av om P.N:s barn var berättigade att erhålla kostnadsfri skolskjuts till och från en plats i nära anslutning till bostaden – inte är en fråga som prövas av JO. Det är i stället kommunens hantering av ärendet i formellt avseende som är föremål för min granskning.

Det kan konstateras att P.N:s barn var berättigade att erhålla kostnadsfri skolskjuts. I tiden före augusti 2002 fick de stiga på och av skolskjutsen på en plats i nära anslutning till familjens bostad. I remissvaret har nämnden anförut att detta hade sin bakgrund i att ett handikappat barn, som bodde granne med familjen N., var berättigat till skolskjuts till och från hemmet och att P.N:s barn på grund av tillmötesgående från skolskjutschauffören fick följa med skolskjutsen längre än till den ordinarie skolskjutshållplatsen.

I remissvaret har nämnden redogjort för vad som har förevarit i det aktuella ärendet från den 10 november 2003 och framåt. Nämnden har däremot inte bemött vad P.N. har anförut beträffande ärendets handläggning såvitt avser tiden augusti 2002–november 2003. Till remissvaret har nämnden dock fogat kommunens yttrande, daterat den 20 juni 2004, till Länsrätten i Vänersborg. I yttrandet anfördes bl.a. att makarna N. i ett e-meddelande till kommunen den 12 december 2002 framförde önskemål om att deras barn skulle få fortsatt skolskjuts till en hållplats i anslutning till deras bostad, att barn- och utbildningsförvaltningen lämnade ärendet utan åtgärd och att P.N. genom en skrivelse som kom in till förvaltningen den 10 november 2003 på nytt framförde önskemål om att hållplatsen skulle flyttas.

Av det anförda framgår att förevarande ärende aktualiserades hos kommunen i vart fall den 12 december 2002. Det är anmärkningsvärt att nämnden trots detta, och då P.N. i anmälan till JO särskilt har anförut att kommunen negligerade dem fram till november 2003, över huvud taget inte har berört vad som förevar i ärendet under tiden den 12 december 2002–den 9 november 2003.

Det kan rent allmänt framhållas att kommunen redan i samband med att makarna N. för första gången initierade frågan om fortsatt skolskjuts till en plats i nära anslutning till bostaden borde ha klargjort för dem att skolskjutshållplatsen inte hade flyttats och förklarat varför barnen fram till augusti 2002 hade fått åka skolskjuts längre än till den ordinarie hållplatsen.

Jag övergår nu till att behandla nämndens handläggning av det aktuella ärendet från november 2003 och framåt.

I en skrivelse daterad den 7 november 2003 framförde makarna N. önskemål om att skolskjutshållplatsen skulle flyttas till en plats närmare familjens bostad eftersom vägen mellan bostaden och hållplatsen var trafikfarlig. Barn-

och utbildningsnämnden fattade den 1 december 2003 beslut om att ge barn- och utbildningschefen Martin Barkstedt i uppdrag att göra en utredning i ärendet. Nämndens ordförande Leif Karlsson framförde i ett brev daterat den 1 december 2003 att en bedömning måste göras från fall till fall när kommunen får in ett önskemål om utökad skolskjuts på grund av trafikfarlig väg. I ett brev till makarna N. den 3 december 2003 anförde Martin Barkstedt bl.a. att den aktuella vägen skulle besiktigas av representanter från nämnden, förvaltningen och polismyndigheten samt att en individuell prövning därefter skulle göras i ärendet. Genom en skrivelse den 26 maj 2004 avslog Martin Barkstedt ansökan om ändrad placering av hållplatsen med motiveringen att kommunen inte hade funnit några synnerliga skäl till att flytta hållplatsen. I skrivelsen angavs vidare att hållplatsen och vägen mellan familjen N:s bostad och hållplatsen hade inspekterats av representanter från Barn- och utbildningsnämnden i Bollebygds kommun och dess förvaltning. Till skrivelsen hade fogats en överklagandeanvisning. Makarna N. överklagade beslutet hos Länsrätten i Vänersborg. Länsrätten anförde i sitt beslut den 27 augusti 2004 bl.a. att det överklagade beslutet inte kunde hänföras till ett sådant delegationsbeslut som får överklagas enligt 10 kap. 2 § kommunallagen och avvisade överklagandet. P.N. överklagade länsrättens beslut till Kammarrätten i Göteborg, som inte meddelade prövningstillstånd.

I ärendet aktualiseras gränsdragningen mellan beslut i kommunallagens mening och åtgärder av rent verkställande art. Ibland kan denna gräns vara svår att dra, och det kan finnas utrymme för att göra olika bedömningar i frågan om en åtgärd i det enskilda fallet kan hänföras till området för ren verkställighet. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen kan hänföras till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande (jfr prop. 1990/91:117 s. 204). Sådana åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

Av rättspraxis framgår att skollagens uppräknade av vilka omständigheter som kan medföra skyldighet för en kommun att anordna kostnadsfri skolskjuts innebär att det i varje enskilt fall får göras en individuell prövning av en elevs möjlighet att färdas till och från skolan. Vid en sådan prövning skall beträffande trafikförhållandena hänsyn tas till den av eleven anlitade färdvägens trafikfärlighet, varvid omständigheter som avsaknad av gångbana och trafiktäthet skall beaktas (jfr RÅ 1993 ref. 77 och RÅ 1994 ref. 84).

I förevarande fall har det inte varit fråga om att bifalla eller avslå en ansökan om skolskjuts, utan kommunen har haft att ta ställning till en ansökan om ändring i utförandet av den redan beviljade skolskjutsen. Av remissyttrandet framgår att barn- och utbildningsnämnden inte har delegerat beslutanderätten i förevarande skolskjutsärende till barn- och utbildningschefen. Nämnden har ansett att hans beslut att avslå ansökan om att flytta hållplatsen ligger inom förvaltningens verkställighetsområde eftersom beskedet lämnas utifrån de av

nämnden beslutade riktlinjerna för skolskjuts och att det inte innebär en förändring i en redan beviljad service.

För att kunna fatta beslut i anledning av makarna N:s ansökan om ändrad placering av skolskjutshållplatsen var det nödvändigt att ta ställning till trafikförhållandena på den väg som deras barn nu tvingades gå för att ta sig till och från hållplatsen. Bedömningen av om barnens skolväg, efter den faktiska ändringen av den plats där skolskjutsen stannade, uppfyllde kraven vad gäller trafiksäker miljö, måste i förevarande fall anses ha haft ett direkt samband med frågan om rätten till skolskjuts. Beslutet att avslå ansökan innefattade ett sådant tydligt moment av självständigt ställningstagande att det måste vara att betrakta som ett beslut i kommunallagens mening och inte som en åtgärd av rent verkställande art. Det har därför ankommit på nämnden eller den som nämnden har delegerat ansvaret till att fatta beslut i frågan. Barn- och utbildningschefen har således inte – i avsaknad av delegation – kunnat fatta beslutet.

Följaktligen har nämnden brustit i sin skyldighet att meddela ett formellt överklagbart beslut med anledning av makarna N:s ansökan. Detta har inneburit att P.N. och hans hustru inte har getts möjlighet att få kommunens ställningstagande laglighetsprövat av allmän förvaltningsdomstol. Nämnden kan inte undgå kritik för denna brist i handläggningen.

Vad som har kommit fram genom utredningen ger dock inte stöd för att kommunen, på det sätt som P.N. har gjort gällande, lät fatta det ifrågasvarande beslutet på tjänstemannanivå för att undvika att kommunens ställningstagande skulle kunna laglighetsprövas av allmän förvaltningsdomstol eller att överklagandeanvisningen fogades till beslutet i vilseledande syfte.

När det gäller handläggningstiden av det aktuella ärendet vill jag anföra följande.

Av utredningen framgår att makarna N. gjorde en framställning i saken hos kommunen i vart fall den 12 december 2002 och att nämnden tog ställning i frågan först den 26 maj 2004. En så lång handläggningstid är självfallet oacceptabel. Ärendet borde ha avgjorts långt tidigare än vad som skedde. Nämnden, som har vidgått att handläggningen har pågått en längre tid än vad som kan anses vara skäligt, förtjänar kritik även i detta avseende. Jag noterar att nämnden, enligt vad som framgår av remissvaret, har vidtagit åtgärder för att förbättra handläggningen av ärenden genom att det vid förvaltningen har anställts en utredare som bl.a. arbetar med skolskjutsfrågor.

Jag vill avslutningsvis göra följande uttalanden beträffande den överklagandeanvisning som kommunen fogade till beslutet den 26 maj 2004.

Av utredningen i ärendet framgår att överklagandeanvisningen gällde s.k. förvaltningsbesvär. Enligt anvisningen skulle överklagandet ges in till barn- och utbildningsförvaltningen senast inom tre veckor från delfäendet av beslutet. Överklagandeanvisningen var därmed felaktig, eftersom beslut i ett skolskjutsärende endast kan överklagas genom s.k. kommunalbesvär. Beslut som endast kan överklagas i den ordningen behöver inte förses med en överklagandeanvisning. Överklagandetiden börjar i dessa fall att löpa från den dag då det tillkännages på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har

justerats. Överklagande skall vidare ges in till länsrätten. Det finns anledning att framhålla att det för den enskildes rättssäkerhet är av största vikt att korrekta överklagandeanvisningar ges.

Det kan i sammanhanget nämnas att vissa frågor rörande skolskjuts behandlas inom ramen för det förslag till ny skollag som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Enligt förslaget skall skolskjuts utformas som en rättighet för eleven, vilket skulle leda till att beslut om skolskjuts kan överklagas genom förvaltningsbesvär (se SOU 2002:121 s. 307 och 410 f. samt Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m., U2005/5584/S, s. 263 f.).

Vad P.N. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Handläggningen av ett skolskjutsärende. Bland annat fråga om kommun haft skyldighet att fatta beslut avseende förfluten tid

(Dnr 3664-2004)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 7 september 2004, framförde C.A. klagomål mot För- och grundskolenämnden i Umeå kommun samt ansvariga tjänstemän angående handläggningen av ett skolskjutsärende rörande hennes makes, J.A:s, son. Till anmälan hade fogats kopior av bl.a. beslut och domar i ärendet.

C.A. redogjorde för händelseförloppet enligt följande. J.A. ansökte den 4 september 2003 om skolskjuts för sin son som bodde hos honom varannan vecka. Den 10 september 2003 avslog rektor Anneli Lundberg ansökan. Till beslutet fogades information om hur man överklagar. I dom den 16 december 2003 upphävde Länsrätten i Västerbottens län rektors beslut (mål nr 1638-03). Umeå kommun överklagade domen och anförde att avslagsbeslutet hade fattats av fel tjänsteman inom kommunen och därför inte hade kunnat överklagas. Den 21 juni 2004 upphävde kammarrätten länsrättens dom. I ett e-brev den 2 september 2004 till Margareta Rönngren, ordförande i för- och grundskolenämnden, krävde J.A. att hans ansökan omgående skulle behandlas av rätt tjänsteman. Därefter skedde under tiden den 3–7 september 2004 viss brevväxling per e-post mellan J.A. och Margareta Rönngren.

C.A. anförde att tjänstemännen och för- och grundskolenämnden hade underlåtit att se till att ansökan om skolskjuts överlämnades till/behandlades av någon med befogenhet att fatta beslut i ärendet. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade det gått ett år sedan ansökan gjordes utan att J.A. fått ett giltigt beslut. Detta har inneburit att han inte kunnat överklaga till länsrätten. C.A. anförde vidare att tjänstemännen i övrigt hade brustit i handläggningen på bl.a. följande sätt. Anneli Lundberg agerade fel eftersom hon behandlade ett

ärende som hon inte hade befogenhet att besluta om. Hennes felaktiga agerande föranledde överklaganden till länsrätten och kammarrätten. Nämndens ordförande, Margareta Rönngren, meddelade att ingen ersättning skulle utgå för den tid J.A. själv bekostat skolskjutsen. Eftersom hon inte fattade något formellt beslut i ersättningsfrågan har J.A. inte kunnat överklaga till länsrätten.

Utredning

Anmälan remitterades till För- och grundskolenämnden i Umeå kommun för utredning och yttrande. I nämndens yttrande anfördes bl.a. följande.

Inledningsvis har kommunen inget att invända mot den redogörelse av händelseförloppet som C.A. gjort i sin anmälan när det gäller tidsangivelserna. I fråga om överklagandet till kammarrätten den 22 december 2003, vill kommunen dock göra ett förtydligande. Länsrättens dom överklagades inte på grund av att kommunen ansåg att fel tjänsteman inom kommunen fattat beslutet. Överklagandet gjordes av två anledningar. För det första ansåg kommunen att beslutet inte var överklagbart på grund av att det rörde sig om ett rent verkställighetsbeslut. För det andra ansåg kommunen att man fattat rätt beslut i sakfrågan, och att detta borde fastställas för det fall att beslutet ändå var överklagbart. Kommunen kommer i det följande att yttra sig över de klagomål som framförts av C.A.

Rektors behörighet att fatta beslut i skolskjutsärenden

Kommunen har i tidigare skolskjutsärenden fått domslut från kammarrätten (mål nr 2573-02 samt 1048-02) med innebörden att de av rektor tagna besluten i skolskjutsärenden är en s.k. nullitet, då behörighet saknas genom delegation, och det finns inslag av skönmässig bedömning i ärendena. Detta var en bidragande orsak till att för- och grundskolenämnden antog förtydligade skolskjutsregler 2003-06-17. Där finns bl.a. följande formulering: "Vid växelvis boende utgår skolskjuts från den adress där eleven är folkbokförd om förutsättningarna för skolskjuts är uppfyllda från den adressen. Från den andra adressen utgår inte skolskjuts." Bestämmelserna började gälla höstterminen 2003. J.A:s ansökan om skolskjuts inkom 2003-09-04. Det står enligt kommunens uppfattning klart att denna skrivning inte lämnar något utrymme för skönmässiga bedömningar eller liknande hos den tjänsteman som skall tillämpa bestämmelserna. Tjänstemannens beslutsutrymme torde vara detsamma, eller t.o.m. mindre, än beslutsutrymmet hos den som skall fatta beslut om debitering enligt en fastställd kommunal taxa eller liknande, beslut som brukar anföras som skolexempel på beslut av rent verkställande art. Det förefaller orimligt att hävda att detta endast gäller så länge lagligheten av den kommunala taxan är höjd över allt tvivel; dvs. så snart lagligheten kan sättas i fråga på grund av rättsutvecklingen i praxis eller av andra skäl kommer tjänstemannen plötsligt att utrustas med en skönmässig bedömning, närmast en möjlighet att kontrollera lagligheten av det grundbeslut han verkställer, som medför att hans beslutsutrymme vidgas väsentligt. Ett sådant resonemang skulle medföra att undantaget för beslut av rent verkställande art i 10 kap. 2 § kommunallagen töms på allt reellt innehåll. Det kan tilläggas att de skolskjutsärenden som faktiskt kräver en bedömning, exempelvis då trafikförhållanden skall vägas in, är delegerade till Ann-Christin Gradin, biträdande skoldirektör.

Rektor har haft behörighet att fatta beslutet inom ramen för sitt verksamhetsansvar. På grund av att det rört sig om ren verkställighet har ingen delegation behövts. Kammarrätten ansåg att beslutet inte var överklagbart på samma grunder som man anförde i de tidigare domarna, utan hänsyn tagen till ovanstående nämndbeslut. Denna dom meddelades i juni 2004. Kort därefter utfärda-

de Svenska Kommunförbundet ett cirkulär med innebörden att skolskjuts skulle beviljas från båda adresserna vid växelvis boende, om förutsättningarna därför är uppfyllda, oberoende av folkbokföringsadress. Kommunen har ändrat sina skolskjutsbestämmelser i enlighet med denna nya tillämpning. J.A:s son har i och med detta rätt till skolskjuts, vilket har verkställts av rektor Tage Ekbäck på Grisbackaskolan. J.A. fick besked den 9 september 2004. I och med denna händelseutveckling har enligt kommunens uppfattning anledning saknats att återuppta A:s skolskjutsansökan för 2003. Något retroaktivt beviljande av skolskjuts eller ersättning för egna utlägg kan det enligt kommunens uppfattning inte bli fråga om, då det fattade beslutet följde de regler som gällde vid denna tid.

Sakfrågan, beslut att avslå ansökan om skolskjuts

Kommunen tolkar C.A:s anmälan till JO som att den även avser sakfrågan, dvs. huruvida skolskjuts borde ha beviljats eller ej. I det följande kommer kommunen att yttra sig över denna del.

På senare år har flera ärenden av samma karaktär, dvs. fråga om skolskjuts vid växelvis boende, varit aktuella såväl i Umeå kommun som andra kommuner. Skolskjutsbestämmelserna har alltid tolkats som att skolskjuts endast gäller från folkbokföringsadressen. I Regeringsrättens domslut 2002 ref. 91 gavs en elev rätt till skolskjuts från såväl folkbokföringsadressen som den andre förälderns adress vid växelvis boende. Detta rättsfall går emot de utredningar som på senare år framhållit att skolskjuts endast kan erhållas från folkbokföringsadressen.

I SOU 2002:121 föreslår Skollagskommittén en lagändring med denna innebörd. Denna lagändring är dock endast avsedd som ett förtydligande (s. 312), vilket tydligt visar att andemeningen i skolskjutsbestämmelserna hela tiden varit att skolskjuts endast kan utgå från folkbokföringsadressen. I 2002 års avgörande från Regeringsrätten är båda adresserna belägna inom samma skolas upptagningsområde. Umeå kommun har därför haft ståndpunkten att det i första hand är från folkbokföringsadressen som skolskjuts kan beviljas. Om skolskjuts skall beviljas från båda boendeadresserna har kommunen haft ståndpunkten att detta inte kan gälla oberoende av avståndet mellan de båda adresserna och avståndet till skolan. Att exempelvis bevilja skolskjuts där den andre boendeföräldern bor i en annan kommun har kommunen ansett vara en orimlig tolkning av såväl nämnda rättsfall som skollagen. Under sommaren 2004 har Kommunförbundet utfärdat ett cirkulär med innebörden att skolskjuts vid växelvis boende skall beviljas från båda adresserna om de var och en för sig uppfyller kriterierna för skolskjuts. Därför har kommunen inför höstterminen 2004 tillämpat denna nya bedömningsnorm, med resultatet att bl.a. J.A:s son har beviljats skolskjuts från faderns bostad.

Vad gäller frågan om retroaktiv ersättning, prövades denna av länsrätten i samband med J.A:s överklagande. Yrkandet avslogs.

Kommunen vill sammanfattningsvis hävda att ärendet handlagts korrekt och enligt då gällande regler. Det beslut som fattades av rektor var inte ogiltigt. Dock har informationen till J.A. varit något otydlig, vilket gett honom intrycket att handläggningen varit felaktig och att kommunen varit medveten om detta. Kommunen beklagar detta. Vad gäller sakfrågan, togs det aktuella beslutet under en tidsperiod då rättsläget var synnerligen oklart. Kommunen hade gjort en bedömning som tog sig uttryck i de klara och otvetydiga skolskjutsbestämmelser som antogs av nämnden i juni 2003. Kommunens tolkning av Skolskjutsreglerna hade då stöd av såväl Kommunförbundet som Skollagskommittén. Många andra kommuner använde sig av denna tillämpning. De av nämnden antagna bestämmelserna överklagades aldrig. Dessa föreskrifter följdes av rektor, som inte heller hade något handlingsalternativ, utan endast hade att verkställa nämndens beslut. Att föreskrifterna därefter

har ändrats medför inte att varken handläggningen eller bedömningen varit lagstridig eller på annat sätt felaktig.

Från för- och grundskolenämnden inhämtades en kopia av delegationsordningen för nämnden, beslutad den 26 februari 2004 och justerad den 27 maj 2004.

C.A. kommenterade remissvaret och anförde därvid bl.a. följande. Hennes anmälan rör endast handläggningen av skolskjutsärendet, inte sakfrågan. Länsrätten prövade inte J.A:s yrkande om retroaktiv ersättning utan avvisade hans yrkande eftersom det inte kunde prövas av länsrätten. Umeå kommun har medvetet underlåtit att ta upp ärendet till prövning i rätt forum, dvs. för- och grundskolenämnden, vilket medför att medborgare står rättslösa. Det förefaller som om Umeå kommun medvetet ålagt rektorer, utan stöd av delegation, att fatta beslut i skolskjutsärenden för att föräldrar inte skall kunna överklaga.

I ett beslut den 4 maj 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering, m.m.

I 4 kap. 7 § första stycket skollagen (1985:100) föreskrivs att hemkommunen är skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet.

Någon ovillkorlig rätt till skolskjuts föreligger således inte utan bestämmelsen lämnar visst utrymme för kommunen att själv bedöma om behov av skolskjuts skall anses föreligga.

Skolskjutsning är ett ansvar för den nämnd inom kommunen som är styrelse för grundskolan i kommunen. Det är denna nämnd som skall ta ställning till hur skolskjutsningen i stort skall anordnas och till framställningar om att en viss elev skall ha rätt till skolskjuts. Denna beslutanderätt kan enligt vanliga kommunalrättsliga principer delegeras till t.ex. någon tjänsteman på skolkansliet. Hur skolskjutsningen i stort skall vara anordnad kan också vara avhandlat i kommunens skolplan, som fastställs av kommunfullmäktige. Det bör i sammanhanget påpekas att beslut om skolskjuts i vissa fall är att se som en ren verkställighet av ett övergripande skolskjutsbeslut. Så är fallet när det är helt klart att vissa elever skall ha skolskjuts enligt de regler som nämnden har beslutat om eller som framgår av skolplanen. Om ett skolskjutsärende däremot kräver en mer självständig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste beslutet fattas av nämnden eller någon som beslutanderätten är delegerad till.

Beslut i ett skolskjutsärende kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) om laglighetsprövning.

Bedömning

Jag vill framhålla att sakfrågan – bedömningen av om eleven var berättigad att erhålla skolskjuts från faderns adress – inte är en fråga som prövas av JO.

Det är kommunens hantering av ärendet i formellt hänseende som är föremål för anmälan och min granskning.

Av utredningen i ärendet har i huvudsak följande framkommit angående handläggningen av ansökan om skolskjuts. Ansökan avslogs den 10 september 2003 av rektor eftersom skolskjuts vid växelvis boende, enligt regler för skolskjuts som hade antagits av nämnden i juni 2003, endast beviljades från folkbokföringsadressen. Till beslutet fogades överklagandehänvisning avseende laglighetsprövning. J.A. överklagade till länsrätten och begärde samtidigt ersättning för de kostnader som han hade haft för att skjutsa sonen till skolan.

Länsrätten tog, med hänvisning till Kammarrättens i Sundsvall beslut den 8 oktober 2002 (mål nr 1048-2002), upp överklagandet till prövning och anförde som grund för detta följande. Prövning av en enskild elevs rätt till skolskjuts innebär myndighetsutövning och saknar inte helt inslag av skönsmässiga bedömningar. Det överklagade beslutet har fattats av en rektor och enligt kommunens uppfattning är det också rektor som skall fatta beslutet. Att kommunen trots beslutens art inte formellt delegerat någon beslutanderätt till rektorerna bör inte medföra att besluten undandras från domstolsprövning. I dom den 16 december 2003 upphävde länsrätten rektors beslut i sak såsom stridande mot skollagen samt avvisade ersättningsyrkandet eftersom det inte kunde prövas av länsrätten.

Kommunen överklagade till kammarrätten och yrkade i första hand att kammarrätten med undanröjande av länsrättens dom skulle avvisa J.A:s talan. I andra hand yrkade kommunen att kammarrätten i sakfrågan, med ändring av länsrättens dom, skulle avslå J.A:s talan. Som grund för förstahandsyrkandet anfördes sammanfattningsvis att beslutet inte hade fattats av nämnden, utan av en tjänsteman som inte hade delegation från nämnden och att beslutet var av rent verkställande art. Kammarrätten fann i beslut den 21 juni 2004 att rektorns beslut inte kunde anses utgöra ett nämndbeslut och att det därmed inte var överklagbart samt att ett sådant beslut inte heller kunde verkställas eller tillämpas på annat sätt. Länsrättens dom upphävdes och J.A:s överklagande avvisades. Kammarrättens beslut överklagades inte.

Under sommaren 2004 ändrades kommunens skolskjutsreglemente och J.A:s son beviljades den 9 september 2004 skolskjuts från faderns adress.

I ärendet aktualiseras gränsdragningen mellan beslut i kommunallagens mening och åtgärder av rent verkställande art. Ibland kan denna gräns vara svår att dra, och det kan finnas utrymme för att göra olika bedömningar i frågan om en åtgärd i det enskilda fallet kan hänföras till området för ren verkställighet. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen kan hänföras till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande (jfr prop. 1990/91:117 s. 204). Sådana åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

För- och grundskolenämnden har i sitt överklagande till kammarrätten och i sitt remissvar till JO anført att beslutet om skolskjuts i förevarande fall var en åtgärd av rent verkställande art.

Det är självfallet så att det finns ett utrymme för att göra olika bedömningar i frågan om en åtgärd i det enskilda fallet kan hänföras till området för ren verkställighet. Med anledning därav samt då beslutet har varit föremål för domstolsprövning har jag inte funnit skäl att uttala någon uppfattning i saken. Däremot vill jag – mot bakgrund av nämndens uppfattning att det var fråga om en ren verkställighetsåtgärd – påpeka det olämpliga i att ett besked formuleras som om det vore ett formellt avslagsbeslut och att en överklagandehänvisning bifogas.

Det kan i sammanhanget nämnas att Regeringsrätten den 5 december 2005 meddelade prövningstillstånd i ett mål mellan en privatperson och Umeå kommun (mål nr 460-04) som rör frågan om rektors beslut att inte bevilja skolskjuts hade kunnat överklagas i den ordning som anges i 10 kap. kommunallagen.

I anmälan har anförts att kommunen har vägrat att fatta ett giltigt beslut med anledning av J.A:s ansökan om skolskjuts. Av handlingarna som fogats till anmälan framgår att J.A. i ett e-meddelande den 2 september 2004 till för- och grundskolenämndens ordförande begärde att hans tidigare ansökan om skolskjuts skulle behandlas i rätt forum. Jag har tidigare konstaterat att J.A:s son beviljades skolskjuts den 9 september 2004. Nämnden har i remissvaret uppgett att i och med att sonen beviljades skolskjuts saknades anledning att återuppta J.A:s skolskjutsansökan från 2003 och att det inte kunde bli fråga om något retroaktivt beviljande av skolskjuts eller ersättning för egna utlägg eftersom det då fattade beslutet följde de regler som var gällande vid denna tid.

Enligt min mening borde för- och grundskolenämndens uppfattning i den del J.A:s begäran avsåg skolskjuts för 2003 ha kommit till tydligt uttryck i form av ett beslut till fadern om att nämnden ansåg att frågan hade förfallit. Ett sådant beslut från nämnden hade kunnat överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning.

Klagomålen avser även att kommunen har underlåtit att fatta ett formellt överklagbart beslut i ersättningsfrågan. Ett krav på ersättning eller skadestånd från en enskild är ett civilrättsligt mellanhavande mellan den enskilde och kommunen. Om en kommun bestrider skadeståndsskyldighet återstår det för den enskilde att väcka skadeståndstalan vid allmän domstol som därmed ytterst kommer att pröva frågan. JO:s granskning begränsar sig därför till hur kommunen rent formellt har handlagt J.A:s framställan om ersättning. J.A. synes ursprungligen ha framfört sin begäran om ersättning i sitt överklagande till länsrätten. Av utredningen framgår inte klart när och i vilken form begäran om ersättning för utlägg framställdes till för- och grundskolenämnden men frågan nämns i vart fall i ett e-meddelande till nämndens ordförande i början av september 2004. Nämndens ordförande har i ett e-meddelande till J.A. den 7 september 2004 uppgett att ”någon retroaktivitet kommer vi inte att gå med på”.

Det kan ifrågasättas om inte nämnden borde ha klargjort vilket anspråk på ersättning som J.A. ställde och lämnat ett formligt besked om sin inställning till anspråket. Vad som har kommit fram i denna del ger mig emellertid inte anledning att utreda frågan vidare.

Det kan avslutningsvis nämnas att vissa frågor rörande skolskjuts behandlas inom ramen för det förslag till ny skollag som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Enligt förslaget skall skolskjuts utformas som en rättighet för eleven, vilket skulle leda till att beslut om skolskjuts kan överklagas genom förvaltningsbesvär (se SOU 2002:121 s. 307 och 410 f. samt Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag m.m., U2005/5584/S, s. 263 f.).

Ärendet avslutas med de påpekanden som har gjorts.

Fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts

(Dnr 4789-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde K.H., ordförande för Studentkåren Högskolan i Kalmar, klagomål mot CSN. Av anmälan framgick bl.a. följande. CSN:s lokala arbetsenhet i Kalmar genomförde den 1 november 2004 förändringar i sitt öppethållande. Den fasta besökstiden drogs in och kontakt skulle numera ske genom telefon, hemsida eller e-post. Det fanns dock möjlighet att boka tid för besök. K.H. ifrågasatte om avsaknaden av fast besökstid var förenlig med den serviceskyldighet som åläggs myndigheter enligt 5 § förvaltningslagen (1986:223).

Utredning

Inledningsvis inhämtade föredraganden per telefon upplysningar från kontorschefen Carin Birgersdotter, CSN:s lokala arbetsenhet i Kalmar. Hon uppgav bl.a. följande.

Lokalkontoret i Kalmar hade tidigare fast besökstid måndag–fredag mellan kl. 13.00 och 15.00. Lokalkontoret har nu, efter ett beslut av myndigheten centralt, som ett försök infört tidsbokning per telefon. Efter sådan bokning kan besök ske även på andra tider än mellan kl. 13.00 och 15.00.

De som önskar besöka lokalkontoret för att begära ut allmänna handlingar är hänvisade till att först ringa och framföra sin begäran. De kan därefter, om de så önskar, komma till kontoret, där det finns personal hela dagen.

Föredraganden noterade i samband med samtalet att den som ringde till lokalkontoret blev, genom en automatiserad svarsfunktion, uppmanad att ”ange

personnummer för den ärendet avser” innan samtalet kopplades vidare till telefonkön.

CSN, huvudkontoret i Sundsvall, anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande angående vad som framgick av anmälan och de upplysningar som hade inhämtats. I remissvaret, beslutat av dåvarande generaldirektören Björn Mårtensson, anfördes följande.

CSN:s ställningstagande

CSN är väl medveten om den författningsreglerade skyldigheten som finns för myndigheter att ha öppet för besök och om fasta besöksstider beslutats ska detta särskilt anslås. Denna senare skyldighet synes främst vara motiverad utifrån allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och inte vara en påbjuden nivå för en myndighets servicefunktion.

CSN:s lokala arbetsenheter saknar en särskild registratorsfunktion och mot den bakgrunden har CSN bedömt att det inte föreligger någon skyldighet att besluta om särskilda öppettider för alla lokala arbetsenheter inom CSN:s organisation. Någon absolut skyldighet för CSN att ha anslagna mottagningsstider på minst två timmar varje arbetsdag vid varje lokal arbetsenhet anser CSN inte finns. Bortsett från arbetsenheterna i Kalmar och Linköping samt kundcenter i Kiruna har för närvarande övriga arbetsenheter alltid anslagen receptionsmottagning under ett antal timmar varje vardag.

Enligt CSN:s uppfattning måste behovet av fasta öppettider för spontana besök vid lokala arbetsenheter styras av hur stort behovet av detta bedöms vara på varje ort där arbetsenheten är placerad. Det är också viktigt att arbetsenhetens resurser kan utnyttjas så att bästa effektiviteten nås vid service till allmänheten. Bortsett från allmänhetens intresse av att ta del av allmänna handlingar vilket tillgodoses på huvudkontoret måste motivet för fasta öppettider vara att myndigheten därigenom bereder allmänheten den bästa servicen. För en arbetsenhet med begränsat antal anställda kan fasta öppettider vara mycket resurskrävande rent personellt. Det är inte möjligt att samtidigt med arbetet i receptionen också arbeta med andra arbetsuppgifter som telefonarbete eller handläggning även om antalet besök är begränsat. Att ha fasta öppettider innebär i dessa fall en mindre effektiv användning av personalresurserna på CSN. Detta innebär i sin tur att CSN inte kan ge optimal service åt allmänheten.

Den tjänsteanteckning från JO som bifogats remissen utvisar att brister finns i CSN:s automatiserade svarsfunktion då någon ringer CSN:s 0771-nummer. Enskilds personnummer är av intresse om anledningen till telefonsamtalet är ett studiestödsärende då en snabb registrering av personnummer spar tid för den handläggare som tar emot samtalet. För övriga frågor, dvs. frågor som inte rör speciellt studiestödsärenden, ska inte CSN anmoda enskild att uppge personnummer för att kopplas vidare efter att ha ringt CSN:s 0771-nummer. CSN kommer snarast att se till att ändring görs.

Förändringar av CSN:s organisation

Under 2003 tvingades CSN på grund av ekonomiska skäl att strukturera om CSN:s organisation; lägga ner elva lokala arbetsställen och säga upp nära 200 personer. CSN består numera av huvudkontoret i Sundsvall samt lokala arbetsställen i Lund, Kalmar, Göteborg, Linköping, Stockholm, Visby, Eskilstuna, Örebro, Uppsala, Falun/Gävle, Sundsvall, Umeå och Kiruna. CSN har även besöksställen i Malmö och Luleå. Antalet orter där CSN har besöksställen har därmed minskat från 25 till 16.

CSN:s arbete med att förbättra servicen

CSN har under tidigare år haft svårigheter att upprätthålla både en god telefontillgänglighet och korta handläggningstider. CSN har därför på olika sätt arbetat för att effektivisera verksamheten, främst genom att öka andelen maskinellt hanterade ärenden och förändrade arbetsrutiner. Under de senaste två åren minskade CSN:s handläggningstider men problem kvarstod med bristande telefontillgänglighet och ett kraftigt ökat inflöde av e-brev i början av 2004.

Den stora minskningen av CSN:s personalstyrka krävde kraftfulla åtgärder för att CSN:s kunder inte skulle bli lidande. CSN förändrade styrningen av verksamheten och ökade effektiviteten genom ändrad arbetsfördelning mellan CSN:s arbetsställen. Vissa mindre arbetsuppgifter koncentrerades till några få arbetsställen för ökad rättssäkerhet och effektivitet. Genom förändrat arbets sätt har CSN trots resursminskningen lyckats behålla de korta handläggningstiderna och samtidigt öka tillgängligheten i telefon. E-posthanteringen har effektiviserats. Antalet telefonsamtal är oförändrat högt däremot har antal e-brev och antal besök på CSN:s besöksställen minskat markant.

Personalneddragningen medförde att CSN:s totala resurser för kundservice i telefon, receptioner och e-post minskade. Den neddragna representationen i landet kom därför att skapa ett behov av en ny infrastruktur avseende service till allmänheten. För CSN är det viktigt att söka skapa en servicefunktion till allmänheten som inte är beroende av enskilda bostadsort eller studiebakgrund utan som i så hög grad som möjligt styrs av enskilda behov av kontakter med CSN.

För att kunna nå personer på andra orter än där CSN har något arbetsställe arbetar CSN aktivt med s.k. vidareinformatörer vid de olika skolorna. Syftet är att alla studerande – oberoende av avstånd till CSN – ska kunna få information och annan service. Dessa vidareinformatörer är ofta de som allra först kommer i kontakt med någon som har frågor inom CSN:s verksamhetsområde varför det är viktigt att vidareinformatörerna har såväl goda kunskaper som kontakter med CSN.

En ytterligare utveckling av det dagliga arbetet inom CSN är dessutom nödvändig för att få en så effektiv verksamhet som möjligt. Det är viktigt att arbetsinsatserna prioriteras utifrån de krav som kan ställas på CSN såväl från statsmakten som från enskilda.

CSN har koncentrerat de insatser CSN gör för att förbättra servicen till enskilda och samtidigt sökt fånga upp de studerande som är i störst behov av råd och hjälp från CSN. Ett antagande utifrån CSN:s verksamhet i denna del tyder på att CSN kan ha svårigheter att så tidigt som möjligt fånga upp studerande med de största behoven av råd och stöd i studiesociala frågor. Antalet personer med stora behov av råd och stöd har ökat under senare år. Det är beträffande denna grupp av CSN:s intressenter också viktigt att CSN får möjligheter till kontakter så tidigt som möjligt och det är vidare önskvärt att CSN till viss del kan styra den första kontakten till en kvalificerad handläggare som är specialiserad inom det studiesociala område som den enskilde har frågor om. Det är också viktigt att personalen utan tidspress kan informera enskilda som besöker ett arbetsställe.

CSN arbetar aktivt med att försöka nå de personer som har störst behov av råd och stöd från CSN för att på så sätt förbättra servicen till enskilda. CSN har därför gjort det möjligt för enskilda att boka besök med en handläggare hos CSN. Tills vidare marknadsförs denna möjlighet endast för arbetsstället i Kalmar.

Vid en hård prioritering av arbetsinsatserna är det också viktigt att CSN söker styra tillgängligheten av information och upplysningar på sådant sätt att enskild själv snabbt kan erhålla efterfrågad information. Via CSN:s webbplats kan då alla med tillgång till dator få information och även lämna uppgifter till CSN under hela dygnet. Under de senaste åren har CSN också kunnat konsta-

tera att antalet besök där ökat kraftigt. CSN har också utökat telefontiderna för att enskilda – oberoende av bostadsort – enklare ska kunna nå CSN.

Det är i detta sammanhang viktigt att uppmärksamma att en stor grupp som önskar kontakt med CSN är de som slutat studera och har frågor om återbetalningen av lånen. Detta gäller särskilt vid de tidpunkter CSN aviserat avgifter för låntagarna. Gruppen återbetalare ökar och kontakterna med dessa låntagare rör då ofta personrelaterade problem som kan vara mycket tidskrävande för CSN:s personal.

CSN:s öppettider för spontana besök

I samband med att anpassa CSN till de organisatoriska förändringar som gjorts har öppethållandetiderna minskats till två timmar per dag vid de flesta arbetsenheterna eftersom antalet spontana besök minskat. CSN:s registratorsfunktion finns på CSN:s huvudkontor i Sundsvall som har receptionen öppen för spontana besök klockan 09–12 och 13–15 varje dag.

På vissa orter där det finns ett stort behov av att komma i kontakt med CSN har öppettiderna ökat genom att CSN också har arbetsplatser på särskilda mötesplatser. Det gäller framför allt Stockholm, Göteborg och Malmö.

CSN har däremot beslutat att minska öppettiderna på två orter med få besök, nämligen Kalmar och Linköping. Kundcenter i Kiruna som har som huvuduppgift att ge telefonservice har inte öppet för spontana besök.

CSN:s arbetsenhet i Linköping kommer – förutom vid terminsstarter – att begränsa öppettiderna till två timmar per dag under måndag till onsdag. Under terminsstart är dock alltid en tjänsteman varje dag anträffbar på CSN:s mötesplats på Zenit inom universitetsområdet och kan där fullgöra alla arbetsuppgifter på sätt som på den ordinarie arbetsplatsen. Däremot kommer denna mötesplats inte vara tillgänglig för spontana besök annat än under torsdag och fredag övrig terminstid och stängd under alla lov.

CSN:s arbetsenhet i Kalmar har cirka 20 anställda. Enheten ska ge personlig service till personer inom ett geografiskt område som förutom Kalmar län består av Kronobergs och Blekinge län. Härtill kommer att arbetsenheten i Kalmar även har delvis handläggansvar för studiehjälpsfrågor inom Jönköpings län.

Vid resursplanering inom arbetsenheten i Kalmar ifrågasattes till vilken nytta resurser avsattes för att bemanna receptionen. Antalet besök hade under de senaste två åren minskat betydligt i omfattning och någon kvalitativ rådgivning efterfrågades vanligtvis inte. Arbetsenheten i Kalmar arbetar till stor del med telefonservice och det är inte möjligt för den som är avsatt för receptionens arbete att samtidigt delta i telefonservicearbetet. Mot denna bakgrund aktualiserades frågan om ett förändrat arbetssätt. I stort sett alla besök under senare tid kunde ha klarats av genom ett telefonsamtal eller genom att handlingar lades i brevlådan vid entrén i stället för att lämnas över disk. CSN beslutade då att på försök stänga arbetsenheten i Kalmar för spontana besök. Hur länge detta försök ska pågå har inte bestämts men uppföljning och utvärdering kommer att ske under hösten 2005.

Personalen i Kalmar hade också en önskan att mer aktivt få ta hand om de personer som har mer omfattande behov av information. För att detta ska ske så effektivt som möjligt krävs då en planering så att den som söker upp arbetsstället för särskild rådgivning också får möta en handläggare som helst är specialiserad på just den del av det studiesociala området som berörs av de frågor den enskilde har. Arbetsenheten vill alltså skapa mer resurser för inbokade besök för mer kvalificerad rådgivning. Genom beställning av besökstid kan besök bokas in under hela arbetsdagen och enskild behöver då inte tidsmässigt anpassa besöket till en särskild tidpunkt. Med hänsyn till det stora geografiska område som enheten servicemässigt ska betjäna krävs bl.a. utvidgade kontakter med vidareinformatörer inom utbildningsväsendet så att alla inom området kan få samma möjlighet till service i studiesociala frågor som

de som bor i Kalmar eller ortens omedelbara närhet. Det kan då inte uteslutas att personal från Kalmar stämmer möte med enskild på ort utanför Kalmar om inte den enskilde kan ta sig till Kalmar. Tid och resurser måste då avsättas för utökade informationsinsatser till vidareinformatörer och möjligheter till personliga kontakter med de personer som vid telefonkontakt med CSN begär att få komma på besök för att prata om sitt ärende. Naturligtvis kan även CSN:s personal vid telefonsamtal föreslå ett personligt sammanträffande för att underlätta informationsutbytet.

CSN:s telefon- och besökstider

CSN har ett för hela organisationen gemensamt telefonnummer som allmänheten ringer för att komma i kontakt med CSN. Telefonarbetet har därför sedan flera år inte längre en geografisk anknytning till visst lokalt arbetsställe inom Sverige mot bakgrund av enskilds bostads- eller studieort. Telefonlinjerna är öppna klockan 08.00–16.30, dvs. numera hela arbetsdagen, och flera hundra handläggare är dagligen schemalagda för enbart telefonarbete under viss del av dagen. CSN har även en gemensam postadress för ansökningar och brev. CSN tillämpar elektronisk dokumenthantering och inkomna handlingar blir efter skanning tillgängliga för alla inom CSN.

För att effektivisera telefon- och handläggningsrutinerna finns en fördelning mellan de lokala arbetsenheterna på sätt att vissa enheter har telefonservice som huvuduppgift och andra har ärendehandläggning. Alla lokala arbetsenheter – inklusive kundcenter i Kiruna – arbetar dagligen med både telefon- och handläggningsuppgifter om än i olika omfattning. Inte heller ärendehandläggningen har således längre någon geografisk anknytning till visst lokalt arbetsställe inom Sverige mot bakgrund av enskilds bostads- eller studieort. CSN:s strävan är att alla kunder oavsett bostadsort, ska få lika snabb handläggning och lika god tillgänglighet i telefon- och e-posthantering.

Avslutningsvis vill CSN framhålla följande. Det är alltså viktigt att CSN kan ge en så kvalificerad service som möjligt och CSN:s lokala arbetsenheter avsätter stora personella resurser för personliga kontakter med såväl allmänheten som anställda inom utbildningsväsendet och andra myndigheter inom bestämda geografiska områden. Dessa områden har genom den tidigare nämnda omorganisationen av CSN ytmässigt ökat vilket naturligtvis medför att tidigare arbetssätt måste förändras även mot denna bakgrund och alltså inte enbart mot redovisad personalneddragning som omorganisationen medförde.

K.H. yttrade sig över remissvaret.

Vid telefonsamtal den 1 februari 2006 lämnade chefsjuristen Åke Linander, CSN, bl.a. följande upplysningar. Utvärderingen av försöket med att inte ha fast besökstid vid den lokala arbetsenheten i Kalmar har påbörjats. Enligt de uppgifter han har tagit del av har försöket fungerat bra. CSN har inte, förutom från studentkåren vid Högskolan i Kalmar, fått in några klagomål i saken.

I ett beslut den 28 februari 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att den enskilde har rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheter. Enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser skall en begärd handling lämnas ut genast eller så snart det är möjligt om det inte föreligger hinder mot ett utlämnande (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen).

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om statliga och kommunala myndigheters serviceskyldighet gentemot enskilda. I 4 § FL finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att lämna vägledning, upplysningar, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. I 5 § FL regleras frågan om myndigheternas tillgänglighet.

Enligt bestämmelsen i 5 § FL skall myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna skall 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. En myndighet skall – med undantag för midsommarafton, julafton och nyårsafton – ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Bestämmelsen om öppethållandetider i 5 § FL trädde i kraft den 1 juli 1999. Om hur bestämmelsen skall förstås har i förarbetena anförts bl.a. följande (prop. 1998/99:52 s. 7 f.).

Bestämmelsen bör ta sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. Dessa kontor bör på vardagar i princip alltid vara tillgängliga för allmänheten i rimlig utsträckning.

/ --- /

Den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig på myndigheternas verksamhet under alla vardagar. Den är emellertid betingad av frågan om öppethållande på klämdagar och vid liknande tillfällen då myndigheterna undantagsvis kan behöva ha en mer begränsad tid för öppethållande. Det skall alltså betonas att det är frågan om ett absolut minimikrav – avsikten med förslaget är inte att nuvarande tider för öppethållande skall inskränkas. Bestämmelsen skall i stället förstås så att det normalt krävs ett längre öppethållande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållandet till två timmar. Anledning saknas för närvarande att fastställa några särskilda tider under vilka myndigheterna normalt skall hålla sina registratorskontor öppna.

Utgångspunkten är att den föreslagna bestämmelsen kommer att träffa alla myndigheter. Kravet på öppethållande tar emellertid som redan har framhållits sikte på myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. En myndighet som har flera små kontor måste självfallet inte hålla alla dessa öppna enligt den föreslagna bestämmelsen.

Bedömning

Avsaknad av fast besökstid vid CSN:s lokala arbetsenhet i Kalmar

K.H. har klagat på att CSN:s lokala arbetsenhet i Kalmar inte, såsom tidigare, har bestämda öppettider för besökare.

Av remissvaret och per telefon inhämtade upplysningar framgår bl.a. följande vad gäller CSN:s organisation och verksamhet.

Under år 2003 omstrukturerade CSN sin organisation på grund av ekonomiska skäl. Detta innebar bl.a. en minskning av personalen med nära 200 personer samt nedläggning av elva lokala arbetsenheter. För att förhindra att

CSN:s kunder skulle bli lidande behövde verksamheten effektiviseras. CSN ändrade därför arbetsfördelningen mellan arbetsenheterna och koncentrerade vissa arbetsuppgifter till vissa ställen. CSN har även försökt öka möjligheten för den enskilde att själv, bl.a. genom besök på CSN:s webbplats, snabbt kunna söka och få del av efterfrågad information.

Vid resursplanering inom den lokala arbetsenheten i Kalmar uppkom frågan om nyttan med att avsätta resurser till att bemanna receptionen. Antalet besök vid arbetsenheten hade minskat betydligt och någon kvalitativ rådgivning efterfrågades vanligtvis inte. Som ett försök infördes därför ett system med tidsbokning per telefon. De som önskar besöka enheten är således hänvisade till att först ringa och beställa tid.

Det kan konstateras att bestämmelserna om serviceskyldighet i 4 och 5 §§ FL avser myndigheten som sådan. Hur långt en myndighet kan begränsa sin tillgänglighet är en avvägningsfråga som myndigheten får avgöra med hänsyn främst till verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundlagskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. En lokal arbetsenhet kan i detta sammanhang inte ses isolerad från myndigheten i övrigt. Vad gäller frågan om tillgänglighet är således det avgörande att *myndigheten* uppfyller de krav som uppställs i 5 § FL. Vid den bedömningen är i förevarande fall bl.a. följande omständigheter av intresse.

CSN har en för myndigheten gemensam postadress för ansökningar och brev. Registratorsfunktionen finns vid huvudkontoret i Sundsvall som har receptionen öppen för besök varje vardag kl. 09.00–12.00 och 13.00–15.00. De lokala arbetsenheterna har således ingen egen registratorsfunktion. CSN tillämpar elektronisk dokumenthantering. Detta innebär bl.a. att handlingar som inkommer till myndigheten skannas och därefter finns tillgängliga för alla tjänstemän inom CSN oavsett var handläggningen av ett ärende sker. Ärendehandläggningen har inte någon geografisk anknytning till visst lokalt arbetsställe. Vidare har CSN ett för hela organisationen gemensamt telefonnummer som allmänheten ringer för att komma i kontakt med myndigheten. Telefonlinjerna är öppna kl. 08.00–16.30. Efter tidsbokning tar även de lokala arbetsenheter som saknar fast besökstid emot besök av enskilda.

Vad som har kommit fram ger mot denna bakgrund inte anledning att anta att CSN har åsidosatt de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § FL. Jag finner således inte skäl att rikta någon kritik mot CSN vad gäller avsaknaden av fast besökstid vid den lokala arbetsenheten i Kalmar.

Övrigt

Såsom CSN har anfört i remissvaret är det inte lämpligt att en enskild som har en allmän fråga anmodas att uppge sitt personnummer efter att ha ringt till CSN:s 0771-nummer. Jag utgår från att detta numera har rättats till och finner inte skäl att vidare uppehålla mig vid saken.

Ärendet avslutas.

Fråga om utformningen av ett anslag rörande begränsat tillträde till universitetslokaler har medfört att allmänheten nekats tillträde till lokaler där offentliga disputationer ägde rum

(Dnr 1269-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde S.E. klagomål mot Stockholms universitet. Han anförde bl.a. följande. Enligt 8 kap. 13 § högskoleförordningen (1993:100) skall disputationer försvaras offentligt. Stockholms universitet hade dock, genom att sätta upp anslag på tre universitetsbyggnader, nekats allmänheten tillträde till lokaler där disputationer äger rum.

S.E. uppgav att anslaget fanns vid varje ingång till byggnaderna och att det hade följande lydelse.

UNIVERSITETSLOKALER

Tillträde endast för anställda och studenter vid universitetet.
Beslutat av rektor den 18 februari 2005

Utredning

Anmälan remitterades till rektor för Stockholms universitet för utredning och yttrande över vad som i anmälan gjordes gällande om att de uppsatta anslagen om att vissa byggnader är universitetslokaler, med tillträde endast för anställda och studenter, innebar att universitetet hade "avskaffat de lagstadgade offentliga disputationerna". I sitt remissvar anförde rektor Kåre Bremer följande (bilagorna här utelämnade).

Stockholms universitet vill inledningsvis anföra att avsikten med skyltningen aldrig varit att avskaffa de lagstadgade offentliga disputationerna. Det finns inga fall där någon hindrats från att närvara vid en disputation i lokalerna och alla disputationer utlyses också som offentliga. Inte heller har någon blivit avsiktligt uteläst från lokalerna. Entrédörrarna till de skyltade husen hålls öppna under normal arbetstid. Alla som önskat har kunnat bevista de offentliga disputationerna. I alla så kallade spikblad anges att "akademisk avhandling som för avläggande av doktorsexamen vid Stockholms universitet offentligen försvaras i sal ..." Se bilaga 2.3 och 4.

Den bakomliggande orsaken till klassificeringen av vissa lokaler som universitetslokaler, som därefter försetts med skyltar, är säkerhetsproblem. Universitetet har tidigare haft problem med studenter som vägrat lämna lokalerna under förevändning att lokalerna är offentliga, trots att de varit avstängda för vidare studier av Högskolans avskiljandenämnd och trots uppmaning att lämna lokalerna. Studenterna har ibland uppträtt hotfullt och aggressivt mot personal och studenter. Personal och studenter har varit rädda för att bli attackerade. Prefekter från berörda institutioner i aktuella byggnader har begärt att något skulle göras för att studenter och anställda inte skulle behöva känna sig hotade på sin arbetsplats.

Genom klassningen av lokalerna som universitetslokaler och den skyltning som genomförts har det blivit möjligt att avhysa oönskade personer från lokalerna. Färre känner sig hotade och rädda efter det att skyltarna kommit upp.

Stockholms universitet skall undersöka om skyltarnas text kan modifieras så att det tydligare framgår att behöriga besökare har rätt att vistas i lokalerna, en princip som redan gäller idag.

S.E. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 7 oktober 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 8 kap. 13 § högskoleförordningen skall en doktorsavhandling försvaras muntligen vid en offentlig disputation. Att disputationen skall ske offentligt innebär att den skall ske på en plats som allmänheten har tillträde till.

En myndighets lokaler utgör inte en plats där allmänheten har rätt att vistas efter eget gottfinnande. Det ligger i myndighetens hand att avgöra vad som skall gälla för tillträdet till dess lokaler. Myndigheten måste emellertid beakta att den till följd av vad som föreskrivs i en författning kan ha en skyldighet att bereda allmänheten tillträde. I förevarande fall innebär detta att universitetet har ett ansvar för att tillse att den allmänhet som önskar närvara vid en disputation, som enligt lag skall ske offentligt, får tillträde till de lokaler där disputationen skall äga rum.

I de s.k. spikbladen har angivits att de akademiska avhandlingarna offentligen försvaras i viss lokal. Av spikbladen framgår således att avhandlingarna försvaras på platser som allmänheten har tillträde till vid dessa tillfällen. Frågan är emellertid om Stockholms universitet, genom att på vissa byggnader där disputationer äger rum, sätta upp anslag om tillträdesförbud för andra än anställda och studenter, har hindrat allmänheten från att bevista dessa disputationer.

Universitetet har i remissvaret framhållit att avsikten med skyltningen inte har varit att hindra allmänheten från att närvara vid disputationerna och att det inte har förekommit att någon har förvägrats tillträde. Utformningen av anslaget text synes emellertid medföra en risk för att den som läser texten får uppfattningen att det råder ett absolut tillträdesförbud för allmänheten. Detta är självfallet inte tillfredsställande. I remissvaret anförts att universitetet skall undersöka om texten kan modifieras så att det tydligare framgår att behöriga besökare har rätt att vistas i lokalerna. Jag förutsätter att erforderliga åtgärder har vidtagits. Med hänsyn till det anförda anser jag mig kunna lämna saken.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Fråga om Högskoleverket, Rådet för högre utbildning, kunnat uppställa krav på att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska

(Dnr 823-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.Å. klagomål mot Högskoleverket, Rådet för högre utbildning. Klagomålen avsåg rådets krav att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska. P.Å. satte i fråga om det var förenligt med svensk lagstiftning att en myndighet ”förbjuder användningen av svenska språket”.

Utredning

Högskoleverket anmodades att göra en utredning och, efter hörande av Rådet för högre utbildning, yttra sig över vad som hade framförts i anmälan. I remissvaret, som hade beslutats av universitetskanslern Sigbrit Franke, anfördes i huvudsak följande.

P.Å:s anmälan

P.Å. har hos JO under sex punkter ifrågasatt att Rådet som krav har ställt att en ansökan om projektmedel skall vara skriven på engelska. I anvisningarna för ansökan har särskilt framhållits *att ansökan skriven på svenska behandlas ej.*

/ --- /

Rådet för högre utbildning

Rådet för högre utbildning finns hos Högskoleverket och fungerar självständigt. Rådet består av ledamöter som regeringen utser. Föreskrifter om Rådet finns i 17–20 §§ förordningen (2003:7) med instruktion för Högskoleverket.

Rådet skall

1. stödja pedagogiskt utvecklingsarbete vid universitet och högskolor
2. besluta om och fördela medel till utvecklingsinsatser som rör den grundläggande högskoleutbildningens och forskarutbildningens kvalitet och pedagogiska förnyelse
3. följa upp resultatet av de utvecklingsinsatser som rådet har fördelat medel till, och
4. dokumentera och sprida information om högskolepedagogisk forskning och utvecklingsinsatser.

Punkten 2 innebär i praktiken att Rådet genom ekonomiskt stöd underlättar för engagerade och kunniga akademiska lärare att utveckla den akademiska undervisningen. Rådet lämnar stöd efter att ha inhämtat expertutlåtanden från akademiska lärare inom och utom Sverige.

Rätt att ansöka om Rådets medel har den som är direkt involverad i undervisningen av grundutbildningsstudenter och/eller forskarstuderande. Projektets resultat skall tillämpas i utbildningen.

Rådets yttrande

Rådet har tagit del av P.Å:s anmälan och anför följande.

I Rådets information på hemsidan om hur man söker medel till pedagogisk förnyelse framgår under rubriken ”Formella krav och ansökningsförfarande” andra stycket att ansökan ska skrivas på engelska samt att ansökan skriven på svenska ej kommer att behandlas. Denna text kommer att ersättas med texten ”Vi ser helst att din ansökan är skriven på engelska eftersom de ansökningar som går vidare kommer att bedömas av experter både i Sverige och utomlands”.

Årets ansökningstid är redan passerad varför ändringen genomförs vid nästa års utlysning.

Kanslichefen hos Rådet, Gunilla Jacobsson, har uppgett följande.

Det vi överblickar gäller tiden 2001 och framåt och under den tiden har det inte kommit in någon ansökan på svenska. Det har förekommit CV på svenska och ibland andra bilagor men det har inte inneburit att ansökan lagts åt sidan.

Övrig utredning

Svenska

Förvaltningslagen

I Sverige finns inte någon föreskrift som anger att svenska är nationalspråk eller officiellt språk. Förvaltningslagen (1986:223), FL, tillämpas på förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. I 8 § FL sägs att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk. Lagen bygger alltså på den underförstådda förutsättningen att svenska språket skall användas av myndigheterna (jfr Hellners/Malmqvist Förvaltningslagen med kommentarer 2003).

Av 8 § FL framgår att myndigheten skall pröva om det finns något behov av tolk eller, om det är fråga om ett skriftligt förfarande, en översättare. Någon slentrianmässig översättning av alla inkommande handlingar på ett utländskt språk bör inte förekomma. Hänsyn måste tas till ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som lämnats in och kostnaden för översättning sedd i förhållande till ärendets vikt för den som lagt fram materialet (jfr Hellners/Malmqvist under 8 § FL).

En inläga som kommer in till en myndighet får inte avvisas enbart av det skälet att den inte är avfattad på svenska (prop. 1971:30 s. 382).

Nordiska Språkkonventionen

Den nordiska språkkonventionen trädde i kraft den 1 mars 1987. Parterna har i den förbundit sig att verka för att de nordiska medborgarna vid behov skall kunna använda sitt eget språk vid kontakter med domstolar och andra myndigheter eller andra offentliga organ i andra nordiska stater. Konventionen gäller både muntliga och skriftliga kontakter med myndigheten, dock ej telefonkontakter. Konventionen reglerar inte medborgarens språkliga rättigheter i det egna landet.

Skyddet för minoritetsspråk

Sedan den 1 april 2000 gäller lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Lagen är tillämplig inom ett geografiskt verksamhetsområde som helt eller delvis omfattar förvaltningsområdet för finska och meänkieli.

Även lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar gäller sedan detta datum inom ett verksamhetsområde som helt eller delvis omfattar förvaltningsområdet för samiska.

Engelska inom högre utbildning och forskning

Det är väl känt att engelskan i allt högre utsträckning används inom högre utbildning och forskning. Särskilt inom naturvetenskap, teknik och medicin dominerar engelskan. Studier av publiceringsspråk för avhandlingar visar att avhandlingar publiceras inom många ämnen så gott som uteslutande på engelska (jfr kommitténs för svenska språkets betänkande Mål i mun, avsnitt 3.2 [SOU 2002:27]).

Myndigheters handläggning

När en ansökan om en förmån åt sökanden själv kommit in till en myndighet är myndigheten skyldig att handlägga ärendet och meddela ett formligt beslut, oavsett om beslutet innebär att ärendet skall avvisas (formell anhängighet) eller att ett beslut träffas i själva saken (materiell anhängighet). En handling som medför en sådan plikt för myndigheten att behandla ett ärende sägs ha

anhängighetsverkan (jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2003, s. 92 ff). Den sökande är då part i ärendet.

I FL ges bestämmelser om själva handläggningen av ett ärende. I 4 och 5 §§ behandlas myndigheternas serviceskyldighet och i 7 § sägs att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

I 20 och 21 §§ FL finns bestämmelser om motivering och underrättelse av beslut.

Högskoleverkets bedömning

Allmänt kan sägas att en enskilds ansökan om projektmedel från Rådet har anhängighetsverkan och alltså måste utmynna i ett beslut. Ärendet skall handläggas på ett sätt som är förenligt med förvaltningslagens bestämmelser. En ansökan om projektmedel måste antingen avvisas eller behandlas i sak och alltså avgöras genom ett beslut oavsett vilket språk ansökan är skriven på.

Högskoleverket anser därför att formuleringen *ansökan skriven på svenska behandlas ej* i ansökningsanvisningarna är felaktig.

Krav på engelska

Det finns i Sverige visserligen ingen uttrycklig författningsbestämmelse som säger att svenska måste användas hos myndigheterna. Förvaltningslagen bygger dock på den underförstådda förutsättningen att det är det svenska språket som skall användas. En ansökan avfattad på svenska kan således inte avvisas enbart av den anledningen att den är skriven på svenska. Inte heller kan en ansökan på annat språk som inte är engelska avvisas enbart av den anledningen. Rådet måste i stället ta ställning till om det finns behov av en översättning av en sådan ansökan.

När det gäller nordiska medborgare har Sverige genom en konvention förbundit sig att verka för att dessa vid behov skall få använda sitt eget språk hos myndigheterna.

Rätten att använda sig av minoritetsspråken samiska, finländska och meänkieli gäller i ärenden som avser myndighetsutövning i förhållande till den enskilde om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet.

Högskoleverket anser mot bakgrund av ovanstående att det är omöjligt att utan författningsstöd ställa upp ett absolut krav på att en ansökan skall vara avfattad på engelska.

Bruket av engelska inom den högre utbildningen och forskningen är dock ofta dominerande och många av Rådets experter finns utomlands. Rådet står därför fast vid ett önskemål om att ansökningarna skall utformas på engelska.

Rådet har också anfört att det kommer att ändra sin formulering till *Det är önskvärt att ansökan skrivs på engelska, eftersom de ansökningar som går vidare kommer att bedömas av experter både i Sverige och utomlands.*

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Högskoleverket att Rådets anvisningar om att söka projektmedel i den lydelse de hade till den senaste ansökningsomgången var felaktiga. Något fall där en ansökan på svenska inte har behandlats har dock enligt uppgift inte förekommit.

Rådet har ändrat sin formulering till nästa ansökningsomgång. Verket har inget att erinra mot Rådets nya formulering. Tvärtom anser verket att ärendena har en sådan karaktär att önskemålet om engelska stämmer väl överens med kravet i 7 § FL att varje ärende där någon enskild är part skall handlägg-

2006/07:JO1

gas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Ett önskemål om engelska innebär inte att Rådet kommer att avvisa en ansökan gjord på svenska. Den kommer att prövas.

/ --- /

P.Å. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Därefter inkom kompletterande upplysningar från Rådet för högre utbildning.

I ett beslut den 30 september 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Högskoleverket har, efter en genomgång av rättsläget, funnit att det har varit felaktigt att i anvisningarna för ansökan om projektmedel uppställa ett krav på att ansökan skall vara författad på engelska.

Jag instämmer i Högskoleverkets bedömning. Med hänsyn till att anvisningarna har ändrats avstår jag från vidare uttalanden.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet

Kommunikationsväsendet

Allvarlig kritik mot Vägverket för felaktig handläggning av ett ärende om förnyelse av körkort. Fråga om tillämpningen av övergångsbestämmelser till körkortslagens regler om förlängning av giltighet av behörigheterna C, CE, D och DE

(Dnr 1911-2004)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 5 maj 2004, klagade Ove Brynervall på att Vägverket hade krävt att han skulle förnya sitt körkort trots att han den 6 juni 2002 fått sitt körkort förnyat med en giltighetstid om tio år eller till den 6 juni 2012. Han klagade också på att hans behörighet att köra lastbil enligt Vägverket skulle ha upphört den 30 september 2003 samt på att han inte hade fått något överklagbart beslut avseende Vägverkets krav på förnyelse av körkortet. Dessutom uppgav han att han inte hade fått svar på två brev som han hade skrivit till verket.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från Vägverket.

Vägverket anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över vad som framfördes i anmälan, särskilt mot bakgrund av innehållet i övergångsbestämmelserna, p. 2, i körkortslagen (1998:488). Av yttrandet skulle även framgå vilka handlägningsrutiner som tillämpades och vilken information som lämnades till körkortshavarna rörande frågor om tioårsförnyelse eller förnyelse i övrigt enligt 3 kap. 14 § körkortslagen i de fall där nämnda punkt i övergångsbestämmelserna var tillämplig.

I remissvaret den 11 augusti 2004 anfördes följande.

Utredning

Ove Brynervalls körkort med behörigheterna A BE CE TAXI gällde enligt uppgift på körkortet till och med den 22 april 2002. Som innehavare av behörigheten CE omfattades Brynervall av 3 kap. 12 § körkortslagen (1998:488) samt övergångsbestämmelserna p. 2 till denna lag och skulle därmed i samband med tioårsförnyelsen av körkortet visa att de medicinska kraven för behörighet CE var uppfyllda för att få behålla denna behörighet.

Vägverket (Enheten Trafikregistret) skickade den 13 november 2001 ett brev till Ove Brynervall om att förlängning av körkortsbehörighet CE krävdes för att giltigheten av denna behörighet skulle förlängas. Kopia på mallen för denna typ av brev bifogas (bilaga 1). I brevet ges bland annat möjlighet att ansöka om förlängd giltighet av högre behörighet eller att begära att denna behörighet blir ogiltig.

Något underlag för tioårsförnyelse av körkortet skickades inte till Brynervall vid denna tidpunkt. Motiveringen för detta förfarande är att många körkortshavare i denna typ av fall skulle uppfatta det som negativt att först behöva tioårsförnya sitt körkort och relativt kort därefter behöva ansöka om utfärdande av nytt körkort i samband med ansökan om förlängning av högre körkortsbehörighet. Tanken är att tioårsförnyelsen istället ska ske i samband med förlängning av högre behörighet eller, om förlängning inte söks, i samband

med förnyelse av körkortet utan högre behörighet. I anteckning av föredragande vid JO om telefonsamtal den 7 maj 2004 med Peter Andersson vid Vägverket anges att skrivelsen från Vägverket i november 2001 innehöll information om att Ove Brynervall inte skulle få några handlingar för tioårsförnyelse av sitt körkort, eftersom det snart var dags att inkomma med läkarintyg för högre behörighet. Skrivelsen innehöll dock inte denna information och Peter Andersson har efter samtalet uppgivit att denna del av informationen till JO endast var en förklaring till verkets förfarande och inte något som skickas till den enskilde.

I maj 2002 skickade Vägverket (Förarprovsenheten) blanketter för tioårsförnyelse till Ove Brynervall. Detta sker inte på verkets eget initiativ i denna typ av ärenden utan måste ha skett på Brynervalls begäran. Sedan ansökan om utfärdande av körkort (grundhandling) inkommit förnyades hans körkort med behörigheterna A BE CE den 6 juni 2002. Körkortsbehörigheten TAXI utgick som begrepp fr.o.m. den 1 oktober 1998 då de nuvarande körkorts- och yrkesstrafikförfattningarna började gälla, varför denna behörighet inte angavs på det nya körkortet. På sidan 1 (punkt 9) på Brynervalls körkort angavs behörigheterna A BE CE medan det på sidan 2 (punkt 11) angavs att behörigheten CE gällde till och med den 30 september 2003.

Den 21 mars 2003 skickade Vägverket ytterligare ett brev till Brynervall om förlängning av högre behörighet. Kopia på mall för sådant brev bifogas (bilaga 2). Då någon ansökan om förlängning inte hade inkommit till länsstyrelsen meddelades Brynervall av Vägverket i oktober 2003 att hans körkortsbehörighet CE inte längre gällde. Samtidigt skickade verket underlag för ansökan om utfärdande av nytt körkort med behörigheterna A BE till Ove Brynervall. Då någon ansökan om utfärdande av körkort inte inkom förelade verket honom den 17 mars 2004 att förnya sitt körkort med behörigheterna A BE (bilaga 3). I föreläggandet angavs att körkortet skulle bli ogiltigt om ansökan om nytt körkort inte inkommit inom två månader från delgivning.

Brynervall uppger att han i mars och april 2004 skickat två brev till Vägverket. Såvitt framgår har det första brevet inte inkommit till verket. Det andra brevet har besvarats den 3 maj (bilaga 4) och den 26 maj har Brynervall erhållit ett beslut av Vägverket angående förnyelse av hans körkort (bilaga 5).

Yttrande

Den s.k. 45-årskontrollen och förnyelse av körkort

Enligt 3 kap. 12 § körkortslagen gäller behörigheten C, CE, D eller DE tills det att körkortshavaren fyller 45 år och därefter för perioder om högst tio år, om körkortshavaren har visat att de medicinska kraven för att ha sådan behörighet är uppfyllda.

Enligt övergångsbestämmelserna p. 2 till körkortslagen gäller följande. Innehavare av körkort med behörighet C, CE, D eller DE som senast den 31 december 1998 fyller 45 år skall senast den 30 september 2003 ansöka om sådan förlängning av giltighet av behörighet som stadgas i 3 kap. 12 § om körkortet inte skall förnyas dessförinnan enligt 3 kap. 14 § första meningen. Vid ansökan eller förnyelsen skall körkortshavaren visa att de medicinska kraven för behörigheten är uppfyllda.

Enligt 3 kap. 14 § körkortslagen skall ett körkort förnyas inom tio år efter det att det har utfärdats eller senast förnyats. Körkortet skall också förnyas om det har förstörts eller kommit bort eller om någon uppgift i det har ändrats.

På körkortets sida 1 anges personens förarbehörigheter under punkt 9 i enlighet med Vägverkets föreskrifter (2003:68) om körkortets utformning och innehåll. Detta följer av EG:s direktiv 96/47/EG om ändring av direktiv 91/439/EEG om körkort bilaga 1 a som anger att sidan 1 på körkortet punkt 9 skall innehålla "(Under)kategorier av fordon som innehavaren har rätt att köra". På körkortets sida 2 anges under punkt 11 när respektive förarbehörig-

het upphör att gälla. Enligt körkortsdirektivet skall där anges "Sista giltighetsdag för varje (under)kategori".

I Brynervalls fall har körkortsbehörigheten CE blivit ogiltig. Sista giltighetsdatum för denna behörighet framgår visserligen på sida 2 på det körkort som utfärdats i juni 2002. Verkets hittillsvarande tolkning av körkortslagen innebär dock att en uppgift i körkortet anses ha ändrats i dessa fall och att en förnyelse av körkortet krävs, så att högre förarbehörighet inte längre anges på körkortets sida 1 och 2. Brynervalls ärende om förnyelse av körkort har i detta avseende enligt verkets mening hanterats enligt körkortslagen.

Körkortets ogiltighet samt handläggningen av Brynervalls ärenden

I 3 kap. 13 § körkortslagen anges bland annat att ett körkort inte gäller om det inte har förnyats efter föreläggande.

I 3 kap. 18 § körkortsförordningen (1998:980) anges att om en ansökan om förnyelse av körkort enligt 3 kap. 14 § samma lag inte getts in inom viss tid skall Vägverket förelägga körkortshavaren att inom viss tid efter att han fått del av föreläggandet ansöka om förnyelse av körkortet.

Brynervall har i anmälan framfört kritik mot att han inte erhållit något beslut som han kan överklaga. Körkortet blir enligt körkortslagen ogiltigt om föreläggande om förnyelse inte följs. Enligt verkets mening krävs inte något myndighetsbeslut om körkortets ogiltighet.

Brynervall har även kritiserat att verkets "påbud" (med referens till FÖ 2004 15172) inte innehåller uppgift om handläggare eller avdelning som han kan vända sig till, mer än adressen. Uppgift om handläggare och telefonnummer framgår av verkets föreläggande i mars 2004 liksom beslutsfattare i ärendet (bilaga 3).

Brynervall kritiserar också att han inte har fått något svar på de två brev han skickat till Vägverket. Hans skrivelse till verket i mars 2004 har såvitt framgår inte inkommit till verket. Skrivelsen till verket i april 2004 har besvarats den 3 maj i år (bilaga 4). Den 26 maj fattades också ett beslut om förnyelse av körkortet (bilaga 5). Brynervall har överklagat verkets beslut. Målet ligger nu hos Regeringsrätten (mål nr 4846-04) och är inte avgjort.

Vad gäller verkets handläggningsrutiner och information i ärenden om tioårsförnyelse eller förnyelse av körkort i de fall där övergångsbestämmelserna p. 2 till körkortslagen är tillämplig konstateras följande. Körkortshavaren har i samband med information om förlängning av högre behörighet givits möjlighet att begära att denna behörighet förklaras ogiltig. Om ogiltighet begärs sker en tioårsförnyelse av körkortet, utan krav på ny förnyelse innan ytterligare tio år förflutit. I detta sammanhang har dock inte informerats om det förhållandet att om körkortshavaren inte begär ogiltighet kommer förnyelse av körkortet att krävas redan i anslutning till tidpunkten för förlängning av högre behörighet. Inte heller har informerats om möjligheten att avvakta med tioårsförnyelse av körkortet till dess att den högre behörigheten blivit ogiltig, för att på så sätt undvika att på nytt behöva förnya körkortet innan den ordinarie tioårsförnyelsen (i Brynervalls fall år 2012).

Bestämmelserna om förnyelse och övergångsbestämmelserna p. 2 till körkortslagen är i förening relativt komplicerade. Det har därför varit svårt att lämna körkortshavaren en kort och koncis information som samtidigt har varit fullständig. Verket anser att den skriftliga informationen, med upplysning om att eventuella frågor kan besvaras av länsstyrelsen, varit godtagbar och möjliggjort för den enskilde att ta ställning till de frågor och val om förlängning, ogiltighet och förnyelse som lagstiftningen ger upphov till.

Ove Brynervall kommenterade remissvaret.

I beslut den 31 oktober 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

I körkortslagen (1998:488), som trädde i kraft den 1 oktober 1998, infördes en bestämmelse i 3 kap. 12 § om att behörigheten C, CE, D eller DE skulle gälla tills det att körkortshavaren fyller 45 år och att körkortshavaren därefter, för perioder om högst 10 år, har att visa att de medicinska kraven för att ha sådan behörighet är uppfyllda.

Under lagstiftningsarbetet konstaterades att samtliga berörda körkortshavare av praktiska skäl inte kunde besöka läkare vid de nya reglernas ikraftträdande utan att det behövdes en period, lämpligen 5 år, under vilken de berörda, dvs. redan eller under år 1998 fyllde 45 år, kunde fasas in i systemet (se prop. 1997/98:124 s. 53). Regleringen angående detta infördes i övergångsbestämmelserna, p. 2, som gavs följande lydelse.

Innehavare av körkort med behörighet C, CE, D eller DE som senast den 31 december 1998 fyller 45 år skall senast den 30 september 2003 ansöka om sådan förlängning av giltighet av behörighet som stadgas i 3 kap. 12 § om körkortet inte skall förnyas dessförinnan enligt 3 kap. 14 § första meningen. Vid ansökan eller förnyelsen skall körkortshavaren visa att de medicinska kraven för behörigheten är uppfyllda.

3 kap. 14 § första meningen avser s.k. tioårsförnyelse, dvs. att ett körkort skall förnyas inom tio år efter det att det har utfärdats eller senast förnyats.

Den nyss redovisade punkten i övergångsbestämmelserna till körkortslagen kan enligt min mening inte läsas på annat sätt än att en ansökan om förlängning av de högre behörigheterna skulle göras i samband med tioårsförnyelse av körkortet men absolut senast den 30 september 2003. Denna tidpunkt tog alltså sikte på de som annars med tillämpning av 3 kap. 14 § första meningen inte skulle ha behövt tioårsförnya sina körkort förrän efter det angivna datumet. Som framgår av sista meningen hade körkortshavaren att vid ansökan *eller förnyelsen* (JO:s kursivering) visa att de medicinska kraven var uppfyllda. Att körkortshavaren skulle göra detta berodde rimligen på att giltigheten av den högre behörigheten skulle prövas.

I Vägverkets information (bilaga 1 till remissvaret) anges också bl.a. att den högre behörigheten automatiskt blir ogiltig för den som tioårsförnyar sitt körkort utan att ansöka om och beviljas förlängning av nämnda behörighet. Vägverket uppger dessutom i det inledande stycket av sitt remissvar att Ove Brynervall i samband med tioårsförnyelsen av körkortet skulle visa att de medicinska kraven för behörighet CE var uppfyllda ”för att få behålla denna behörighet”.

Med stöd av det anförda gör jag sammanfattningsvis den bedömningen att frågan om Ove Brynervall uppfyllde de medicinska kraven för sin högre behörighet skulle ha prövats i samband med tioårsförnyelsen år 2002. Någon sådan prövning skedde dock inte. Trots detta förlängdes samtliga hans behörigheter. Behörigheten CE förlängdes endast till den 30 september 2003, vilket troligen har sin förklaring i verkets uppfattning om reglernas innehåll som den kommit till uttryck i remissvaret hit. Det saknar dock stöd i lag. En sådan ordning skulle dessutom helt förta syftet med övergångsbestämmelsen att av praktiska skäl undvika en medicinsk prövning av samtliga redan fyllde 45 år

2006/07:JO1

vid samma tidpunkt. Ove Brynervall har av förståeliga skäl förlitat sig på att hans körkort skulle vara giltigt i tio år från förnyelsen. Jag utgår från att Vägverket rättar till den felaktiga handläggningen utan att han åsamkas större olägenheter än nödvändigt samt att hans kostnader sammantaget inte överstiger vad han skulle ha betalat vid en korrekt genomförd handläggning.

Vägverkets remissvar tyder på att också andra körkortshavare har berörts av de felaktiga handläggningsrutinerna. Det kan befaras att ett stort antal av dem har åsamkats kostnader. Jag förutsätter att Vägverket gör en översyn av hur det förhåller sig med detta och vidtar de åtgärder som översynen ger anledning till.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Med den allvarliga kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningsammansammanträde

(Dnr 4168-2004)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 11 oktober 2004, klagade Åke Puranen på Lantmäterimyndigheten i Norrbottens län. Hans klagomål gällde uttalanden av en tjänsteman om tillåtligheten av att spela in förhandlingar på band. Av hans anmälan med bilagor framgick följande.

Sedan en förrättningslantmätare hade fått kännedom om att en person hade spelat in förrättningsammansammanträden på band, hade lantmätaren i ingressen till ett protokoll uttalat följande.

Att göra en bandinspelning av ett förrättningsammansammanträde utan att informera vid sammmanträdet närvarande personer och utan deras godkännande är inte tillåtet vilket jag med skärpa vill understryka. Jag har härmed gjort samtliga medvetna om det inträffade. Saken leder inte till någon ytterligare åtgärd från Lantmäterimyndighetens sida.

Efter att Åke Puranen hade frågat efter den rättsliga grunden för förbudet hade lantmätaren meddelat följande.

Beträffande bandinspelning kan följande sägas. Lantmäterimyndigheten är en förvaltningsmyndighet som handlägger ärenden vid slutna sammmanträden som alltså inte är offentliga. Det är inte möjligt för andra än dem som är sakägare att delta vid ett förrättningsammansammanträde. Lantmäteriets tolkning är att de förhandlingar som förs vid ett förrättningsammansammanträde då inte heller skall föras ut från mötet genom hemliga bandinspelningar varför sådana inte anses vara tillåtna.

Utredning

Lantmäteriverket anmodades att, efter hörande av Lantmäterimyndigheten i Norrbottens län, yttra sig över vad som framfördes i anmälan. Lantmäteriverket bifogade ett yttrande från lantmäterimyndigheten och lämnade följande remissvar.

Förrättningsammansammanträdes offentlighet

Förfarandet vid fastighetsbildning regleras primärt av bestämmelser i fastighetsbildningslagen (1970:988). Lantmäterimyndigheterna i egenskap av förvaltningsmyndigheter omfattas även av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser, som upptar de allmänna grunderna för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndighet. Förvaltningslagen tillämpas subsidiärt vid fastighetsbildning, dvs. i den mån avvikande regler inte finns i fastighetsbildningslagen.

Huvudregeln i den svenska rättskipningen och förvaltningen är offentlighet. När det gäller förhandlingsoffentligheten, dvs. reglerna om sammmanträdens offentlighet, är denna grundlagsfäst vad beträffar domstolarna. I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (1974:152) stadgas nämligen att förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Vad gäller förvaltningsmyndigheter, till vilka lantmäterimyndigheterna hör, är utgångspunkten en annan. Eftersom vare sig förvaltningslagen eller fastighetsbildningslagen innehåller några bestämmelser om offentlighet vid muntlig förhandling anses huvudregeln hos lantmäterimyndigheter vara den motsatta, dvs. att ärendena handläggs vid slutna sammanträden. Hos förvaltningsmyndigheter är det i allmänhet fråga om att genom myndighetsutövning ta ställning till enskilda personers framställningar varför det heller som regel inte finns samma intresse av att ärendet behandlas offentligt.

Frågan om vilka som får närvara vid ett lantmäterisammanträde har hittills i praktiken inte vållat några större problem. Det förekommer att även personer som inte är formellt berörda deltar i sammanträden, särskilt när det är förrättningar med många människor inblandade. Det kan emellertid förekomma situationer när det är olämpligt att utomstående närvarar vid ett sammanträde. Om syftet med sammanträdet t.ex. är att försöka få sakägare med motstående intressen att nå fram till en uppgörelse kan närvaron av utomstående personer verka hämmande på diskussionen och därmed försvåra förrättningslantmätarens arbete. Ett annat skäl härför kan vara att sakägaren inte önskar att vissa diskussioner vid sammanträdet skall få offentlig spridning. Med hänsyn till avsaknaden av regel om offentlighet och utvecklad praxis anses utomstående inte ha rätt att närvara om en eller flera närvarande sakägare riktar direkt erinran mot detta.

Bandupptagningar vid sammanträde

En påslagen bandspelare vid ett förrättningsssammanträde kan ha en liknande effekt såsom den ovan nämnda närvaron av utomstående personer. Vetskapen om att de uttalanden man gör kan komma att studeras efteråt gör att personer som berörs på ett väsentligt sätt och har betydelsefulla uppgifter eller argument att redovisa kan överväga att avstå från att yttra sig. Risken med att någon spelar in en sammanträdesdiskussion är just att man inte kan lita på att vad som sägs stannar mellan de närvarande sakägarna eller deras ombud.

Såsom LM har anfört i sitt yttrande är det myndighetens uppgift att företräda samtliga sakägare i en förrättning samt se till att sakägare får framföra sina synpunkter och åsikter. Yrkanden, förslag, synpunkter, beslut och annan information som förrättningslantmätaren bedömer vara av vikt för ärendet som framförts under ett sammanträde dokumenteras i ett protokoll. En ordagrann återgivning av vad som sagts under sammanträdet är inte nödvändig. LMV delar också LMs uppfattning att det saknar betydelse för det slutliga förrättningsbeslutet om sakägare med hjälp av bandinspelning kan återropa en annan ståndpunkt än den som förordas av förrättningslantmätaren. I händelse av att beslutet inte överensstämmer med sakägares uppfattning har sakägaren möjlighet att få sitt ärende prövat i domstol.

Från förrättningslantmätarens synpunkt finns det ingen anledning att generellt hindra sammanträdesdeltagare från att använda bandspelare. Enligt LMVs mening är det emellertid av vikt att en sådan ljudupptagning inte inverkar störande på själva sammanträdet, antingen genom att särskilda anordningar måste vidtas eller på grund av ljud från apparaten. Frågan har därför närmast karaktären av en ordningsfråga dit även bör räknas sådan inverkan som medför att deltagarnas fria agerande vid sammanträdet hämmas. Bedömer förrättningslantmätaren att det är nödvändigt för en meningsfull förhandling att vara restriktiv när det gäller användning av bandspelare bör han kunna neka bandupptagning. De övriga sammanträdesdeltagarnas samtycke till bandinspelning bör också alltid inhämtas.

I det aktuella ärendet har en sakägare spelat in ett antal förrättningsssammanträden på band utan att uppmärksamma deltagarna på förfarandet. LM har i skrivelse till berörd sakägare redovisat myndighetens uppfattning om bandinspelning vid förrättningsssammanträde. Mot bakgrund av det ovan anförda

anser LMV att det inte finns anledning att anmärka mot myndighetens hantering av frågan.

Åke Puranen kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 9 november 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Det finns inget förbud i lag för den som deltar i ett sammanträde hos en förvaltningsmyndighet att spela in sammanträdet på band. Frågan gäller om en förrättningslantmätare har möjlighet att meddela ett sådant förbud för en sakägare som deltar i ett förrättningsammanträde.

I 4 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, finns bestämmelser om sammanträden vid förrättning. Enligt 4 kap. 14 § tredje stycket FBL skall lantmäterimyndigheten vid ett sådant sammanträde redogöra för ansökningen samt klargöra innebörden av vidtagna och planerade åtgärder. Vidare skall sakägare och annan som enligt särskild föreskrift skall underrättas om sammanträdet få tillfälle att yttra sig och förebringa utredning i frågor som behandlas vid sammanträdet. FBL innehåller inga närmare regler om förfarandet vid ett sammanträde. Allmänna regler om förfarandet vid förvaltningsmyndigheterna finns i förvaltningslagen (1986:223). Inte heller där ges ledning i frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid sammanträde.

Frågan om förbud för en skattskyldig att vid personlig inställelse vid en taxeringsnämnds sammanträde inom stängda dörrar använda bandspelare prövades i JO 1989/90 s. 204. JO, som inte ansåg att hinder mot bandupptagning hade förelegat i det specifika fallet, tillade emellertid att det inte kunde uteslutas att situationen någon gång är sådan att ordföranden måste förbjuda en bandinspelning för att kunna fullgöra sin skyldighet att upprätthålla ordningen vid sammanträdet.

På det kommunala området har JO tidigare uttalat (JO 1984/85 s. 413) att 2 kap. 28 § i den då gällande kommunallagen, om ordförandens befogenheter vid fullmäktiges sammanträden, i huvudsak motsvarade vad som kunde anses vedertaget när det gällde sammanträden hos förvaltningsmyndigheter. Uttalet gjordes mot bakgrund av bl.a. ett rättsfall från Regeringsrätten (RÅ 1977 ref. 76). I det målet, som avsåg frågan huruvida ordningen vid kommunfullmäktiges offentliga förhandling hade störts av bandinspelning, fann Regeringsrätten att bandinspelning kunde förbjudas med stöd av 27 § i den tidigare gällande kommunallagen från år 1953, dock endast om bandinspelningen störde ordningen vid förhandlingen. Bestämmelserna med i huvudsak oförändrat innehåll återfinns nu i 5 kap. 39 § kommunallagen (1991:900). Enligt paragrafen leder ordföranden fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. I andra stycket föreskrivs att ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte efter tillsägelse rättar sig.

När det gäller sammanträde vid allmän domstol föreskrivs i 5 kap. 9 § rättegångsbalken att det ankommer på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de föreskrifter som behövs. Vidare gäller enligt lagrummet att rätten får förbjuda att annan tar upp förhör på fonetisk väg, om det kan antas att upptagningen så besvärar den som hörs

2006/07:JO1

att det blir till men för utredningen. Enligt 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller bestämmelsen också för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Rätten att göra en privat bandupptagning är i princip oberoende av om förhandlingen hålls inom stängda dörrar (se Fitger, Rättegångsbalken. En kommentar, s. 5:17).

Enligt min mening har en förrättningslantmätare möjlighet att förbjuda att bandinspelning sker vid ett sammanträde under förutsättning att han eller hon i det enskilda fallet bedömer att upptagningen skulle vara så störande att syftet med sammanträdet skulle äventyras. Ett av syftena med att hålla ett sammanträde enligt 4 kap. 14 § FBL är som inledningsvis nämnts att ge sakägare och annan tillfälle att yttra sig och förebära utredning. Det är därför lämpligt att samtycke till inspelning inhämtas från övriga sammanträdesdeltagare.

Det finns inte någon uttrycklig föreskrift om sekretess vid en lantmäterimyndighets förrättnings-sammanträde. Därför kan inte heller en tillämpning av bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt komma i fråga. Av detta följer att ett förbud mot bandinspelning vid ett förrättnings-sammanträde inte, såsom har antytts i lantmätarens meddelande till Åke Puranen, kan grundas på intresset av sekretess. Jag är med hänsyn till det sagda kritisk till såväl innehållet i protokollsanteckningen som till nämnda meddelande.

Ärendet avslutas.

En kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning

(Dnr 3079-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 6 juli 2005, uppgav Aktelo AB (i det följande bolaget), genom Leif Hållbro, bl.a. att Miljötekniska nämnden i Ödeshögs kommun hade underlåtit att efterleva överprövande myndighets beslut och genom sin handläggning visat allvarlig respektlöshet mot gällande lagstiftning.

Av anmälan jämte därtill fogade handlingar framgår bl.a. följande.

Nämnden avsåg den 7 februari 2005, MTN § 4/2005, en ansökan om bygglov för en radiomast samt två tillhörande teknikbodar på fastigheten Ruskelsby 1:2 i Ödeshögs kommun. Som skäl för beslutet angavs att det föreslagna läget skulle innebära betydande olägenheter för omgivningen i form av oro för strålning. Vidare angavs att de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken (MB) inte skulle tillgodoses vid placering av masten i det redovisade läget.

Bolaget överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Östergötlands län som den 22 april 2005 (dnr 403-4329-05) beslutade att upphäva nämndens beslut och

återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. Länsstyrelsen anförde bl.a. följande.

Vad gäller eventuella störningar från antennerna i form av strålning så kan först konstateras att några bindande föreskrifter om gräns- eller riktvärden i detta hänseende ännu inte finns i riket. Statens strålskyddsinstitut bedömer att basstationer för mobiltelefoni inte innebär någon risk för strålning eller någon annan störning på sätt som kan medföra sådana betydande olägenheter för omgivningen som avses i 3 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL. När det gäller oro för strålning har Socialstyrelsen i yttrande till Miljödepartementet (Regeringsrättens dom meddelad den 14 oktober 1999, mål nr 3635-1999) uttalat att en sådan oro ensamt inte bör ligga till grund för generella åtgärder i form av gränsvärden eller annat.

I 2 kap. 1 § andra stycket PBL anges att 3 och 4 kap. MB skall tillämpas i fråga om planläggning, bygglov och förhandsbesked. I aktuellt lagrum saknas hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. De allmänna hänsynsreglerna är således inte tillämpliga vid prövning enligt PBL.

Länsstyrelsen fann således att de av nämnden åberopade grunderna för avslag inte utgjorde skäl att vägra bygglov. I beslutet påpekades att länsstyrelsen inte hade prövat om övriga förutsättningar för bygglov i 8 kap. 12 § PBL var uppfyllda.

I förvaltningens förslag till beslut vid nämndens sammanträde den 13 juni 2005, MTN § 40/2005, föreslogs att nämnden skulle bevilja bygglov. Nämnden avslog dock på nytt ansökan om bygglov. Nämnden vidhöll de skäl som hade anförts i det första beslutet och anförde i övrigt följande.

Som ytterligare motivering uttalar miljötekniska nämnden att vid all ärendehantering oavsett vilken lagstiftning det gäller skall nämnden tillgodose och bevaka såväl enskilda som allmänna intressen.

Nämnden motsätter sig sålunda inte en utbyggnad av nätet för trådlös telekommunikation men måste samtidigt beakta och bedöma de synpunkter som framförs av enskilda sakägare. I detta ärende har framförts önskemål om en flyttning av masten ett mindre stycke. Flyttningen kan inte, såvitt nämnden kan bedöma, innebära någon skillnad i täckningsgrad för telekommunikation i området. Skälet som operatören anger är blott och bart kostnadsskäl, dvs. att det blir en fördyring av mastbyggnationen om masten måste flyttas på det sätt som nämnden anger. Nämnden har bedömt att denna fördyring är skälig för att gå enskilda intressen till mötes.

Nämnden finner det också anmärkningsvärt att man från länsstyrelsens sida hävdar att miljöbalkens hänsynsregler inte är tillämpliga när det gäller en prövning av ett ärende enligt PBL. Nämnden anser att miljöbalkens bestämmelser alltid gäller när det handlar om störningar från en anläggning, verksamhet eller aktivitet som kan påverka miljön eller människors hälsa. Denna påverkan anser nämnden behöver inte vara av konkret natur t.ex. att man direkt ser att ett vattendrag förorenas utan kan också vara av rent känslomässig art, t.ex. människors oro.

Länsstyrelsen har också återförvisat ärendet till nämnden för fortsatt handläggning underförstått att nämnden skall bevilja sökt bygglov på sökt plats. Nämnden framhåller härvid återigen sin ståndpunkt att masten flyttas enligt tidigare givna anvisningar och motsätter sig bestämt att fatta beslut enligt direktiv från länsstyrelsen.

Bolaget överklagade den 5 juli 2005 nämndens beslut och yrkade att länsstyrelsen skulle undanröja beslutet och i första hand bevilja bygglov. I andra hand yrkades att länsstyrelsen skulle återförvisa ärendet och anmoda nämnden att med beaktande av ”allmänna krav på handläggning av ärenden enligt 7 § förvaltningslagen” bevilja bygglov. Bolaget ifrågasatte bl.a. om inte

nämnden på grund av domstolstrots borde fräntas rätten att besluta i bygglovsärendet.

Utredning

Anmälan remitterades till nämnden för utredning och yttrande.

Nämnden beslutade den 5 september 2005 att som sitt yttrande till JO anta och överlämna miljö- och hälsoskyddschefen Torgil Slattes tjänsteskrivelse. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Bolaget har hävdade att uppförande av 3G-mast endast omgärdas av bestämmelserna i PBL. Miljöbalkens hänsynsregler enligt 2 kap. är enligt bolaget inte tillämpliga. Enligt vad undertecknad kan se finns ingen sådan formulering i texten till aktuella paragrafer i PBL. Bolaget å sin sida menar sålunda att eftersom det inte finns någon hänvisning i aktuella paragrafter i PBL till miljöbalkens hänsynsregler kan man således inte åberopa dessa. Samma uppfattning tycks länsstyrelsen ha vilket undertecknad tycker är mycket besynnerligt. Som nämnden tidigare uttalat i nämndprotokoll den 13 juni 2005 anser nämnden att miljöbalkens hänsynsregler alltid är tillämpliga på alla typer av anläggningar som uppförs. Det kan, enligt undertecknad, aldrig ha varit lagstiftarens mening att just 3G-master skulle vara undantagna hänsynsreglerna. Bolagets tidigare överklagande har handlagts av tjänstemän inom länsstyrelsens rättsenhet med sakkunnig assistans av samhällsbyggnadsenheten. Ett beslut av länsstyrelsen borde enligt undertecknad ha varit mer allsidigt genomlyst genom att även länsstyrelsens miljövrdsenhet blivit involverad i ärendet.

Om nu länsstyrelsen bedömt att miljöbalkens hänsynsregler inte är tillämpliga på 3G-master borde länsstyrelsen direkt ha undanröjt miljötekniska nämndens beslut och beviljat bygglov. I stället återförvisar man ärendet till nämnden vilket medför ytterligare dröjsmål samtidigt som man undviker att ta beslut i sakfrågan.

Undertecknad vill också bemöta bolagets anklagelser om att nämnden dels visat "allvarlig respektlöshet" mot gällande lagstiftning och dels "idkat domstolstrots" genom att inte följa överprövande myndighets beslut. Anklagelserna är synnerligen grava. Som tidigare uttalats i ärendets handläggning har nämnden att bevaka och tillgodose såväl enskilda som allmänna intressen. De erinringar som framförts har värderats och beaktats i beslutsfattandet eller uttryckt på annat sätt: "Nämnden har varit mån om kommunens medborgare". Att under sådana omständigheter bli anmäld för domstolstrots och respektlöshet inför lagen känns synnerligen tungt. De synpunkter som nämnden framfört avseende mastens placering borde bolaget kunna beakta i stället för att hårdnackat hålla fast vid sin uppfattning.

Undertecknad vill härmed överlämna ärendet för JO:s avgörande och bedömning. Undertecknad önskar och förutsätter att inte bara en granskning sker av detta ärendes handläggning visavi gällande lagstiftning utan även utreder eller initierar utredning av vilka förändringar som behövs i PBL och miljöbalken.

Bolaget kommenterade remissvaret.

Länsstyrelsen upphävde den 26 september 2005 (dnr 403-11424-05) nämndens beslut den 13 juni 2005 och beviljade det sökta bygglovet. I beslutet föreskrevs de villkor som skulle gälla för bygglovet. Länsstyrelsen anförde bl.a. följande.

Plan- och bygglagen och miljöbalken är två parallella lagsystem som gäller oberoende av varandra om inte annat utsägs i något specifikt lagrum. I 2 kap.

1 § andra stycket PBL anges att 3 och 4 kap. MB skall tillämpas i fråga om planläggning, bygglov och förhandsbesked. I aktuellt lagrum saknas hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB vilka således inte är formellt tillämpliga vid prövning enligt PBL. I stället gäller de särskilda hänsynsreglerna i 2 och 3 kap. PBL vilka anpassats till de frågor som regleras i PBL. Det är alltså inte möjligt att som miljötekniska nämnden gjort som avslagsgrund vid bygglovsprövning stödja sig på MB:s hänsynsregler.

I fråga om bygglovsansökans förenlighet med PBL:s hänsynsregler i 2 och 3 kap. gör länsstyrelsen följande bedömning. Länsstyrelsen kan härvid endast pröva tillåtligheten av den lokalisering som sökanden begärt tillstånd till i detta ärende. Länsstyrelsen finner att de sökta åtgärderna är förenliga med 2 kap. 1 § PBL samt att dessa är lämpliga med hänsyn till landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Det har i ärendet inte framkommit några omständigheter som visar att åtgärderna kan medföra fara eller betydande olägenheter för omgivningen enligt 3 kap. 2 § PBL. Inte heller i övrigt föreligger hinder för bygglov.

Länsstyrelsen har enligt förvaltningsrättsliga grunder som besvärmyndighet vid prövning av förvaltningsbesvär möjlighet att meddela nytt beslut i saken, dvs. bevilja bygglovet. För att undvika ytterligare tidsutdräkt skall överklagandet bifallas i enlighet med förstahandsyrkandet och bygglov meddelas i enlighet med ansökan.

Med anledning av att miljötekniska nämnden i det överklagade beslutet uttalat att man bestämt motsätter sig att fatta beslut enligt direktiv från länsstyrelsen vill länsstyrelsen som tillsynsmyndighet enligt 1 kap. 8 § PBL uttala följande. Det lagstadgade överklagningsinstitutet i PBL förutsätter att lagkraftvunna beslut från överinstanser i instanskedjan verkställs i enlighet med den gällande lagstiftningen. Om ett beslut ändras i en överinstans måste alltså miljötekniska nämnden – liksom länsstyrelsen – omedelbart ta ställning till om man – i den mån överklagningsrätt finns – skall överklaga beslutet. Om det inte överklagas måste man skyndsamt verkställa beslutet i enlighet med den tillämpliga lagstiftningen. Miljötekniska nämnden kan alltså inte efter återförvisning av en fråga om bygglov på nytt fatta samma beslut som tidigare upphävts och återförvisats (Se bl.a. uttalanden av JO 2004/05 s. 371 samt 1992/93 s. 531).

Länsstyrelsen har vid telefonkontakt den 1 februari 2006 upplyst om att beslutet inte har överklagats.

I beslut den 8 februari 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

En överinstans kan visa åter ett ärende till den beslutande myndigheten av olika i beslutsskälens redovisade anledningar. Om grunden endast är, att utredningen bör kompletteras, uppkommer inga problem när det gäller underinstansens bundenhet av överinstansens beslut. Underinstansen kan självständigt bedöma saken på grundval av tillkommande material.

Annorlunda blir det om återförvisningsbeslutet ger uttryck för en annan åsikt i en sakfråga och motiveringen kan sägas innefatta en anvisning till den lägre myndigheten om hur den bör besluta i sak.

I ett tidigare JO-ärende (JO 1992/93 s. 238) har JO prövat frågan om myndigheters bundenhet av en besvärmyndighets i samband med återförvisning företagna sakprövning. Dåvarande JO Hans Ragnemalm uttalade bl.a. följande.

Oavsett anledningen till återförvisningen måste huvudregeln vara, att besvärinstansens sakprövning, sådan den kommer till uttryck i beslutsmotiveringen

(domskälen), skall godtas av beslutsmyndigheten, då denna senare meddelar sitt beslut.

Den reservationen bör dock tillfogas, att särskilda skäl undantagsvis kan medföra, att huvudregeln genombryts. Skulle efter återförvisningen ny utredning ha tillkommit eller nya omständigheter ha framkommit, vilka rimligen skulle ha medfört ett annat ställningstagande från överklagandeinstansens sida, om de tidigare varit kända, bör underinstansen vara oförhindrad att avvika från den i återförvisningsbeslutet redovisade bedömningen. Detsamma gäller, om besvärmyndigheten gjort sig skyldig till en uppenbar felbedömning. Det är dock fråga om situationer som påminner om dem som motiverar att resning beviljas i lagakraftvunna beslut (jfr resningsgrunderna ”nya omständigheter och bevis” och ”uppenbart oriktig rättstillämpning”). Även om underinstansen således inte kan sägas vara ”formellt bunden” av det ställningstagande i sakfrågan som görs i återförvisningsbeslutets motivering, ligger det, som regeringsrätten betonat, ”självfallet – – i instansordningens natur att underinstansen, om särskilda skäl inte talar däremot, godtar överinstansens bedömning” (RÅ 1979 1:95).

Jag har inte någon annan uppfattning än den som JO Ragnemalm sålunda gett uttryck för.

Enligt länsstyrelsens beslut den 22 april 2005 hade nämnden inte stöd för att med hänvisning till omgivningens oro för strålning samt till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken avslå bolagets ansökan om bygglov. Av länsstyrelsens beslut framgår varför länsstyrelsen återförvisade ärendet i stället för att bevilja ansökningsen. Nämnden hade kunnat överklaga länsstyrelsens beslut men avstod från att göra det. När den fortsatta handläggningen därefter inte medförde att några nya omständigheter kom fram hade det, mot bakgrund av vad som nyss har sagts om beslutsmyndighetens bundenhet, ålegat nämnden att godta länsstyrelsens nyss angivna bedömning och att pröva övriga i PBL upptagna förutsättningar för bygglov.

Enligt min mening har nämndens handläggning till men för bolaget fördröjt ärendets slutliga avgörande. Handläggningen och uppgifterna i remissvaret visar på anmärkningsvärda brister i kunskap om grundläggande regler om ärendehandläggning och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Jag anser mig till och med kunna göra gällande att handläggningen inte har motsvarat de krav på saklighet och opartiskhet i offentlig förvaltning som följer av 1 kap. 9 § regeringsformen.

Länsstyrelsen har i beslutet den 26 september 2005 utförligt redogjort för ramarna för bygglovsprövningen samt för relationen mellan PBL och miljöbalken. Här kan endast tilläggas att PBL-kommittén i sitt slutbetänkande Får jag lov? – Om planering och byggande (SOU 2005:77) föreslår bl.a. åtgärder för en förbättrad samordning av prövningen enligt PBL och miljöbalken samt att överprövningen av ärenden enligt de bägge regelsystemen sammanförs till s.k. plan- och miljödomstolar.

Jag förutsätter att nämnden informerar sig och berörd personal om de regler som gäller för verksamheten samt också i övrigt vidtar nödvändiga åtgärder för att undvika en upprepning av det inträffade.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd av mig.

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

Kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare

(Dnr 3821-2005)

Bakgrund

I en tidigare anmälan, som kom in till JO den 20 september 2004, dnr 3828-2004, klagade Norra Sunnersta Gårds samfällighetsförening på Byggnadsnämnden i Uppsala kommun med anledning av handläggningen av ett ärende om olaga markuppfyllnad avseende en fastighet i kommunen. Av handlingarna framgick att föreningen hade förelagts vid vite att återställa en del av en slänt. Föreningen hade gjort gällande att åtgärden skulle vara meningslös, eftersom större delen av den felaktiga slänten låg på kommunens mark, och hade därför begärt att kommunen skulle åtgärda sin del av området. Föreningens klagomål hos JO gällde långsam handläggning av ärendet. Enligt anmälan hade inget hänt efter det att en inspektion hade genomförts i maj 2003. Efter en genomgång av handlingarna i ärendet anmodades byggnadsnämnden att göra en utredning och yttra sig beträffande nämndens handläggning av ärendet efter länsrättens dom den 24 juni 2002, i vilken föreningens överklagande av vitesföreläggandet avslagits. I remissvaret den 16 december 2004 redogjorde nämnden för handläggningen och anförde bl.a. att platsen hade besiktigats efter det att föreningen i augusti 2004 hade återkommit med en ny framställan till nämnden, att ett åtgärdsprogram skulle upprättas samt att ett förslag till kostnadsfördelning av de åtgärder som borde vidtagas på samfällighetens och kommunens mark skulle presenteras. Nämnden uppgav vidare att ärendet efter denna komplettering var moget att tas upp till beslut om vidare handläggning och åtgärder för att åstadkomma rättelse. I sitt beslut den 14 juni 2005 gjorde JO Berggren bedömningen att ett brev från föreningen till nämnden den 26 september 2002 måste anses ha innefattat en begäran om att byggnadsnämnden skulle vidta åtgärder enligt 10 kap. 1 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10) avseende den del som låg på kommunens mark. Han konstaterade att ärendet ännu vid tiden för remissyttrandet till JO inte var klart för avgörande och uttalade kritik mot nämndens handläggning.

Anmälan

I en ny anmälan till JO den 31 augusti 2005 begärde föreningen genom Bengt Berglund att byggnadsnämndens fortsatta handläggning av ärendet skulle granskas med hänsyn till att kommunen inte hade varit i kontakt med föreningen efter besiktningen i augusti 2004.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades den 22 september 2005 från Elisabeth Ehrlén, ansvarig för bygglovsavdelningen på stadsbyggnadskontoret i Uppsala kommun, som uppgav följande. Kommunen hade inte presenterat något förslag till åtgärder och kostnadsförslag. Stadsbyggnadskontoret hade påmint

2006/07:JO1

och fått uppgift om att ett förslag skulle lämnas inför kommande byggnadsnämndssammanträde den 20 oktober 2005. Nämnden skulle inte komma att fatta något beslut vid sammanträdet eftersom ärendet måste beredas.

Byggnadsnämnden i Uppsala kommun anmodades därefter i en remiss den 23 september 2005 att göra en utredning och yttra sig över föreningens anmälan.

I ett e-postmeddelande till JO den 4 januari 2006, rörande frågan om anstånd för att besvara remissen, upplyste stadsjuristen Mats Sandmark bl.a. att kommunen i december 2005 hade schaktat bort markuppfyllnaden. Han uppgav också att det var ett verkställighetsbeslut som fattats av tjänstemän och inte av nämnden.

Byggnadsnämnden lämnade därefter den 25 januari 2006 följande remissvar.

Av utredningen i ärendet framgår att Norra Sunnersta Gårds samfällighetsförening i ett brev till byggnadsnämnden den 26 september 2002, som det får förstås, har begärt att byggnadsnämnden skulle vidta åtgärder enligt 10 kap. 1 § andra stycket plan- och bygglagen avseende den del av utfyllnaden som låg på kommunens mark. Kommunens handläggning drog ut på tiden varför JO i ett beslut av den 14 juni 2005 (dnr 3828-2004) riktade kritik mot kommunens långsamma handläggning av ärendet. Kommunen har först i december 2005 vidtagit de av föreningen begärda åtgärderna och underrättat föreningen om detta.

Kommunen beklagar tidsutdräkten som inte är acceptabel. Bevakningen av äldre oavgjorda ärenden är en viktig uppgift inte bara för handläggarna på förvaltningen, utan också för nämnden själv, då det ligger i nämndens ansvar att se till att ärenden inte blir för gamla innan de slutligen avgörs. Åtgärder kommer därför att vidtas så att nämnden framgent skärper sin bevakning av gamla oavgjorda ärenden.

Föreningen kommenterade remissvaret i en skrivelse den 29 januari 2006. Föreningen invände mot de åtgärder som hade vidtagits av kommunen i december 2005 avseende slänten samt ifrågasatte om åtgärderna hade beslutats i behörig ordning. Enligt föreningen hade kommunens handläggning inneburit att föreningen hade fråntagits möjligheterna att på rättslig grund angripa de beslut som eventuellt hade fattats i ärendet. Föreningen klagade också på det bemötande som företrädare för föreningen hade fått av tjänstemän inom kommunen.

Muntliga upplysningar inhämtades den 4 april 2006 från byggnadsnämndens sekreterare, som uppgav att nämnden inte hade fattat något formligt beslut beträffande de av kommunen vidtagna åtgärderna.

I ett beslut den 5 april 2006 anförde *stf JO Ragnemalm* i huvudsak följande.

Bedömning

Som framgår av JO:s beslut den 14 juni 2005 i det tidigare ärendet (dnr 3828-2004) måste samfällighetsföreningens framställning till byggnadsnämnden i september 2002 anses ha innefattat en begäran om att nämnden skulle vidta åtgärder enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen avseende den del av utfyllnaden som låg på kommunens mark. En sakägare, t.ex. en granne som påkallat

ett sådant ingripande, har rätt att inom rimlig tid få ett förmligt beslut som han, om det gått honom emot, kan överklaga.

Föreningens intresse av en snabb prövning av sin framställning är uppenbart, då föreningen som ägare till angränsande fastighet vid vite förelagts att vidta åtgärder, som enligt föreningen förutsätter att kommunen utför vissa arbeten beträffande sin mark. En för föreningen positiv utgång – i första eller högre instans – av det ärende som sålunda initierats kan alltså direkt inverka på förutsättningarna för att utdöma det förelagda vitet.

Förklaringen till att byggnadsnämnden, såvitt framgår av utredningen, fortfarande efter tre och ett halvt år inte fullgjort sina skyldigheter synes få sökas i det förhållandet att nämnden och ”kommunen” tycks ha uppfattats som identiska eller representerande samma intresse, medan kommunen som markägare i själva verket är ett subjekt, som i sammanhanget kan bli föremål för ingripanden från den – i och för sig kommunala – förvaltningsmyndigheten byggnadsnämndens sida. Att nämnden i remissvar till JO framhåller, att kommunen i december 2005 vidtagit de av föreningen begärda åtgärderna och underrättat föreningen om detta, visar att man inte förstått vad saken gäller. Den centrala frågan i ärendet är inte vad kommunen som markägare – föreningens motpart – gjort eller inte gjort utan hur byggnadsnämnden ställer sig till föreningens begäran om ingripande. Detta missförstånd är måhända en förklaring till men ingalunda någon ursäkt för byggnadsnämndens underlåtenhet att fatta beslut i det av föreningen väckta ärendet enligt plan- och bygglagen.

Av det sagda framgår att jag är starkt kritisk till byggnadsnämndens hantering av ärendet. Jag förutsätter att nämnden snarast avgör ärendet genom ett förmligt beslut och emotser en kopia av detta beslut.

Med den allvarliga kritik som uttalats mot byggnadsnämnden är ärendet hos JO avslutat.

Fråga om myndighets bundenhet av besvärsinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål

(Dnr 4181-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 23 september 2005, klagade Aktelo AB (bolaget) genom Leif Hållbro på Stadsbyggnadsnämnden i Södertälje kommun med anledning av nämndens handläggning av ett ärende om bygglov. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande.

Den 3 mars 2004 avslog stadsbyggnadsnämnden bolagets ansökan om bygglov för en radiomast och två teknikbodar på fastigheten Hall 4:1 i Södertälje kommun. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län som i ett beslut den 6 augusti 2004, dnr 4032-04-25302, undanröjde nämndens beslut och återförvisade ärendet till stadsbyggnadsnämnden för fortsatt hand-

2006/07:JO1

läggning. Stadsbyggnadsnämnden överklagade länsstyrelsens beslut till Länsrätten i Stockholms län som i en dom den 29 juni 2005, mål nr 17596-04, avslag överklagandet. I domen, som hade vunnit laga kraft, gjorde länsrätten bl.a. följande bedömning.

Vad gäller kraven i 3 kap. 1 § PBL konstaterar länsrätten att master för mobiltelefoni troligtvis sällan torde upplevas som särskilt tilltalande från estetisk synpunkt oavsett placering. Med hänsyn till kravet på god täckning i hela landet är det också svårt att undvika att master ibland måste placeras nära bebyggelse. Basstationens placering har inte heller visats olämplig med hänsyn till landskapsbilden eller natur- och kulturvärden på platsen. Inte heller det förhållande att det finns en befintlig mast 800 meter från den föreslagna platsen medför att placeringen av masten är olämplig. Kraven i 3 kap. 1 § PBL är därför uppfyllda.

I den fortsatta handläggningen av ärendet hade stadsbyggnadsnämnden begärt att bolaget skulle ge in ett fotomontage för klargörande av det intrång i landskapsbilden som radiomasten skulle komma att föranleda. I sin anmälan till JO framförde bolaget att kommunen inte hade att överpröva beslut fattade av länsrätten i anledning av överklagande. Företrädare för nämnden hade vidare vid tiden för bolagets anmälan till JO åberopat kommunens möjlighet att påbörja ett planförfarande som kunde ta två år.

Utredning

Stadsbyggnadsnämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. I den tjänsteskrivelse som stadsbyggnadsnämnden lämnade som remissvar framfördes i huvudsak följande.

Ansökan om bygglov inkom till samhällsbyggnadskontoret 2003-03-28. Samhällsbyggnadskontoret har berett ärendet inför stadsbyggnadsnämndens beslut och fört en dialog med operatörerna bland annat i detta fall genom att föreslå samordning i redan beslutad mast vid Karleby 2:7, vilket avvisades av operatörens ombud Aktelo AB. Ansökan resulterade i ett avslag 2004-03-03 § 64 med hänvisning dels till landskapsbilden 3 kapitlet 14 § jämfört med 3 kapitlet 1 § plan- och bygglagen samt dels och inte minst i betydande olägenheter enligt plan- och bygglagen 3 kapitlet 2 § för Kriminalvårdsanstalterna Hall och Håga som ligger på andra sidan om väg 225.

Stadsbyggnadsnämndens beslut överklagades av Aktelo AB till Länsstyrelsen i Stockholms län. Länsstyrelsen beslutade 2004-08-06 att undanröja det överklagade beslutet och återförvisa ärendet för fortsatt handläggning.

Stadsbyggnadsnämnden överklagade länsstyrelsens beslut till Länsrätten i Stockholms län i utvecklande av talan 2004-09-01 § 212 bland annat med motiveringen att frågan om de stora olägenheterna inte belysts och besvarats i länsstyrelsens beslut.

Länsrätten meddelade dom 2005-06-29 och avslag överklagandet, varvid länsstyrelsens beslut gäller.

Vid stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2005-09-05, det första efter sommaruppehållet, presenterades ärendet med förslag till beslut. Nämnden bad om ett fotomontage med hänsyn till landskapsbilden, som stöd för nämndens bedömning inför beslut.

Samhällsbyggnadskontoret kontaktade Aktelo AB med begäran om ett fotomontage för att tydliggöra för nämnden inför beslut i ärendet. Denna begäran bekräftades senare i kontakt via e-post.

Aktelo AB efterkom inte denna begäran utan ärendet togs upp i stadsbyggnadsnämnden 2005-10-03 § 179 där beslut om bygglov fattades.

Samhällsbyggnadskontoret anser inte att något onödigt dröjsmål har skett i ärendet efter behandlingen i domstolen, endast en enkel begäran om komplettering för att underlätta för nämndens ledamöter att besluta i ett ärende.

Till remissvaret fogades bl.a. nämndens beslut den 3 oktober 2005 om bygglov för en radiomast och två teknikbodar på fastigheten Hall 4:1 i Östertälje. I bygglovsbeslutet, under rubriken "Reservationer" fanns antecknat att samtliga närvarande ledamöter och suppleanter i stadsbyggnadsnämnden avgav ett särskilt yttrande i ärendet. Det särskilda yttrandet, till vilket samtliga tjänstgörande ledamöter/ersättare i stadsbyggnadsnämnden anslöt sig, innehöll bl.a. följande.

Ärende/beslut

Stadsbyggnadsnämnden har idag beslutat bevilja bygglov i enlighet med tjänsteskrivelse daterad 2005-09-15 för en radiomast och två teknikbodar på del av fastigheten Hall 4:1.

Bakgrund

Stadsbyggnadsnämnden avslag ansökan om bygglov den 3 mars 2004. Beslutet överklagades till länsstyrelsen av sökanden. Ärendet återförvisades därefter till kommunen som i sin tur överklagade till länsrätten, som avslag kommunens besvär.

I praktiken innebär detta att stadsbyggnadsnämnden idag står utan valmöjligheter och direkt tvingas att ta ett beslut som ingen i nämnden gillar.

Vår bedömning

Masten vid Hall är ett direkt sabotage mot kriminalvårdens verksamhet. Vi har vid flera tillfällen kunnat följa flera spektakulära rymningar, som underlättats av insmugglade mobiltelefoner.

De regler och tillämpningar som idag styr tillståndsgivning för master i anslutning till säkerhetsklassade fängvårdsanstalter måste ändras så att vi slipper fatta liknande beslut i framtiden.

Härmed meddelas bygglov för masten (härtill är vi nödda och tvungna).

Aktelo AB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 mars 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

En överinstans kan visa åter ett ärende till den beslutande myndigheten av olika i beslutsskälens redovisade anledningar. Om grunden endast är att utredningen bör kompletteras uppkommer inga problem när det gäller underinstansens bundenhet av överinstansens beslut. Underinstansen kan självständigt bedöma saken på grundval av tillkommande material.

Annorlunda blir det om återförvisningsbeslutet ger uttryck för en annan åsikt i en sakfråga och motiveringen kan sägas innefatta en anvisning till den lägre myndigheten om hur den bör besluta i sak.

I ett tidigare ärende (JO 1992/93 s. 238) har JO prövat frågan om myndigheters bundenhet av en besvärmyndighets i samband med återförvisning

företagna sakprövning. Dåvarande JO Hans Ragnemalm uttalade bl.a. följande.

Oavsett anledningen till återförvisningen måste huvudregeln vara, att besvärinstansens sakprövning, sådan den kommer till uttryck i beslutsmotiveringen (domskälen), skall godtas av beslutsmyndigheten, då denna senare meddelar sitt beslut.

Den reservationen bör dock tillfogas, att särskilda skäl undantagsvis kan medföra, att huvudregeln genombryts. Skulle efter återförvisningen ny utredning ha tillkommit eller nya omständigheter ha framkommit, vilka rimligen skulle ha medfört ett annat ställningstagande från överklagandeinstansens sida, om de tidigare hade varit kända, bör underinstansen vara oförhindrad att avvika från den i återförvisningsbeslutet redovisade bedömningen. Detsamma gäller, om besvärsmyndigheten gjort sig skyldig till en uppenbar felbedömning. Det är dock fråga om situationer som påminner om dem som motiverar att resning beviljas i lagakraftvunna beslut (jfr resningsgrunderna ”nya omständigheter och bevis” och ”uppenbart oriktig rättstillämpning”). Även om underinstansen således inte kan sägas vara ”formellt bunden” av det ställningstagande i sakfrågan som görs i återförvisningsbeslutets motivering, ligger det, som regeringsrätten betonat, ”självfallet – – i instansordningens natur att underinstansen, om särskilda skäl inte talar däremot, godtar överinstansens bedömning” (RÅ 1979 1:95).

Jag har inte någon annan uppfattning än den som JO Ragnemalm sålunda gett uttryck för.

I den tjänsteskrivelse till vilken nämnden hänvisade i sitt avslagsbeslut den 3 mars 2004 gjordes bl.a. bedömningen att avståndet till ett redan uppfört radiotorn, 800 meter från den föreslagna placeringen för basstationen, var för litet ur landskapsbildssynpunkt för att medge ytterligare en radiomast inom området. I tjänsteskrivelsen anfördes även olägenheter med hänsyn till säkerheten på närliggande kriminalvårdsanstalt som skäl för avslag.

Länsstyrelsen fann i sitt beslut om återförvisning den 6 augusti 2004 bl.a. att det inte hade framkommit att den aktuella åtgärden kunde få en sådan negativ inverkan på naturmiljön och landskapsbilden att bygglov borde vägras och att kraven i 3 kap. 1 § PBL var uppfyllda. Länsstyrelsen fann inte heller att nämnden hade haft fog för att avslå ansökningen med åberopande av risk för störningar avseende kriminalvårdsanstaltens verksamhet.

I domen den 29 juni 2005 bedömde länsrätten att basstationens placering inte hade visats olämplig med hänsyn till landskapsbilden eller natur- och kulturvärden på platsen samt att inte heller det förhållandet att det fanns en befintlig mast 800 meter från den föreslagna platsen medförde att placeringen av masten var olämplig. Länsrätten uttalade bl.a. att kraven i 3 kap. 1 § PBL därför var uppfyllda. Länsrätten ansåg inte heller att de åberopade aspekterna för kriminalvårdsanstalten utgjorde skäl att vägra bolaget bygglov.

Med hänsyn till vad som tidigare har sagts om beslutsmyndighetens bundenhet av överinstansens bedömning och då inga nya omständigheter hade framkommit vid den fortsatta handläggningen av ärendet hos nämnden, i förhållande till vad som redovisades i länsrättens dom, har det ålegat nämnden att godta länsrättens bedömningar bl.a. avseende frågan om påverkan på landskapsbilden. Nämnden hade naturligtvis också kunnat överklaga länsrättens dom men så gjordes inte. Det har då inte funnits utrymme för ytterligare utredning i syfte att bedöma landskapspåverkan. Nämndens handläggning i

2006/07:JO1

detta avseende har onödigt fördröjt det slutliga avgörandet av ärendet. Jag är sålunda kritisk till nämndens handläggning. Jag förutsätter att nämnden vidtar åtgärder för undvikande av liknande fel i framtiden.

Mot bakgrund av det nyss sagda är innehållet i det särskilda yttrandet enligt min mening anmärkningsvärt. Jag utgår från att nämnden för ut information till samtliga berörda om de regler som har redovisats i detta ärende.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett godmansärende

(Dnr 1903-2004)

Anmälan

P.B. klagade, i en anmälan som kom in till JO den 21 april 2004, bl.a. på att handläggningstiden i hans ärende hos Överförmyndarnämnden i Alingsås kommun om förordnande av god man hade varit för lång.

I anmälan uttryckte P.B. också missnöje över att Alingsås tingsrätt hade beslutat att försätta honom i konkurs. Denna del av anmälan har handlagts i ärende 1687-2004.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt inhämtades och granskades. Mot bakgrund av innehållet i akten upprättades en promemoria. Av denna framgår bl.a. följande.

På ansökan av överförmyndarnämnden beslutade Alingsås tingsrätt den 24 september 2003 att anordna godmanskap för P.B. enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) att bevaka dennes rätt och förvalta dennes egendom. Till god man förordnades L.-O.S. Den 8 oktober 2003 inkom L.-O.S. med en begäran om att överförmyndarnämnden skulle entlediga honom från uppdraget som god man för P.B. Den 9 oktober 2003 underrättade överförmyndarnämnden P.B. om den gode mannens begäran och lämnade samtidigt beskedet att L.-O.S. skulle kvarstå som god man för honom till dess att en ny god man hade hittats. Den 27 oktober 2003 entledigade överförmyndaren L.-O.S. från uppdraget som god man för P.B. med hänvisning till bestämmelserna om jäv i FB 12 kap. 8 §. I beslutet anför överförmyndarnämnden bl.a. att en ny god man måste utses att företräda P.B. i förhandlingar om konkurs och att nämnden ännu inte funnit någon som var villig att åta sig uppdraget. Den 5 april 2004 förordnade överförmyndarnämnden D.G. till ny god man för P.B. Av beslutet framgår att D.G. har förklarat sig villig att åta sig uppdraget som god man för P.B. Åtagandet har dock inte på något annat sätt dokumenterats i överförmyndarnämndens akt. Av akten framgår inte om P.B. har fått tillfälle att yttra sig över valet av god man.

I promemorian ställs vidare vissa frågor kring entledigandet av L.-O.S. och förordnandet av D.G. samt de ansträngningar som överförmyndarnämnden gjort för att hitta en ny god man för P.B.

Överförmyndarnämnden anmodades att yttra sig över promemorian. Ordföranden Karl-Erik Heljegård anförde för nämndens räkning i huvudsak följande.

Bakgrund

Överförmyndarnämnden i Alingsås trädde i kraft den 1 januari 2003 och efterträdde då överförmyndaren som varit långtidssjukskriven sedan mitten av november 2002. Handläggningen av nämndens ärenden sköts av en handläggare. Den 15 oktober 2003 långtidssjukskrevs handläggaren. En ny handläggare tillträdde i slutet av oktober 2003.

Entledigandet

L.-O.S. förordnades som god man den 24 september 2003. Två veckor senare lämnade han in en begäran om entledigande från uppdraget. Bakgrunden var att gode mannen upplevde att P.B. undanhöll information om sin ekonomiska situation på ett sådant sätt att det omöjliggjorde hans uppdrag och att detta i sin tur riskerade att stå i konflikt med hans yrkesroll som tjänsteman på skattemyndigheten. Gode mannen var således jävig enligt 12 kap. 8 § och P.B. hade i praktiken ingen som kunde företräda honom i förhandlingen om personlig konkurs den 6 november 2003. I syfte att uppskjuta förhandlingen till dess att ny god man utsetts entledigades gode mannen från uppdraget i skrivelsen den 27 oktober. Nämnden delar JO:s uppfattning att detta beslut är otydligt formulerat.

Nämnden delar också uppfattningen att det normala förfarandet borde varit att en tillfällig god man enligt 11 kap. 2 § tillsattes och att L.-O.S. kvarställt som god man till dess att ny god man enligt 11 kap. 4 § utsetts. Jäv enligt 12 kap. 8 § omfattar dock inte endast rättegång utan alla rättshandlingar. L.-O.S. upplevde att han på grund av jävssituationen i praktiken inte kunde genomföra sitt uppdrag att bevaka rätt och förvalta egendom för P.B. Ett beslut om entledigande av L.-O.S. från uppdraget förändrade därför ingenting i praktiken för P.B., men innebär att gode mannen slapp utsätta sig för en tänkbar konflikt med sin arbetsgivare till följd av uppdragets känsliga natur. Anledningen till att en tillfällig god man inte tillsattes var att nämnd och förvaltning vid det aktuella tillfället inte kände till någon person som var lämplig för varken ett uppdrag som god man enligt 11 kap. 2 § eller 11 kap. 4 §. Detta berodde i sin tur på uppdragets karaktär samt de omständigheter som angetts i bakgrundsbeskrivningen ovan.

Dokumentationen är bristfällig kring de telefonsamtal som skedde i samband med beslutet om entledigande. Det är därför oklart om någon kommunikation skedde direkt med P.B.

Förordnandet av ny god man

Under november 2003 tillfrågades en handfull personer om de var villiga att åta sig uppdraget som god man åt P.B. Den 17 december 2003 pratade överförmyndarnämndens ordförande med P.B. per telefon, enligt journalanteckning. Vid samtalet förklarade han för P.B. att förutsättningen för ett fungerande godmanskap är att P.B. inte undanhåller information som god man behöver för att sköta sitt uppdrag att bevaka rätt och förvalta egendom. Ordföranden kontaktade samma dag den person som först föreslagits som god man åt P.B. för att höra om han hade något förslag på ny god man. Personen befann sig på semesterresa och skulle återkomma med eventuellt förslag i januari. Han återkom, men hade inget förslag.

Den 11 februari 2003 fick överförmyndarnämnden in en allmän intresseanmälan från D.G. om uppdrag som god man. Hon kontaktades och hade ett personligt möte med P.B. på biblioteket i Alingsås i mars 2004. Efter detta möte förklarade hon sig villig att åta sig uppdraget. Nämnden delar uppfattningen att det brister i dokumentationen. Det borde ha framgått av beslutet den 5 april 2004 att den föreslagna gode mannen haft ett personligt möte med P.B.

Vidtagna åtgärder för att förbättra handläggningsrutinerna

Nämndens beslut är numera utformade på ett sätt så att det tydligare framgår att det är ett beslut.

Förvaltningen har förbättrat sina rutiner för dokumentation av telefonsamtal och möten.

Förvaltningen har fler personer som anmält sitt intresse för uppdrag som god man, vilket förkortar handläggningstiden.

Nämnden har begärt utökade resurser för att kunna förkorta handläggningstiden.

Förvaltningens kunskap och rutiner har utvecklats.

P.B. gavs tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

I beslut den 14 december 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Alingsås tingsrätt beslutade den 24 september 2003 att anordna godmanskap för P.B. L.-O.S. förordnades därvid till god man för P.B. med uppgift att bevaka hans rätt och förvalta hans egendom (jfr 11 kap. 4 § FB).

Överförmyndarnämnden beslutade den 27 oktober 2003 att entlediga L.-O.S. från uppdraget som god man då nämnden ansåg att han var jävig enligt 12 kap. 8 § FB. Någon ny god man för P.B. utsågs inte förrän den 5 april 2004. Detta innebar att P.B. under tiden från den 27 oktober 2003 till den 5 april 2004 kom att sakna god man, trots att han, enligt tingsrättens bedömning i beslutet den 24 september 2003, var i behov av hjälp för att kunna bevaka sin rätt och förvalta sin egendom. Detta är enligt min mening synnerligen anmärkningsvärt.

Anledningen till överförmyndarnämndens bristfälliga hantering av ärendet synes ha varit att överförmyndarnämnden inte kände till någon lämplig person som kunde efterträda L.-O.S. och att nämnden ville undvika att L.-O.S., till följd av sitt uppdrag, behövde utsätta sig för en eventuell konflikt med sin arbetsgivare. Enligt min mening är det inte acceptabelt att med hänvisning till sådana skäl försätta en person i den utsatta och hjälplösa position som blev resultatet i det aktuella fallet. L.-O.S. var enligt 11 kap. 19 § andra stycket FB skyldig att stå kvar som god man till dess att en ny god man hade utsetts.

Det finns således inget utrymme i lagstiftningen för att på det sätt som skedde vakanssätta godmanskapet. I stället åligger det överförmyndarnämnden att organisera verksamheten på ett sådant sätt att man har förmåga och möjlighet att uppfylla de krav som lagen ställer.

När det gäller frågan om jäv vill jag anföra följande.

Enligt 12 kap. 8 § andra stycket FB har en god man inte rätt att företräda den enskilde om det uppstår en fråga om rättshandling eller rättegång mellan den enskilde å ena sidan och den gode mannen eller någon som han företräder å andra sidan. Enbart det förhållandet att en person är anställd hos en myndighet som deltar i en rättslig process mot en enskild torde emellertid inte medföra att det föreligger jäv (jfr NJA 1972 s. 455). Mot den bakgrunden ifrågasätter jag överförmyndarnämndens bedömning att L.-O.S. varit jävig.

Om en jävssituation förelegat borde emellertid denna ha hanterats på så sätt att överförmyndarnämnden enligt 11 kap. 2 § FB hade utsett en tillfällig god man att företräda P.B:s intressen.

Som överförmyndarnämnden har framfört i sitt remissvar har ärendet även i andra avseenden hanterats på ett otillfredsställande sätt, bl.a. är dokumentationen i ärendet bristfällig och nämndens beslut om entledigande den 27 oktober 2003 otydligt. Det är vidare oklart om P.B. har givits möjlighet att yttra sig såväl före beslutet om entledigande av L.-O.S. som innan D.G. förordnades

som ny god man för honom. Överförmyndarnämnden har emellertid framhållit att en rad åtgärder har vidtagits för att bl.a. förbättra nämndens handläggningsrutiner. Mot den bakgrunden saknas det anledning för mig att vidta några ytterligare åtgärder.

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en begäran om byte av god man

(Dnr 1555-2005)

Anmälan

C-G.N. klagade, i en anmälan som kom in till JO den 4 april 2005, bl.a. på hur Överförmyndarnämnden i Bjuvs kommun hade handlagt hans dotters, P.N., begäran om byte av god man.

Utredning

P.N:s akt lånades in och granskades.

Med anledning av iakttagelser som gjordes vid granskningen upprättades den 16 maj 2005 en promemoria. Av denna framgår i huvudsak följande.

På ansökan av överförmyndarnämnden beslutade Helsingborgs tingsrätt den 26 februari 1997 att anordna godmanskap för P.N. enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. Till god man förordnades T.L. Den 18 november 2003 inkom P.N. med en skrivelse i vilken hon avsåg sig den gode mannen T.L. med omedelbar verkan och meddelade att hennes anhöriga skulle hjälpa henne i de fall det behövdes. Enligt en anteckning i överförmyndarnämndens dagbok ringde C-G.N. till nämnden den 15 december 2003 och uppgav att innebörden av P.N:s skrivelse var att hon önskade att hennes far skulle förordnas som god man för henne i T.L:s ställe. Enligt anteckningen upplystes C-G.N. bl.a. om att P.N. måste återta sin ansökan och komma in med en ny ansökan om byte av god man. Det antecknades vidare att C-G.N. skulle återkomma, kanske först in på det nya året. Sedan Länsstyrelsen i Skåne län den 23 augusti 2004 hade avslutat ett ärende med anledning av C-G.N:s anmälan mot överförmyndarnämnden och överförmyndarnämnden hade tagit del av länsstyrelsens beslut, beslutade nämnden den 26 oktober 2004 att för närvarande inte vidta några åtgärder.

Av överförmyndarnämndens akt framgår således att P.N. endast inkommit med en skrivelse rörande T.L:s förordnande som god man. Överförmyndarnämnden bör anmodas att yttra sig över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av P.N:s skrivelse daterad den 18 november 2003.

Promemorian remitterades till överförmyndarnämnden för yttrande. I överförmyndarnämndens remissvar den 21 juni 2005 anförde nämndens ordförande Lilian Svensson i huvudsak följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

P.N:s skrivelse daterad den 18 november 2003 placerades i särskild mapp framför dagboksbladen i P.N:s akt i avvaktan på handläggning; ansökan till och beslut i tingsrätten om eventuellt upphörande av godmanskapet.

Kopia av skrivelsen placerades i mappen "Åtgärda". Ärendet betraktades ej som brådskande varför ingen märkning med förtur gjordes.

2006/07:JO1

Ärendet anmäldes till överförmyndarnämnden vid sammanträde den 9 december 2003.

Ärendet tog en annan vändning då ny skrivelse daterad den 12 januari 2004 inkom med order att fadern C-G.N. skall vara god man för P.N. Detta trots Länsstyrelsens klara och tydliga uttalande att vid byte av god man är det överförmyndarnämnden som beslutar om förordnande av god man.

För närvarande är inga åtgärder planerade i avvaktan på JO:s utlåtande.

Den senaste utvecklingen av ärendet kommer att presenteras för överförmyndarnämnden vid sammanträde den 14 juni 2005.

I en förnyad remiss anmodades överförmyndarnämnden att yttra sig över varför den skrivelse daterad den 12 januari 2004 som omnämns i remissvaret varken har registrerats i dagboken eller tillförts överförmyndarnämndens akt. Nämnden skulle vidare yttra sig över vilka åtgärder som överförmyndarnämnden hade vidtagit med anledning av skrivelsen. I nämndens nya remissvar den 12 juli 2005 anförde Lilian Svensson i huvudsak följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

P.N:s skrivelse den 12 januari 2004 handlades på samma sätt som tidigare skrivelse, dvs. placerades i akten framför dagboken med kopia i överförmyndarnämndens mapp ”Till nästa sammanträde”. Mappvalet beroende på att undertecknad ej ville ta beslutet eftersom ärendet var så infekterat. P.N:s fader var genom länsstyrelsens beslut informerad om att det är överförmyndarnämnden som vid byte av god man förordnar ny god man. Av C-G.N:s skrivelse till JO den 1 april 2005 framgår att det är han som dikterat dotterns skrivelse angående byte av god man. Nästa sammanträde var planerat till februari, då bokslut och verksamhetsberättelse avseende det gångna året beräknades vara färdigställda.

Av olika anledningar blev det inget sammanträde under vintern-våren 2004. Överförmyndarnämnden avhöll endast ett sammanträde under år 2004. Detta ägde rum den 26 oktober då även P.N:s ärende anmäldes och behandlades.

Överförmyndarnämnden tog inget beslut i ärendet då man ville avvakta P.N:s tillfrisknande och återgång till normalt tillstånd. Fortlöpande har under tiden muntliga rapporter erhållits från gode mannen att P.N. inte vill byta god man, inte vill att fadern skall vara god man för henne, vill att nuvarande gode mannen skall vara kvar. Men P.N. vågar inte sätta sig upp mot fadern, vill hålla sig väl med alla.

Mot faderns krav på ett förordnande som god man för P.N. står moderns klara uttalande om motsättning till detta.

C-G.N. överklagade överförmyndarnämndens ställningstagande vid sammanträde den 26 oktober 2004. Överklagandet översändes omgående till tingsrätten. I avvaktan på tingsrättens beslut togs inga nya beslut i P.N:s ärende. Protokoll från tingsrätten med beslut om avvisning av ärendet erhöles den 9 mars 2005.

Inom överförmyndarnämnden pågår en diskussion om att, ev. via socialförvaltningen som handhar P.N:s dagliga verksamhet, låta en opartisk psykolog/psykiatriker utreda vad som egentligen är P.N:s egen önskan. Beslut har ej tagits i avvaktan på JO:s uttalande.

C-G.N. yttrade sig över nämndens remissvar.

I beslut den 10 februari 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Jag har vid min granskning i ärendet kunnat konstatera att det, bl.a. vad gäller omvårdnaden om P.N., råder motsättningar mellan C-G.N. och den gode mannen. Gode män står emellertid inte under JO:s tillsyn. Jag uttalar mig därför inte om den gode mannens sätt att fullgöra sitt uppdrag.

När det gäller frågan om hur överförmyndarnämnden har handlagt P.N:s begäran om att den gode mannen skall entledigas och att C-G.N. skall utses till ny god man vill jag anföra följande.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje ärende handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta innebär att nödvändig utredning skall inhämtas så snart som möjligt och att ärendet därefter skall tas upp till avgörande.

P.N:s ansökan om byte av god man kom – såvitt har kunnat utredas – in till överförmyndarnämnden i januari 2004. Därefter har inte några åtgärder vidtagits för att utreda och slutligt avgöra ärendet. Den 26 oktober 2004 tog överförmyndarnämnden upp frågan med anledning av det beslut som nämnden hade erhållit från Länsstyrelsen avseende C-G.N:s anmälan mot överförmyndarnämnden. Nämnden beslutade att för närvarande inte vidta några åtgärder.

Överförmyndarnämndens ordförande har i nämndens remissvar anfört att hon inte själv ville fatta beslut i frågan, eftersom ärendet var så infekterat, och att hon därför valde att avvakta nämndens nästa sammanträde. Av olika anledningar hölls det emellertid inte några sammanträden i nämnden under vintern–våren 2004, utan först den 26 oktober 2004. Att nämnden inte tog något beslut vid det sammanträdet berodde – enligt nämndens ordförande – på att man ville avvakta P.N:s tillfrisknande och återgång till normalt tillstånd.

Jag vill inledningsvis framhålla att en överförmyndarnämnd självfallet är skyldig att hålla sammanträden så ofta som det krävs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter i enlighet med gällande regelverk. Att nämnden inte hade några sammanträden under vintern och våren 2004 utgör således inte en godtagbar anledning att avvakta med ärendets avgörande.

Inte heller P.N:s hälsotillstånd eller att överförmyndarnämndens handläggning är föremål för prövning hos en annan myndighet utgör skäl att avvakta med ett slutligt ställningstagande till P.N:s begäran om byte av god man. Jag ställer mig mycket kritisk till att ärendets slutbehandling har fördröjts. Genom att förfara på detta sätt har P.N. frångått sin möjlighet att begära överprövning av nämndens ställningstagande i frågan. Jag utgår från att överförmyndarnämnden – om så inte redan har skett – omgående vidtar erforderliga åtgärder med anledning av P.N:s ansökan om byte av den gode mannen och fattar ett slutligt beslut i saken.

Enligt 17 § förmyndarskapsförordningen (1995:379) skall samtliga handlingar som har getts in till överförmyndaren och som avser ett visst godmanskap bevaras och sammanföras till en akt. Till akten skall dessutom fogas kopior av skrivelser i ärendet samt anteckningar om sådana beslut och åtgärder av överförmyndaren som inte framgår av någon annan handling eller av registret. Sådana anteckningar skall ange dagen för beslutet eller åtgärden.

2006/07:JO1

Handlingar som hör till akten skall förvaras ordnade i tidsföljd eller på något annat sätt.

Såvitt framkommit av utredningen har P.N:s skrivelse av den 14 januari 2004 om byte av god man inte diarieförts och tillförts överförmyndarnämndens akt. Detta är enligt min mening anmärkningsvärt. Jag utgår från att nämnden snarast ser över sina rutiner vad gäller diarieföring och akthantering.

Det har under JO:s granskning framkommit även andra brister i överförmyndarnämndens handläggning. Överförmyndarnämnden har t.ex. inte, såvitt framgår av P.N:s akt, vidtagit några åtgärder med anledning av att den gode mannen i december 2002 framförde att hon ville bli entledigad från sitt uppdrag. JO bör emellertid enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Jag anser inte att det finns sådana skäl i detta fall.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det har förekommit flera allvarliga brister i överförmyndarnämndens handläggning av P.N:s ärende. För detta kan överförmyndarnämnden och nämndens ordförande inte undgå kritik.

Inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun

(Dnr 3874-2005)

JO Nordenfelt inspekterade den 5–7 september och den 3–5 oktober 2005 Överförmyndaren i Gotlands kommun (dnr 3874-2005). Vid inspektionen konstaterades allvarliga brister i överförmyndarens handläggning av olika ärenden. I ett protokoll från inspektionen anfördes vad gäller överförmyndarens granskning av årsräkningar följande.

Vid granskningen konstaterades att överförmyndaren, om årsräkningen inte undertecknats av ställföreträdaren, hade skickat en kopia av räkningen till denne för underskrift och att handläggningen i denna del alltså var riktig. Eftersom så många årsräkningar inte var ”bockade” granskades särskilt om redovisningen i dem verkade riktig. Det noterades då flera årsräkningar som godkänts utan anmärkning, trots att de innehöll uppenbara misstämningar mellan summan av tillgångar på konton vid årets början och inkomster under perioden och summan av tillgångar på konton vid årets slut och utgifter under perioden. Det förekom också räkningar som godkänts utan anmärkning, trots att förmögenhetsvärden hade inräknats i respektive slutsumma. Vidare noterades årsräkningar som godkänts utan anmärkning eller annan notering och som innehöll vissa justeringar utan att det klart framgick vem som utfört dem. I ett par ärenden noterades att transaktionskonton med stora belopp inte föranlett någon åtgärd från överförmyndarens sida. Det förekom också ett par ärenden där årsräkningen för 2004 inte granskats, i ett av dem hade inte heller årsräkning för 2002 och 2003 granskats.

Vid granskningen av de, som det visade sig, fyra ärenden i vilka årsräkningen för 2004 enligt överförmyndarens uppgift hade specialgranskats, noterades följande. De fyra årsräkningarna var upprättade av två ställföreträdare som inför granskningen hade uppmanats att lämna in underlaget för årsräkningarna.

I det första ärendet lämnades underlag för huvudmannens inkomster in. På utgiftssidan, som var grovt specificerad, saknades verifikationer. En post på

127 568 kr avsåg ”giro”. Någon begäran om precisering eller komplettering gjordes inte. Årsräkningen godkändes utan anmärkning.

Också i det andra ärendet lämnades verifikationer avseende inkomstsidan in. Inkomsten av pension var upptagen till ett högre (drygt 9 000 kr) belopp än som motsvarades av verifikationerna. På utgiftssidan fanns en post ”postgiroinbetalningar” som uppgick till 128 268 kr. Någon begäran om precisering eller komplettering gjordes inte. Årsräkningen godkändes utan anmärkning.

I det tredje ärendet lämnades verifikationer avseende inkomstsidan in. Levnadskostnaderna var preciserade men inte verifierade. Årsräkningen missstämmer med omkring 500 kr på inkomstsidan. Årsräkningen godkändes utan anmärkning.

Det fjärde ärendet påbörjades under år 2004. Saldobesked och besked om överförmyndarspär skulle ha bifogats den ingivna tillgångsförteckningen men detta synes inte ha skett. Huvudmannens tillgångar är i årsräkningen upptagna till ett 400 kr lägre belopp än i tillgångsförteckningen. På utgiftssidan har levnadskostnaderna preciserats men inte verifierats. Årsräkningen godkändes utan anmärkning.

Från överförmyndarens sida uppgavs följande. Beloppen i årsräkningarna kontrollräknas för det mesta. De uppgifter i en årsräkning som ligger till grund för arvodesbeslutet läggs in i datasystemet. En bock i årsräkningen kan betyda att det aktuella beloppet har lagts in i datasystemet, kontrollräknats eller kontrollerats på annat sätt. Det kan också förhålla sig så även om beloppen inte har ”bockats”. När årsräkningar kommer in läggs de ”på hög” och granskas efter hand, innan de läggs in i respektive akt. Enligt gällande rutiner skall en årsräkning inte läggas in i akten utan att räkningen har granskats. I de specialgranskade ärendena har överförmyndaren tagit del av underlaget för posterna giro respektive postgiroinbetalningar utan att det gjorts någon anteckning härom i akterna.

JO anförde följande. Granskningen av årsräkningar är ett viktigt led i överförmyndarens tillsyn över ställföreträdarskapen. Huvudsyftet med granskningen är att kontrollera att huvudmannens medel använts för dennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt och att medlen är tryggt placerade och ger skäligen avkastning. Årsräkningen skall innehålla en sammanställning över inkomster och utgifter. Av årsräkningen skall särskilt framgå hur mycket som har använts för den enskildes uppehälle eller nytta i övrigt. De ingående tillgångarna och skulderna skall kontrolleras mot de tillgångar och skulder som redovisats i föregående års räkning. Om räkningen upptar stora ospecificerade poster måste överförmyndaren ta reda på vad de innehåller. En bedömning måste göras om posten är rimlig och om utgiften verkligen avser huvudmannen. Redovisade utgifter skall granskas mot bifogade verifikationer och mot de tillstånd av överförmyndaren som kan finnas i akten. Utgifternas storlek bör jämföras med fjolårets. Om någon post är av större omfattning eller om det bland utgifterna finns en post som av annan anledning är tveksam skall överförmyndaren överväga att infordra underlag eller begära in förklaring. Vid missstämningar i redovisningen måste kontrollräkning ske. Överförmyndaren skall förvissa sig om att de bankmedel som skall vara spärrade också är det. Av redovisningshandlingarna skall klart framgå vilka poster som blivit kontrollerade. När överförmyndaren justerar en årsräkning eller gör påpekanden skall detta klart framgå av handlingarna i ärendet. I sådana fall bör inte anges att räkningen godkänts ”utan anmärkning”, utan t.ex. att den godkänts ”med följande justering” eller liknande, tillsammans med angivande av de justeringar eller påpekanden det rör sig om. Mot bakgrund av reglerna om straffansvar får det heller inte råda någon tvekan om vem som har utfört t.ex. en ändring eller strykning i en handling som enligt lag skall avges på heder och samvete.

Angående de ärenden i vilka årsräkningarna för 2004 har specialgranskats av överförmyndaren, anförde JO följande. Om stickprovskontroller görs krävs

att urvalet är tillräckligt stort och att det görs slumpvis. Det urval som gjordes för år 2004 uppfyller inte kraven. Det är naturligtvis också synnerligen viktigt att det efterfrågade underlaget faktiskt lämnas in; inte minst gäller detta utgiftssidan. Vidare måste de frågetecken som uppstår vid granskningen rätas ut innan årsräkningen godkänns. När det gäller de nu granskade ärendena borde ansträngningar i samtliga fall ha gjorts för att få in underlag för en kontroll av utgifterna. Dessutom borde två av årsräkningarna ha föranlett vidare utredning redan av den anledningen att de upptog höga opreciserade klumpsummor på utgiftssidan; överförmyndarens förklaring att hon tagit del av underlaget men inte gjort någon anteckning härom i akten är inte tillfyllest. Slutligen borde två av årsräkningarna ha föranlett justering i samband med godkännandet.

I inspektionsprotokollet anfördes sammanfattningsvis följande.

Jag har vid inspektionen funnit allvarliga brister i överförmyndarens tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet. De iakttagelser som gjorts tyder bl.a. på att överförmyndarens granskning av årsräkningar inte omfattar erforderliga kontroller och att den saknar systematik. Iakttagelserna tyder även på att överförmyndaren samtyckt till dispositioner med huvudmannens medel utan att ha haft tillräckligt underlag för sina beslut. I vissa ärenden har jag till och med kunnat konstatera att årsräkningar godkänts utan anmärkning trots avsaknad av föregående års räkning och att uttagstillstånd lämnats utan att en aktuell ekonomisk redovisning har funnits tillgänglig. Under sådana förhållanden kan beslutet om godkännande eller tillstånd uppenbarligen inte ha föregåtts av en reell prövning. Vid inspektionen har också uppdragets stora brister i rutinerna för bevakning och uppföljning av ärendena. Dessa och andra iakttagelser som gjorts vid inspektionen visar på sådana brister i överförmyndarens tillsynsverksamhet som förutsätter att en förändring sker och att det skapas nya rutiner inom myndigheten. Dessutom framstår det som nödvändigt att verksamheten förstärks med juridisk kompetens.

Initiativärende mot en överförmyndare med anledning av en anonym anmälan om jäv m.m.

(Dnr 2102-2005)

I beslut den 27 juni 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet m.m.

I en anonym anmälan till JO den 4 maj 2005 mot Överförmyndaren i Gotlands kommun gjordes gällande att överförmyndarens make, Evert Forslund, sedan flera år tillbaka var verksam som god man i kommunen och att överförmyndaren själv granskade och godkände hans årsräkningar. I anmälan angavs vidare att några namngivna personer i kommunen innehade ett stort antal uppdrag som god man respektive förvaltare samt att personer godkändes för sådana uppdrag trots att någon kontroll inte gjorts med vare sig polismyndigheten, kronofogdemyndigheten eller Skatteverket. Slutligen angavs att Kammarkollegiet vid tidpunkten för anmälan granskade ett ärende om en fastighetsförsäljning. Godmanskap var anordnat för säljaren av fastigheten,

R.L., och den gode mannen hade enligt anmälaren förgäves försökt få hjälp och råd av överförmyndaren i samband med försäljningen.

Med anledning av innehållet i anmälan beslutade jag den 10 maj 2005 att inleda en utredning i saken.

Utredning

Kommunstyrelsen i Gotlands kommun anmodades att efter hörande av överförmyndaren yttra sig över innehållet i den anonyma anmälan. I sitt remissvar den 13 juni 2005 hänvisade kommunstyrelsens ordförande Jan Lundgren till ett yttrande av överförmyndaren Barbro Forslund. Hon anförde bl.a. följande.

Min man, Evert Forslund, förordnades av Gotlands tingsrätt i följande ärenden:

1973-03-28, kvinna född 1929
 1980-11-24, kvinna född 1916
 1977-01-28, kvinna född 1938
 2000-05-05, man född 1907
 2001-02-02, man född 1922.

Jag har således inte medverkat vid förordnandet men håller med om att det inte är lämpligt att ha sin man förordnad som god man. Att det dragit ut på tiden beror på att huvudmännen varit väldigt ledsna och emot ett byte. Är man 89 år och har haft samma gode man i 25 år, har det byggts upp ett förtroende under åren som gått och det går inte att förordna vem som helst. Beslut om byte av god man togs den 28 april 2005 och från och med första juni är ny god man förordnad i samtliga ärenden.

Granskning av årsredovisningar har gjorts av min assistent som har delegation att göra det.

Beträffande hur många uppdrag en god man/förvaltare kan ha, finns det inget som säger att det är tre eller sju som gäller. Vi har många gode män/förvaltare som har mer än ett uppdrag, dels för att de själva vill ha det och dels för att det råder brist på nya uppdragstagare. En del av våra gode män/förvaltare är "specialiserade" på att ta uppdrag där missbruk är ett stort problem, andra är bättre på att ta uppdrag där personen har psykiska problem. En del resonerar så att de har sina uppdrag samlade på t.ex. ett äldreboende och anser att likaväl som jag hälsar på en så kan jag hälsa på kanske fyra stycken som behöver hjälp.

Många gånger förekommer det att huvudmannen själv föreslår en viss god man eftersom han vet att det är en bra god man. Personerna som nämns i anmälan är utomordentligt väl lämpade och sköter sina uppdrag på ett ypperligt sätt. Eftersom en del ärenden är mycket komplexa får god man/förvaltare naturligtvis ett arvode, vilket bedöms efter redovisning av de insatser de gjort. De flesta av våra gode män/förvaltare tar uppdrag för att hjälpa en medmänniska och inte för pengarnas skull.

Då det gäller huvudmannen R.L:s fastighet har gode mannen och jag varit i kontakt med varandra vid flera tillfällen. Det råd han fått har varit att om fastigheten skulle säljas så måste en värdering göras. Efter det skall objektet ut på öppna marknaden för att säljas till marknadsvärde och både han och jag skall godkänna försäljningen. R.L. har själv undertecknat köpehandlingen. Ärendet ligger hos Kammarkollegiet och Allmänna arvsfonden har förordnat advokat Richard Ploman som företrädare. Tilläggas kan att den s.k. köparen har varit i kontakt med mig då han inte får förvärvstillstånd av länsstyrelsen förrän jag ger mitt godkännande. Jag förklarade att eftersom varken god man eller jag varit inblandad i försäljningen kan jag inte godkänna något förvärvstillstånd. Detta har jag även informerat länsstyrelsen om.

De få nya personer som anmäler sitt intresse för att bli god man, skriver och berättar om sig själva, utbildning, arbete och lämnar referenser. Vi har t.ex. fått ett par gode män som tidigare varit gode män i någon annan kommun innan de flyttat till Gotland. Då kontrollerar vi hos överförmyndaren i den kommunen, skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten. Misstänker vi att det förekommer kriminalitet ber vi naturligtvis vederbörande att begära ett utdrag ur brottsregistret.

För övrigt tycker jag att det är bekymmersamt att någon, som tydligen har sådan insyn i verksamheten, väljer att göra en anonym anmälan i stället för att kontakta undertecknad för att få korrekt information angående dessa ärenden.

Jan Lundgren anförde för kommunstyrelsens del i huvudsak följande.

Överförmyndarverksamheten handhas av en person vald av kommunfullmäktige men med tjänstemannastatus på 0,75 tjänst och en assistent på 1,0 tjänst. I kommunen finns knappt 500 personer med uppdrag som ställföreträdare i form av gode män/förvaltare. Antalet ärenden som handläggs av överförmyndaren är cirka 500 där godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB är de förhärskande. Den nuvarande överförmyndaren tillträdde sin befattning i samband med att innevarande mandatperiod började, dvs. 2003.

När det gäller lämpligheten av att överförmyndarens make innehåft förordnande som god man har överförmyndaren lämnat en förklaring till detta förhållande. Att avsluta ett långvarigt uppdrag och sätta annan god man i stället utan att det för huvudmannen framstår som en negativ handling är en grannliga uppgift som kräver väl avvägda bedömningar och ett stort mått av personkunskap. Sedan april i år har godmansförordnandet för överförmyndarens make upphört. Att det tagit drygt två år att finna nya lämpliga gode män till de fem huvudmännen kan inte anses vara uppseendeväckande. När det gäller hanteringen av överförmyndarens makes årsredovisningar framgår att dessa handlagts och beslutats av assistenten med stöd av given delegation.

Nästa fråga rör antalet uppdrag per ställföreträdare. Lagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om det högsta antal uppdrag en ställföreträdare kan ha. Det vanligaste är att en närstående eller släkting förordnas för uppdraget vilket innebär ett uppdrag per ställföreträdare. När det gäller huvudmän där det inte är möjligt att förordna en närstående eller släkting får överförmyndaren söka bland redan förordnade ställföreträdare eller genomföra en nyrekrytering av lämpliga personer. Tillgången på tänkbara ställföreträdare kan i vissa fall vara begränsad varför fler uppdrag kan komma att tilldelas en och samme ställföreträdare. Detta beror på att det för vissa huvudmän krävs att ställföreträdaren har intresse för och särskilda erfarenheter och kunskaper om den särskilda typsituation som huvudmannen befinner sig i.

Som framgår av överförmyndarens yttrande har de personer som omnämns i anmälan fullgjort sina uppdrag på ett tillfredsställande sätt utan att antalet uppdrag inverkat menligt på deras åligganden. Det kan tilläggas att endast 14 personer har mer än fem ställföreträdaruppdrag. Flest uppdrag har de två personer som vardera anlitas för 11–15 ställföreträdarskap.

När det gäller försäljningen av R.L:s fastighet skall förtydligas att köpet genomfördes av huvudmannen själv utan medverkan av gode mannen eller överförmyndaren. Därför finns inga medgivanden eller samtycken vare sig av den gode mannen eller överförmyndaren. Huvudmannen avled cirka en vecka efter det att köpekontraktet upprättades. Som framgår av överförmyndarens yttrande har numera Kammarkollegiet såsom dödsbodelägare inlett ett förfarande mot fastighetens köpare.

Enligt gällande rätt äger huvudmannen fortfarande rådighet över sin egendom trots att en god man förordnats. Den gode mannen har inga direkta

maktmedel att ta till om huvudmannen på egen hand genomför en försäljning utan att blanda in den gode mannen eller handlar mot dennes avrådan. Inte heller överförmyndaren äger några särskilda maktmedel för att förhindra ett sådant förfarande eller kan bistå den gode mannen med ett ingripande. Att förhållandena varit sådana för huvudmannen att godmanskapet bort ändras till ett förvaltarskap innan denne genomförde fastighetsförsäljningen har inte framförts, vare sig av anmälaren eller överförmyndaren. I och med att huvudmannen numera är avliden är ställföreträdaruppdraget avslutat.

Som framgår av överförmyndarens svar så sker en erforderlig kontroll av de nya personer som anlitas för uppdrag som ställföreträdare. Någon regelbunden kontroll av samtliga förordnade ställföreträdare hos polis, kronofogde eller Skatteverket har inte ansetts nödvändig att vidta.

Med hänvisning till vad som ovan anförts kan kommunstyrelsen inte finna någon grund i kritiken av överförmyndarens myndighetsutövande.

Vid en inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun den 5–7 september och den 3–5 oktober 2005 beslutade jag, med anledning av vissa iakttagelser, att från överförmyndaren låna in och granska akterna i fem ärenden i vilka Evert Forslund tidigare varit förordnad som god man.

Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria med i huvudsak följande innehåll.

Vid granskningen av de aktuella akterna framkom följande.

M-B.G.

Som assistent på överförmyndarexpeditionen fattade Barbro Forslund beslut om arvode åt Evert Forslund dels den 8 mars 2001, dels den 12 mars 2002.

Som överförmyndare granskade och godkände Barbro Forslund den 22 mars 2004 tillsammans med sin assistent en av Evert Forslund upprättad årsräkning för år 2003. Den 28 april 2005 entledigade hon Evert Forslund från uppdraget som god man för M-B.G.

S.B.

Som assistent fattade Barbro Forslund beslut om arvode åt Evert Forslund den 28 mars 2002.

Som överförmyndare granskade och godkände Barbro Forslund den 22 mars 2004 tillsammans med sin assistent en av Evert Forslund upprättad årsräkning för år 2003. Den 28 april 2005 entledigade hon Evert Forslund från uppdraget som god man för S.B.

E.K.

Som assistent fattade Barbro Forslund beslut om arvode åt Evert Forslund dels den 20 mars 2001, dels den 21 mars 2002.

Som överförmyndare granskade och godkände Barbro Forslund den 22 mars 2004 tillsammans med sin assistent en av Evert Forslund upprättad årsräkning för år 2003. Den 15 juli 2004 gav hon Evert Forslund tillstånd att göra ett uttag från huvudmannens konto med 30 000 kr. Den 28 april 2005 entledigade hon Evert Forslund från uppdraget som god man för E.K.

2006/07:JO1

V.E.

Som assistent gav Barbro Forslund den 5 december 2001 Evert Forslund tillstånd att göra ett uttag från huvudmannens konto med 2 000 kr. Ändamålet med uttaget framgår inte av akten. Den 18 mars 2002 fattade Barbro Forslund beslut om arvode åt Evert Forslund.

Som överförmyndare granskade och godkände Barbro Forslund den 22 mars 2004 tillsammans med sin assistent en av Evert Forslund upprättad årsräkning för år 2003. Den 28 april 2005 entledigade hon Evert Forslund från uppdraget som god man för V.E.

Y.F-B.

Som assistent granskade och godkände Barbro Forslund den 18 mars 2002 tillsammans med dåvarande överförmyndaren Hans af Petersens en av Evert Forslund upprättad årsräkning för år 2001. Samma dag fattade hon beslut om arvode åt Evert Forslund.

Som överförmyndare granskade och godkände Barbro Forslund den 22 mars 2004 tillsammans med sin assistent en av Evert Forslund upprättad årsräkning för år 2003. Den 28 april 2005 entledigade hon Evert Forslund från uppdraget som god man för Y.F-B.

Ärendet remitterades därefter på nytt till Kommunstyrelsen i Gotlands kommun för yttrande över de omständigheter som hade redovisats i promemorian. I sitt remissvar hänvisade kommunstyrelsens ordförande Jan Lundgren till ett yttrande av överförmyndaren Barbro Forslund. Hon anförde bl.a. följande.

M-B.G.

Beslut som assistent avseende arvode 2001 och 2002: De årsräkningar som ligger till grund för utbetalat arvode har granskats och godkänts av dåvarande överförmyndaren Hans af Petersens. Arvodesbeloppen framgår av de godkända handlingarna. 2001 uppgick arvodet till 9 738 kr och 2002 till 9 758 kr. Barbro Forslund har effektuerat redan godkända belopp genom att underteckna de handlingar som benämnts "beslut".

Under Barbro Forslunds tid som överförmyndare har hennes assistent haft och har delegation att granska och godkänna årsräkningar. Det fel överförmyndaren har begått är att även hon undertecknat årsräkningen.

Evert Forslund begärde själv att bli entledigad från uppdraget som god man den 17 mars 2003. Anledningen till att entledigande inte skedde förrän den 28 april 2005 är bland annat att huvudmannen motsatte sig ett byte av god man.

S.B.

Beslut som assistent avseende arvode 2002: Den årsräkning som ligger till grund för utbetalat arvode har granskats och godkänts av dåvarande överförmyndaren Hans af Petersens. Arvodesbeloppet, 15 498 kr, framgår av de godkända handlingarna, Barbro Forslund har effektuerat redan godkänt belopp genom att underteckna den handling som benämnts "beslut".

Under Barbro Forslunds tid som överförmyndare har hennes assistent haft och har delegation att granska och godkänna årsräkningar. Det fel överförmyndaren har begått är att även hon undertecknat årsräkningen.

Evert Forslund begärde själv att bli entledigad från uppdraget som god man den 17 mars 2003. Anledningen till att entledigande inte skedde förrän den 28 april 2005 är bland annat att huvudmannen motsatte sig ett byte av god man.

E.K.

Beslut som assistent avseende arvode 2001 och 2002: De årsräkningar som ligger till grund för utbetalat arvode har granskats och godkänts av dåvarande överförmyndaren Hans af Petersens. Arvodesbeloppen framgår av de godkända handlingarna. 2001 uppgick arvodet till 5 234 kr och 2002 till 5 238 kr. Barbro Forslund har effektuerat redan godkända belopp genom att underteckna de handlingar som benämnts ”beslut”.

Under Barbro Forslunds tid som överförmyndare har hennes assistent haft och har delegation att granska och godkänna årsräkningar. Det fel överförmyndaren har begått är att även hon undertecknat årsräkningen.

Tillståndet att göra uttag från huvudmannens konto grundar sig på en ansökan som finns i akten. Beloppet har använts för reparationer av fastigheten samt till kvarskatt. Verifikationer finns i akten. Överförmyndaren vidgår att rätteligen borde hennes assistent ha beviljat ansökan.

Evert Forslund begärde själv att bli entledigad från uppdraget som god man den 17 mars 2003. Anledningen till att entledigande inte skedde förrän den 28 april 2005 är bland annat att huvudmannen motsatte sig ett byte av god man.

V.E.

Beslut som assistent avseende uttag från huvudmannens konto samt arvode 2002: Av årsräkning framgår att uttaget belopp från huvudmannens konto har överlämnats till huvudmannen. Den gode mannen har redovisat kvitto på att huvudmannen erhållit beloppet. Kvittot fanns i verifikationspärm hos överförmyndaren redan vid JO:s inspektion. Den årsräkning som ligger till grund för utbetalat arvode har granskats och godkänts av dåvarande överförmyndare Hans af Petersens. Arvodesbeloppet uppgick till 4 538 kr och framgår av de godkända handlingarna. Barbro Forslund har effektuerat ett redan godkänt belopp genom att underteckna den handling som benämnts ”beslut”.

Under Barbro Forslunds tid som överförmyndare har hennes assistent haft och har delegation att granska och godkänna årsräkningar. Det fel överförmyndaren har begått är att även hon undertecknat årsräkningen.

Evert Forslund begärde själv att bli entledigad från uppdraget som god man den 17 mars 2003. Anledningen till att entledigande inte skedde förrän den 28 april 2005 är bland annat att huvudmannen motsatte sig ett byte av god man.

Y.F-B.

Åtgärder som assistent avseende 2002: Den årsräkning som ligger till grund för utbetalat arvode har granskats och godkänts av dåvarande överförmyndare Hans af Petersens. Barbro Forslunds namn har av misstag inte strukits över. Arvodesbeloppet, 7 406 kr, framgår av de godkända handlingarna. Barbro Forslund har effektuerat redan godkänt belopp genom att underteckna den handling som benämnts ”beslut”.

Under Barbro Forslunds tid som överförmyndare har hennes assistent haft och har delegation att granska och godkänna årsräkningar. Det fel överförmyndaren har begått är att även hon undertecknat årsräkningen.

Evert Forslund begärde själv att bli entledigad från uppdraget som god man den 17 mars 2003. Anledningen till att entledigande inte skedde förrän 28 april 2005 är bland annat att huvudmannen motsatte sig ett byte av god man.

Överförmyndaren har i tidigare yttrande den 9 juni 2005 vidgått att det inte är lämpligt att ha sin make förordnad som god man. Evert Forslund har dock aldrig erhållit arvode överstigande gängse normer. Inte heller har någon huvudman eller kommunen lidit någon skada.

Jan Lundgren anförde för kommunstyrelsens del i huvudsak följande.

Eftersom överförmyndarens yttrande innehåller vissa otydligheter har kompletterande frågor ställts av kommunjuristen såsom kommunstyrelsens handläggare i detta ärende.

När det gäller tiden som Barbro Forslund tjänstgjort som assistent vid överförmyndarexpeditionen sägs i överförmyndarens yttrande att *"Barbro Forslund har effektuerat redan godkända belopp genom att underteckna den handling som benämnts 'beslut'"*.

Uttrycksättet förstås bättre med kunskap om överförmyndarens arbetsätt med inkomna årsräkningar och arvodesbegäran. Årsräkningsblanketten och blanketten med gode mannens redogörelse och arvodesbegäran sammanfördes och hanterades gemensamt som ett ärende. Det godkännandebeslut som fattats på årsräkningsblanketten ansågs gälla både årsräkningen och tillhörande arvodesbegäran. Därefter har assistenten fört in arvodesuppgifterna i datasystemet och skrivit ut en blankett rubricerad "Arvodesbeslut + årtal". Blanketten har utvisat ersättningen till gode mannen, hur beräkning skett och vem som skall erlägga denna, huvudmannen eller kommunen. Blanketten innehåller också en besvärshänvisning. Blanketten har underskrivits av assistenten. Med detta arbetsätt hade Barbro Forslund som assistent uppfattningen att hennes arbetsuppgifter med "beslutsblanketten" var en expeditiönsåtgärd som inte påverkades av en eventuell relation till den gode mannen.

För tiden när Barbro Forslund haft uppdrag som överförmyndare har framkommit att den dubbla påskriften av årsräkningarna från Barbro Forslunds make medvetet gjorts av överförmyndaren och assistenten. Förfaringsättet har endast tillämpats för Barbro Forslunds make. Syftet med dubbelkontrollen var att vara extra noggrann vid handläggningen av makens godmansuppdrag. Att denna försiktighetsprincip med en dubbelkontroll skulle komma att ifrågasättas som ett eventuellt jävigt förfarande förbisesågs av Barbro Forslund. Om detta har numera Barbro Forslund full insikt.

När det gäller entledigandet, efter egen begäran, av godmanskapen för Barbro Forslunds make har detta handlagts av överförmyndaren då ingen delegation till annan funnits. Det kan dessutom ifrågasättas om ett entledigandebeslut som tagits efter uppdragsmannens egen begäran inte måste anses vara av verkställande art.

Bedömning

Kommunallagens (1991:900) bestämmelser om jäv i 6 kap. 24–27 §§ är tillämpliga vid handläggningen av ärenden hos överförmyndare (19 kap. 16 § föräldrabalken). Släktskapsjäv behandlas i 6 kap. 25 § 1. Enligt denna bestämmelse är en förtroendevald eller en anställd hos kommunen jävig, om saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående. Från jäv bortses enligt 6 kap. 26 § när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

När Barbro Forslund tillträdde tjänsten som överförmyndare i Gotlands kommun den 1 januari 2003 hade hennes make Evert Forslund varit verksam som god man för de fem huvudmännen under ett stort antal år. Jag har förståelse för att det tog tid att hitta nya ställföreträdare och att Evert Forslund inte kunde entledigas omedelbart i samband med Barbro Forslunds tillträde. Där-

emot skulle Barbro Forslund naturligtvis inte ha befattat sig med några frågor som rörde hennes make.

Utredningen visar att Barbro Forslund som överförmyndare i fem fall granskade och godkände sin makes årsräkningar. I ett fall gjorde hon detta som assistent. Hon gav också sin make tillstånd att göra uttag från huvudmannens konton både under tiden som assistent och som överförmyndare. Eftersom hon var jävig, skulle hon inte ha befattat sig med dessa frågor.

Det framgår inte vare sig av de ingivna årsräkningarna för åren 2000–2001 eller av Evert Forslunds arbetsredogörelser avseende samma år att dåvarande överförmyndaren Hans af Petersens skulle ha tagit ställning till Evert Forslunds arvodesyrkanden. De aktuella arvodesbesluten undertecknades av Barbro Forslund i egenskap av assistent. Innebörden av detta kan inte vara någon annan än att det är hon som har meddelat besluten. Hennes inställning i frågan framstår som obegriplig. Hon var naturligtvis jävig även vid denna prövning.

Kommunstyrelsen har i sitt remissvar ifrågasatt om inte besluten att entlediga Evert Forslund från uppdragen som god man skulle kunna anses vara av endast verkställande art. Som jag har förstått kommunstyrelsens inställning skulle man i dessa fall bortse från Barbro Forslunds släktskap med Evert Forslund. Från jäv bortses enligt 6 kap. 26 § kommunallagen när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Så kan vara fallet i rena rutinärenden – t.ex. sådana avseende registrering eller utbetalning av lönebelopp – där utgången är på förhand given (se Bohlin, Kommunalrättens grunder, 4 uppl. 2003, s. 200). En överförmyndares överklagbara beslut att entlediga en god man kan inte, särskilt inte när huvudmannen har motsatt sig ett byte av ställföreträdare, anses vara ett sådant rutinärende där utgången är på förhand given.

Jag kan således konstatera att Barbro Forslund både som assistent och som överförmyndare vid flera tillfällen har handlagt frågor som rör hennes make trots att hon varit jävig. För detta förtjänar hon allvarlig kritik.

Av remissvaren framgår att överförmyndarens nuvarande assistent inte är behörig att handlägga frågor om entledigande av god man och att Barbro Forslund därför fattade besluten att entlediga sin make från godmansuppdragen. Jag anser att det borde ha varit självklart för henne att i stället överlämna handläggningen av dessa frågor till den ersättare för överförmyndaren som enligt 19 kap. 5 § föräldrabalken skall finnas i kommunen. Enligt min uppfattning kan det vidare starkt ifrågasättas om inte detta borde ha skett beträffande alla frågor som rörde Evert Forslund, eftersom assistenten är direkt underställd överförmyndaren. Anledningen till att det skall finnas en ersättare är ju just att denne skall kunna träda in när överförmyndaren av någon anledning är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag.

Även i detta ärende måste jag konstatera att Barbro Forslunds remissvar avslöjar allvarliga brister i hennes kunskaper om de regler hon har att tillämpa (jfr JO:s ärenden 4793-2005 och 4794-2005).

När det gäller klagomålen i övrigt i den anonyma anmälan har ingenting framkommit som motiverar någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Initiativärende om en överförmyndares tillsyn över ett förmynderskap

(Dnr 4793-2005)

I beslut den 27 juni 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet m.m.

Vid en inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun den 5–7 september och den 3–5 oktober 2005 beslutade jag, med anledning av vissa iakttagelser i ett av överförmyndarens ärenden, att fortsätta granskningen inom ramen för ett initiativärende.

Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria med i huvudsak följande innehåll.

Vid granskningen av överförmyndarens akt avseende M.M. framkom följande. Den 10 februari 2000 beslutade Gotlands tingsrätt att enligt 10 kap. 5 § föräldrabalken förordna förmyndare för M.M. Till förmyndare utsågs makarna K.O. och T.O., hos vilka M.M. vid tidpunkten var familjehemsplacerad. Såvitt framgår av akten lämnade de förordnade förmyndarna inte någon förteckning över den egendom som de förvaltade till överförmyndaren. Inte heller lämnades några årsräkningar eller någon slutredovisning in till överförmyndaren. Däremot gav överförmyndaren genom ett beslut den 10 maj 2000 de förordnade förmyndarna tillstånd att placera om M.M:s tillgångar. M.M. blev 18 år den 22 mars 2004.

Den 28 juni 2005 anordnade Gotlands tingsrätt godmanskap för M.M. Till god man förordnades K.O.

Utredning

Ärendet remitterades till Överförmyndaren i Gotlands kommun för yttrande över de omständigheter som hade redovisats i promemorian. Överförmyndaren Barbro Forslund anförde i sitt remissvar följande.

Innan K.O. och T.O. förordnades som förmyndare hade M.M. en förordnad förmyndare enligt 10 kap. 5 § föräldrabalken vid namn M.E. M.E. bevakade M.M:s rätt i samband med bouppteckning. M.M. erhöll sedan utbetalning av tjänstegrupplivförsäkring med 309 400 kr. Pengarna sattes in på överförmyndarspärtrat konto i Föreningssparbanken.

I samband med JO:s inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun 2005 uppdagades att överförmyndaren brustit i handläggning/bevakning av omyndigas medel. Ärendet M.M. kan hänvisas till dessa. Översyn av akter gällande omyndiga har genomförts och dessa ärenden är numera korrekta.

Dåvarande överförmyndare har godkänt omplacering av medel men ej uppmärksammat att begäran om förteckning bort begäras. Omplacering av medel godkändes med förbehåll att överförmyndarspär skulle kvarstå och att placering icke fick ske i högriskkonton/fonder, vilket dåvarande förmyndare och sedermera god man K.O. är införstådd med. Det har således aldrig varit någon risk för oegentligheter gällande M.M:s kapital.

Bedömning

Bestämmelser om förordnade förmyndares vård av egendom finns i 14 kap. föräldrabalken. Förordnade förmyndare skall inom två månader efter förordnandet lämna en förteckning till överförmyndaren över den egendom som de förvaltar (1 §). De skall vidare före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som har stått under deras förvaltning (15 §). När en förordnad förmyndares uppdrag upphör, skall han eller hon genast lämna över de förvaltade tillgångarna till den enskilde eller, om någon annan skall överta förvaltningen, till denna person (22 §).

I överförmyndarens tillsyn över förordnade förmyndare ingår att granska deras verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats (16 kap. 3 § föräldrabalken).

Överförmyndaren har i förevarande fall försummat att se till att förmyndarna lämnat in förteckning, årsräkningar och sluträkning. Det framstår som särskilt anmärkningsvärt att det har kunnat gå flera år utan att hon uppmärksammat att samtliga redovisningshandlingar saknats. Det är uppenbart, vilket jag för övrigt även kunde konstatera vid min inspektion under hösten 2005, att myndigheten inte har fungerande bevakningsrutiner i detta hänseende.

Överförmyndarens försummelser har medfört att M.M. inte kunnat fortlöpande granska förmyndarnas förvaltning och bevaka sin rätt bl.a. på det sätt som anges i 12 kap. 14 och 15 §§ föräldrabalken.

För sin handläggning av ärendet förtjänar överförmyndaren allvarlig kritik.

Initiativärende om en överförmyndares handläggning av ett godmansärende

(Dnr 4794-2005)

I beslut den 27 juni 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet m.m.

Vid en inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun den 5–7 september och den 3–5 oktober 2005 beslutade jag, med anledning av vissa iakttagelser i ett av överförmyndarens ärenden, att fortsätta granskningen inom ramen för ett initiativärende.

Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria med i huvudsak följande lydelse.

Vid granskningen av överförmyndarens ärende om godmanskap för H.L. framkom följande. Genom ett beslut av överförmyndaren den 26 mars 1997 förordnades I.B. som god man för H.L. Sedan frågan om I.B:s entledigande aktualiserats under början av år 2002, lämnade hon in en årsräkning för år 2001 samt en sluträkning avseende tiden den 1 januari–28 februari 2002 till överförmyndaren. Handlingarna inkomststämplades hos överförmyndaren den

5 mars 2002. Såvitt framgår av akten har varken årsräkningen eller slutredovisningen granskats av överförmyndaren. Däremot har överförmyndaren fastställt arvode åt I.B. för åren 2001-2002.

I.B. entledigades från godmansuppdraget den 13 maj 2002 och i stället förordnades S.L. som god man för H.L. I.B. lämnade, såvitt framgår, inte någon redovisning för sin förvaltning av H.L:s tillgångar under tiden den 1 mars–13 maj 2002. S.L. lämnade den 28 februari 2003 in en årsräkning till överförmyndaren avseende tiden den 1 januari–31 december 2002. Räkningen, som alltså delvis avsåg tid då S.L. ännu inte var förordnad som god man, granskades utan anmärkning av överförmyndaren.

Utredning

Ärendet remitterades till Överförmyndaren i Gotlands kommun för yttrande över de omständigheter som hade redovisats i promemorian. Överförmyndaren Barbro Forslund anförde i sitt remissvar följande (den omnämnda bilagan redovisas inte här).

Vid kontroll i ÖFS är årsräkningen för 2001 inlagd och granskad den 11 april 2002, detsamma gäller för slutredovisningen. Det framgår numera av akten att redovisningarna är granskade utan anmärkning.

Enligt beslutet den 13 maj 2002 framgår att I.B. entledigas den 28 februari 2002 och att S.L. förordnas per den 1 mars 2002, enligt överenskommelse med båda parter. Det är dock ytterst beklagligt att beslutet inte skrevs tidigare. Detta på grund av resursbrist och hög arbetsbelastning.

S.L. hade naturligtvis inte något *ansvar* som god man innan hon förordnades. Att hon redovisade från januari kan helt enkelt tolkas med att hon hade tillgång till årsbeskeden. Den tidigare gode mannen har även hon redogjort för denna tid då ansvaret var hennes. Mig veterligt har båda gode männen samarbetat under en övergångsperiod. Undertecknad borde gjort en notering om detta. Redovisningarna är godkända och införda i vårt verksamhetssystem, se bilaga. Undertecknad har glömt underteckna redovisningarna. Från och med den 1 januari 2006 framgår det även tydligt av arvodesbeslutet att årsredovisningen är godkänd. Icke godkänd årsredovisning arvoderas inte.

Bedömning

Överförmyndarens beslut att entlediga I.B. och förordna S.L. som god man för H.L. meddelades den 13 maj 2002. Det är självklart så, inte minst mot bakgrund av bestämmelserna i föräldrabalken om gode mäns redovisnings- och skadeståndsskyldighet, att en god man inte kan förordnas eller entledigas retroaktivt. Bytet av god man för H.L. kan således inte ha ägt rum innan överförmyndaren meddelade sitt beslut i frågan den 13 maj 2002.

Detta innebär att det alltså saknas redovisning avseende I.B:s förvaltning av H.L:s egendom för tiden den 1 mars–13 maj 2002. När det gäller S.L:s årsräkning för år 2002 vill jag framhålla att en ställföreträdarens redovisnings-skyldighet inte omfattar någon annan period än den under vilken han eller hon har varit förordnad.

Överförmyndarens handläggning av ärendet tyder på anmärkningsvärda brister i kunskapen om föräldrabalkens regler. För denna handläggning förtjänar hon allvarlig kritik.

Kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en förmyndarförvaltning

(Dnr 4782-2004)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 november 2004, framförde E.S. klagomål mot Överförmyndaren i Gotlands kommun. Hon anförde bl.a. följande. I samband med att hennes dotter avled i maj 1998 erhöll hennes dotterson S.S., född 1988, bl.a. försäkringsersättning om ca 300 000 kr. S.S. far, G.Ö., har av överförmyndaren tillåtit att ta ut pengar från S.S:s konton för att använda dem för egen del. Uttagna medel har använts till bl.a. ett bilinköp och G.Ö:s levnadskostnader. Trots att hon i samband med besök hos överförmyndaren och per telefon begärt att få redovisningshandlingar rörande S.S. ekonomiska förhållanden, har hon inte fått några sådana handlingar.

Utredning

Akten i förmynderskapsärendet avseende S.S. lånades in och granskades, varvid bl.a. följande framkom. S.S. erhöll den 10 augusti 1998 försäkringsersättning om 291 200 kr. Beloppet sattes av utbetalaren, Arbetsmarknadens försäkringsaktiebolag (AFA), in på ett överförmyndarspärtrat konto. En del av S.S:s medel placerades senare i en kapitalförsäkring (fondförsäkring) i Handelsbanken. En annan del användes för inköp av aktier. Enligt ett skuldebrev den 13 mars 1999 lånade S.S. ut 25 000 kr till G.Ö. Lånet, som löpte med 6 procents ränta, skulle amorteras med sammanlagt 5 000 kr om året.

En av G.Ö. upprättad årsräkning för år 1999 inkom till överförmyndaren den 5 juni 2000. Räkningen, som bl.a. innehöll en uppgift om att S.S. hade en fordran på G.Ö. uppgående till 15 000 kr, granskades utan anmärkning av dåvarande överförmyndaren Hans af Petersens den 8 juni 2000. Årsräkningarna för åren 2001–2003 inkom samtliga till överförmyndaren den 10 februari 2004. Räkningarna, som endast innehöll uppgifter om S.S:s tillgångar i form av fond- och aktieinnehav vid varje års slut, granskades samma dag utan anmärkning av nuvarande överförmyndaren Barbro Forslund. Några årsräkningar för åren 1998 och 2000 fanns inte i överförmyndarens akt. Enligt räkningen för år 2003 uppgick S.S:s tillgångar vid utgången av detta år till sammanlagt 130 971 kr.

Den 10 februari 2004 gav Barbro Forslund G.Ö. tillstånd att från S.S:s konto i Handelsbanken med nummer 342250272 ta ut 20 000 kr. Enligt G.Ö:s uttagsansökan skulle pengarna användas till ”skuld till mormor, kläder, buffert för ev. nya möbler, resor m.m.” Den 7 juni 2004 gav Barbro Forslund G.Ö. tillstånd att sälja andelar i S.S. fondförsäkring för ett belopp om 20 000 kr. Av dessa medel skulle 10 000 kr enligt ansökningen användas till ett lån till G.Ö. Resterande 10 000 kr skulle användas till ”bil, telefonräkning, resor till bl.a. Norrland och Stockholm, examenskläder, sommarkläder, skor, ev. ny mobil, sommarnöjen”.

2006/07:JO1

Efter granskningen av akten remitterades E.S:s anmälan till Överförmyndaren i Gotlands kommun. I ett yttrande anförde Barbro Forslund följande.

Den 12 augusti 1998 inkom meddelande från AFA att 291 200 kr utbetalats till S.S., --- efter avlidna modern B.S. (överförmyndarspärret konto). Pengarna överfördes senare till olika fonder (överförmyndarspärrede).

S.S:s mormor E.S. ifrågasätter att fadern G.Ö. använder S.S:s barnpension och studiebidrag. Dessa pengar är ju till för S.S:s uppehälle och skall användas till detta.

Undertecknad beviljade uttagstillstånd den 7 juni 2004 med 20 000 kr. För att detta skulle godkännas krävdes S.S:s medgivande. S.S. har själv undertecknat ansökan om uttagstillstånd. 10 000 kr av dessa skall återbetalas till S.S. under hösten 2004 samt vintern 2005. Enligt S.S:s mormor har S.S. ej gjort något medgivande. Vi utgår från att namnteckningen är S.S:s, i annat fall får E.S. göra en polisanmälan i vanlig ordning.

I ett kompletterande yttrande anförde Barbro Forslund följande.

S.S:s mormor ifrågasätter varför hon inte fått se någon redovisning. Enligt våra noteringar var hon på besök hos undertecknad den 21 maj 2003, kl. 13.00, och fick se redovisning samt kontoutdrag.

Den 8 mars 2005 blev undertecknad uppringd av E.S. Hon är upprörd över att S.S:s far har tagit ut pengar. Jag förklarade för henne att eftersom S.S. är drygt 16 år kräver jag att han undertecknar ansökan om uttag. S.S. har tillsammans med sin far varit på expeditionen och begärt ett uttag som båda undertecknat. Beträffande det förra uttaget säger S.S. att han var införstådd med detta och har undertecknat ansökan.

Överförmyndaren anmodades därefter att yttra sig över E.S:s påstående om att hon har begärt men inte fått ut redovisningshandlingar från överförmyndaren. Barbro Forslund uppgav följande.

E.S. har begärt att få ta del av redovisningshandlingar vilket hon även har fått. Någon begäran om att få ut handlingar har inte kommit oss tillhanda.

E.S. yttrade sig över remissvaret. Hon uppgav bl.a. att hon numera erhållit kopior av årsräkningarna för åren 1999 och 2001–2002.

Vid en förnyad granskning av överförmyndarens akt i förmyndarskapsärendet har följande framkommit. En begäran från E.S. om att omgående få ut redovisningshandlingarna avseende S.S. kom in till överförmyndaren den 5 april 2005. De begärda redovisningshandlingarna översändes enligt en anteckning i akten till E.S. den 9 april 2005. När överförmyndaren den 1 november 2005 översände akten i ärendet till JO hade ännu inte årsräkningen för år 2004 inkommit till myndigheten.

I beslut den 17 februari 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Överförmyndares tillsyn över föräldrars förmyndarförvaltning

Bestämmelser om föräldrars förmyndarförvaltning finns i 13 kap. föräldrabalken. När en omyndigs föräldrar är förmyndare är det föräldrarna som bestämmer hur tillgångar som står under deras förvaltning skall användas eller placeras. Om endast en av föräldrarna är förmyndare, gäller bestämmelserna om förmyndare honom eller henne (1 §). I vissa angivna fall skall föräldraförvaltningen vara underkastad överförmyndarkontroll. Så skall ske bl.a. om den omyndige har tillgångar som kommit att överstiga åtta gånger gällande basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (2 § första stycket). I fråga om dessa föräldraförvaltningar gäller särskilda regler om dels placering m.m., dels redovisningsskyldighet till överförmyndaren. Inom en månad efter det att värdet av den omyndiges tillgångar överstigit ovan nämnda belopp, skall föräldrarna ge in en förteckning över tillgångarna till överförmyndaren (3 § första stycket). Den omyndiges tillgångar får i vissa angivna fall placeras utan samtycke av överförmyndaren (5 §). Placering i aktier kräver dock samtycke från överförmyndaren (6 §). Detsamma gäller vid uttag av försäkringsersättning som betalats ut till en omyndig genom att sättas in på bank med uppgift om att medlen inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd (8 §). Föräldrar skall före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av den omyndiges egendom. I årsräkningen skall anges egendomen och dess värde vid början och slutet av den tid som räkningen avser, skulder som hänför sig till egendomen vid samma tidpunkter och inkomster av egendomen och utgifter som har betalats med egendomen eller dess avkastning (14 §).

G.Ö:s föräldraförvaltning är underkastad överförmyndarkontroll. Innan jag går in på frågan om överförmyndaren i något avseende brustit i sin tillsyn över G.Ö:s förvaltning, vill jag något kommentera vad som framkommit vid granskningen av överförmyndarens akt i det aktuella ärendet. Såvitt framgår av handlingarna lämnade G.Ö. aldrig in någon förteckning över S.S. tillgångar till överförmyndaren. Vidare saknas årsräkningar för åren 1998 och 2000 samt nu även för år 2004. Det innebär att det inte är möjligt att, enbart genom en granskning av akten, få en klar bild över S.S:s ekonomiska förhållanden. Redan det är naturligtvis en allvarlig anmärkning mot överförmyndaren. I det sammanhanget vill jag dock erinra om att jag i ärendet inhämtat yttrande endast från den nuvarande överförmyndaren i Gotlands kommun och att jag därför har begränsat min granskning till att avse den period under vilken hon varit verksam som överförmyndare. Det innebär att jag inte går närmare in på åtgärder som vidtagits av Barbro Forslunds företrädare under tiden från 1998 och fram till den 31 december 2002.

Överförmyndarens kontroll över G.Ö:s föräldraförvaltning

Den 10 februari 2004 inkom till överförmyndaren av G.Ö. upprättade årsräkningar för åren 2001–2003. Räkningarna innehöll, som angetts ovan, endast

uppgifter om S.S. tillgångar i form av fond- och aktieinnehav vid varje års slut. Däremot saknades uppgifter om värdet på S.S:s tillgångar vid respektive års början liksom uppgifter om inkomster och utgifter. Trots de angivna bristerna och trots att årsräkningarna för åren 1998 och 2000 saknades, granskade överförmyndaren de ingivna räkningarna utan anmärkning. Enligt min mening är det uppenbart att överförmyndarens beslut att godkänna räkningarna inte föregicks av någon reell prövning. Jag kan dessutom konstatera att de ingivna räkningarna helt saknar uppgift om S.S. fordran på G.Ö. enligt det till överförmyndaren tidigare ingivna skuldebrevet. Det ingår naturligtvis i överförmyndarens kontroll över föräldraförvaltningen att bevaka att lånet amorteras och att ränta betalas enligt villkoren i skuldebrevet. Om överförmyndaren gjort en sådan kontroll, har hennes åtgärder i vart fall inte dokumenterats i akten.

Under år 2004 meddelade överförmyndaren vid två tillfällen beslut om s.k. uttagstillstånd avseende S.S:s medel. Den 10 februari gav hon G.Ö. tillstånd att från S.S. konto ta ut 20 000 kr. Den 7 juni gavs G.Ö. tillstånd att sälja andelar i S.S:s fondförsäkring till ett belopp om 20 000 kr. Inte heller dessa beslut kan enligt min mening, med hänsyn till den bristfälliga redovisningen från G.Ö:s sida, ha föregåtts av någon reell prövning av överförmyndaren. I det sammanhanget vill jag också framhålla att det inte är en tillräcklig förutsättning för att ett sådant tillstånd skall ges att den omyndige själv har samtyckt till åtgärden. Som framgår av bestämmelserna i 9 kap. föräldrabalken har en underårig en mycket begränsad rätt att själv förfoga över sin egendom. Även om S.S. således har undertecknat ansökningarna om tillstånd till uttag, har det ålegat överförmyndaren att vid varje tillfälle göra en självständig bedömning av om ändamålet med uttaget varit rimligt. Vid en sådan prövning borde i vart fall poster som "lån till pappa", "skuld till mormor", "bil" och "telefonräkning" inte utan vidare utredning ha godtagits av överförmyndaren. Enligt 12 kap. 8 § föräldrabalken gäller dessutom att om fråga uppstår om rättshandling mellan en omyndig och förmyndaren, har förmyndaren inte rätt att företräda den omyndige. Det innebär att G.Ö. inte haft rätt att företräda S.S. i samband med upptagandet av lånet från denne. Överförmyndaren borde därför, när hon fick vetskap om lånet mellan S.S. och G.Ö., enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken ha förordnat god man att bevaka S.S. rätt vid rättshandlingens företagande.

Jag anser sammanfattningsvis att överförmyndaren i flera viktiga hänseenden grovt har brustit i sin tillsyn över G.Ö:s förvaltning och att hon förtjänar allvarlig kritik för detta. Bristerna vad gäller kontrollen av årsräkningar och tillståndsbeslut överensstämmer för övrigt med de iakttagelser som jag gjorde vid min inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun under hösten 2005. När det gäller det aktuella förmynderskapsärendet utgår jag från att effektiva åtgärder omedelbart vidtas för att förmå G.Ö. att fullgöra den redovisningsskyldighet som åligger honom enligt reglerna i föräldrabalken. I det sammanhanget vill jag erinra om möjligheten att besluta om vitesföreläggande enligt 16 kap. 13 § föräldrabalken; ett tillvaratagande av den omyndiges rätt förutsätter att överförmyndaren utnyttjar de möjligheter som finns att framtvunga en redovisning.

Utlämnande av redovisningshandlingar

Enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken har en omyndig som fyllt 16 år och den som har god man eller förvaltare rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren. En sådan rätt har också den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar.

Någon begäran från E.S. om att få ta del av redovisningshandlingarna i det aktuella förmynderskapsärendet har inte dokumenterats i överförmyndarens akt förrän den 5 april 2005. Överförmyndaren har dock i sitt remissvar bekräftat att E.S. framställt en sådan begäran, och hon har också uppgett att E.S. fått se redovisning och kontoutdrag vid ett besök på överförmyndarexpeditionen den 21 maj 2003. Jag finner inte skäl att ifrågasätta denna uppgift från överförmyndaren. Däremot kan jag konstatera att G.Ö. vid tidpunkten för E.S:s besök ännu inte gett in årsräkningarna för åren 2001–2003 och att således den enda redovisningshandling som fanns tillgänglig hos överförmyndaren var räkningen för år 1999. Jag utgår från att överförmyndaren nu har tagit ställning till E.S:s begäran i alla delar och vidtar inga ytterligare åtgärder i saken.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

En kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m.

(Dnr 2305-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Britt-Marie Calado på Stadsbyggnadsnämnden i Malmö kommun med anledning av handläggningen av ett ärende om bostadsanpassningsbidrag. Hon uppgav bl.a. följande. Hennes mor, E.J., hade ansökt hos nämnden om bostadsanpassningsbidrag för en trapphiss. Nämnden beslutade att avslå hennes ansökan. Britt-Marie Calado lämnade personligen in ett överklagande av beslutet till kommunen. När hon flera månader senare undersökte vad som hade hänt i ärendet framkom att kommunen ännu inte hade överlämnat överklagandet till länsrätten.

Britt-Marie Calado framförde i sin anmälan också andra klagomål rörande ärendet om bostadsanpassningsbidrag.

Utredning

Stadsbyggnadsnämnden i Malmö kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig angående vad Britt-Marie Calado hade framfört om handläggningen av överklagandet.

Nämnden beslutade att som sitt yttrande åberopa ett vid stadsbyggnadskontoret upprättat tjänsteutlåtande, vari anfördes bl.a. följande.

E.J. ansökte 2003-09-25, hos stadsbyggnadskontoret (handläggande förvaltning av bostadsanpassningsbidrag, handläggare Hans Henriksson), om bostadsanpassningsbidrag för en trapphiss...

En ansökan om bostadsanpassningsbidrag skall åtföljas av ett intyg av arbetsterapeut, läkare eller annan sakkunnig som utvisar att de åtgärder bidraget söks för är nödvändiga med hänsyn till funktionshindret.

I samband med kommunens (Västra innerstaden stadsdelsförvaltning) arbetsterapeuts prövning och bedömning på plats önskades en observation avseende sökandens rörelseförmåga att gå i trappor. Sökanden och sökandens dotter nekar att medverka i en sådan bedömning. Med hänsyn härtill kunde arbetsterapeuten ej intyga behovet av sökt anpassningsåtgärd, ...

Med ovanstående motivering avslogs ärendet 2003-10-22. Beslutet, som togs i delegation av stadsbyggnadsnämnden och åtföljdes av besvärshänvisning, delgavs sökanden via brev med mottagningsbevis.

E.J. överklagade stadsbyggnadsnämndens beslut. Överklagandet, ställt till länsrätten i Skåne län, inkom till stadsbyggnadskontoret 2003-11-17 (inom föreskriven tid).

Vid stadsbyggnadskontorets genomgång av överklagandet konstaterades, med avseende på nya fakta, att kommunens beslut om avslag borde omprövas. Vidare bedömdes att en prövning av överklagandet hos länsrätten skulle innebära en avsevärd, icke önskvärd tidsspilla. Med avseende på ovanstående beslutade kontoret om omprövning av ärendet enligt 27 § förvaltningslagen. Överklagandet överlämnades sålunda ej till länsrätten (25 § förvaltningslagen).

Kontakt togs med kommunens arbetsterapeut på stadsdelsförvaltningen om en ny prövning och bedömning på plats.

Kommunens arbetsterapeut kontaktade, under december 2003, sökanden för bestämmande av ny tid för prövning och bedömning på plats. Sökanden och sökandens dotter meddelade att man inte vill ha någon ny prövning på plats utan vill att länsrätten prövar det inlämnade överklagandet. Arbetsterapeuten meddelade i sin tur sökandens önskemål till stadsbyggnadskontoret. Detta meddelande har dock aldrig registrerats på ärenderegisträrens händelselista.

Då sökanden ej hört något ifrån länsrätten kontrollerade densamme anledningen varvid det uppdagades att överklagandet aldrig överlämnats till länsrätten. Sökandens dotter tog då kontakt med stadsbyggnadskontorets handläggare Hans Henriksson varvid ärendet åter aktualiserades och kommunens arbetsterapeut återigen kopplades in.

Kontakt upprättades, 2004-04-28, mellan sökandens dotter och kommunens arbetsterapeut och sjukgymnast för ny prövning och bedömning på plats. Tidpunkten för den nya prövningen bestämdes till 2004-05-04. Vid tidpunkten för den nya prövningen var arbetsterapeuten sjuk varvid det beslutades om nytt datum 2004-05-07.

Efter prövning och bedömning 2004-05-07 utfärdade kommunens arbetsterapeut 2004-05-11 nytt intyg där behovet av bl.a. trapphiss intygas, Intyg från fastighetsägaren om medgivande till anpassningsåtgärderna inkom till stadsdelsförvaltningen 2004-05-18. Den förnyade ansökan om bostadsanpassningsbidrag, med intygen från arbetsterapeuten och fastighetsägaren som bilagor, inkom till stadsbyggnadskontoret 2004-05-24. Beslut om bostadsanpassningsbidrag togs i delegation av stadsbyggnadsnämnden 2004-06-01.

Under handläggningens gång kontaktade stadsbyggnadskontoret ... AB för prisuppgift avseende installation av trapphiss. Offert inkom till kontoret 2004-05-24. Montage av trapphissen beställdes samma dag som beslutet togs (2004-06-01). Orderbekräftelse inkom ... 2004-06-07 och under vecka 25 monterades trapphissen.

Den tidsutdräkt som förevarit mellan december 2003, då sökandens dotter meddelade önskemålet om prövning av överklagandet hos länsrätten, och april 2004, då ärendet åter aktualiserades, är naturligtvis olycklig. Stadsbyggnadskontoret har i sin handläggning missat sökandens önskemål om att få ärendet prövat hos länsrätten och i tron att handläggningen av ärendet fortgick, genom kontakter mellan sökanden och kommunens arbetsterapeut, ej heller bevakat ärendet.

Under år 2003 handlades 2 949 ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Personalstyrkan, på tre heltidsanställda, har sedan arbetsuppgifterna tillfördes stadsbyggnadskontoret år 1992 varit konstant. Då ärendemängden under de senaste åren ökat drastiskt har arbetssituationen inom enheten varit mycket pressande. Vidare har, under år 2003, enheten drabbats av en långtidssjuk-skrivning med vikarie som följd. Under december månad 2003 följde en pensionsavgång samt ett upphörande av en projektanställning. Under december genomfördes tillika en omflyttning av enhetens personal inom stadsbyggnadskontorets lokaler.

Med avseende på de senare årens ökade ärendemängd gjordes under 2003 en organisationsöversyn av enheten Bostadsanpassningsbidrag. Som en följd av denna beslutades under hösten att tillföra enheten ytterligare resurser och under våren 2004 har enheten således utökats med två handläggare.

Kontoret franhänder sig inte på något sätt ansvaret för de brister i handläggningen som uppstått i det aktuella ärendet och beklagar därför den olägenhet detta medfört för E.J. Den ovan redovisade arbetssituationen har dock varit en bidragande orsak till den uppkomna situationen. Kontoret vill dock framhålla att när väl den uppkomna situationen uppdagades genomfördes anpassningen mycket skyndsamt.

Britt-Marie Calado lämnades tillfälle att kommentera remissyttrandet, men hördes inte av.

I beslut den 4 november 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att nämnden genom ett beslut den 22 oktober 2003 avslag E.J:s ansökan om bostadsanpassningsbidrag till en trapphiss. Som skäl för beslutet angavs att bl.a. E.J. inte hade medverkat i utredningen och att arbetsterapeuten därför inte kunde intyga behovet av bostadsanpassningsåtgärder. När E.J:s överklagande av beslutet kom in den 17 november 2003 gjorde stadsbyggnadskontoret bedömningen att beslutet med hänsyn till nya uppgifter som kommit fram borde omprövas enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223). Förvaltningen ansåg att en prövning av överklagandet i länsrätten skulle innebära en avsevärd, icke önskvärd tidsspilla och överlämnade därför inte överklagandet till länsrätten.

I 27 § förvaltningslagen föreskrivs att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Syftet med bestämmelserna om omprövning är i första hand att felaktiga beslut skall ändras så snabbt, enkelt och billigt som möjligt. Ett överklagande får dock inte bli liggande hos myndigheten i avvaktan på omprövning, och skyldigheten att ompröva gäller normalt inte när det krävs ytterligare utredning i ärendet. (Se prop. 1985/86:80 s. 76 och 78.)

En beslutsmyndighet har utanför tillämpningsområdet för 27 § förvaltningslagen befogenhet att på sedvanerättslig grund ompröva sina beslut. Omprövningsmöjligheten bör dock användas med viss försiktighet. Befogenheten att ompröva beslut bör tillämpas så att den inte ger underlag för uppfattningen att myndigheterna undertrycker ett överklagande. Om en klagande har lämnat nya uppgifter som – om de är riktiga – skall föranleda omprövning har det emellertid ansetts ligga i linje med lagstiftarens avsikter att beslutsmyndigheten behåller ett överklagande en kort tid för att kontrollera om uppgifterna är riktiga. (Se a. prop. s. 42 och Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 328 f.).

Vad som har kommit fram om handläggningen i detta fall föranleder följande uttalanden.

Av vad som angavs som skäl för nämndens avslagsbeslut den 22 oktober 2003 framgår att utredningen i ärendet uppenbarligen inte var tillräcklig för att nämnden eller länsrätten skulle kunna ta ställning till E.J:s behov av bostadsanpassningsåtgärder. Jag har därför förståelse för nämndens vilja att i den uppkomna situationen inom ramen för ett omprövningsförfarande komplettera utredningen i ärendet. Avsikten var tydligen att detta skulle vara till fördel för E.J. Handläggningen, som borde ha skett med stor skyndsamhet, var dock redan inledningsvis alltför långsam. Först någon gång i december 2003 togs ny kontakt med E.J. I anslutning därtill meddelade hon att hon önskade att omprövningsförfarandet skulle avbrytas och ärendet överlämnas

till länsrätten. Detta föranledde på grund av förbiseende inte ens några överväganden av förvaltningen. Till följd av fortsatt bristfällig bevakning av ärendet vidtogs inte några handläggningsåtgärder alls förrän i slutet av april 2004. Förvaltningen tog då ny kontakt med E.J. och utredningen kunde sedan kompletteras. Nytt beslut i ärendet, genom vilket E.J. beviljades bostadsanpassningsbidrag, fattades först den 1 juni 2004. Vad nämnden har anfört om arbetssituationen på den aktuella enheten ursäktar inte bristerna i handläggningen. Jag är mycket kritisk till det inträffade. Jag noterar att nämnden har tillfört enheten ytterligare resurser.

Vad som har kommit fram i övrigt föranleder inte någon åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift

(Dnr 2561-2004)

I ett beslut den 7 oktober 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Inledning

Vid min inspektion av Socialnämnden i Orsa kommun och Socialnämnden i Mora kommun den 25–27 maj 2004 uppmärksammades följande.

Enligt ett avtal undertecknat i Örebro den 15 maj 2003 och i Orsa den 21 maj 2003 uppdrog Orsa kommun åt Niagara Utbildning AB att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilt ärende med dnr SN/000111. I avtalet angavs bl.a. att alkoholhandläggare skulle bistå med erforderliga handlingar. Den 26 maj 2003 utfärdades en fullmakt för Niagara Utbildning AB att företräda socialnämnden i ärendet med dnr SN/000111. Enligt ett avtal undertecknat i Örebro den 22 april 2004 och i Orsa den 26 april 2004 uppdrog Orsa kommun åt Niagara Utbildning AB att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden. I avtalet angavs bl.a. att kommunen skulle bistå med erforderliga handlingar, inhämta yttranden och kommunicera ärendet inför beslut.

Enligt ett avtal den 23 oktober 2003 uppdrog Socialnämnden i Mora kommun åt Hans Andersson/Gunnar Kriig Olsson, Box 379, 701 47 Örebro, att vara nämnden behjälplig med att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd och eventuell återkallelse av serveringstillstånd avseende ett restaurangaktiebolag. I avtalet angavs bl.a. att socialnämnden skulle handha all myndighetsutövning och sköta alla kontakter med bolaget och andra.

Socialnämnden i Orsa kommun och Socialnämnden i Mora kommun anmodades att yttra sig angående uppdraget till Niagara Utbildning AB respek-

tive Hans Andersson/Gunnar Kriig Olsson. Yttrandena skulle särskilt avse i vad mån avtalen innefattade överlämnande av myndighetsutövning.

Utredning

Socialnämnden i Orsa kommun yttrade i sitt remissvar att nämnden inte såg uppdraget att utföra utredning enligt angiven handläggning samt enligt upprättat avtal som ett överlämnande av myndighetsutövning. Till yttrandet fogades en skrivelse upprättad av socialförvaltningen i Orsa kommun den 27 augusti 2004. Av skrivelsen framgick bl.a. följande.

Den 16 oktober 1998 avtalades mellan Orsa kommun och Mora kommun att Mora kommun genom sin alkoholhandläggare skulle bistå med handläggning av ärenden enligt alkohollagen. Utredare Anders Stikopers hade enligt avtal uppdrag att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd. Socialnämndens arbetsutskott beslutade den 7 maj 2003 enligt förslag att anlita biträde i pågående utredning.

I maj 2004 sades avtalet muntligen upp av Mora kommun och Orsa kommun stod utan handläggare att utföra utredningar enligt alkohollagen. Mora kommun sade formellt upp avtalet rörande samarbete om handläggning av ansökningar enligt alkohollagen den 2 juli 2004. Mora kommun tvingades säga upp avtalet om samverkan av personalsociala skäl.

Orsa kommun har tillfälligt anlitat extern konsult, Niagara Utbildning, för att få en så objektiv och sakkunnig bedömning som möjligt, detta för att uppnå kvalitet i detta speciella fall då både alkoholhandläggare och ansvarig tjänsteman som var satta att utreda ärendet blev kritiserade för att vara dels inkompetenta, dels partiska.

Ansvarig tjänsteman i Orsa kommun, Astrid Lundberg, avdelningschef, Individ- och familjeomsorgen, har varit formellt ansvarig enligt förvaltningslagens bestämmelser. Utredningen har även varit underställd avdelningschefen och arbetats fram i nära samarbete med denna. Uppdragstagare har stått under myndighetens arbetsledning och utfört arbetsuppgifter enligt uppdraget.

I det aktuella ärendet har myndighetsutövningen inneburit följande: att ta emot anmälan/ansökan, att besluta att utredning skall inledas, att underrätta berörd part om att utredning har inletts, att utse handläggare, att överlämna eventuella handlingar till den som skall handlägga ärendet, att inhämta remisser samt uppgifter från myndigheter och enskilda personer, att dokumentera de uppgifter som inhämtats och olika åtgärder under utredningsarbetet, att delge part utredningen, att upplysa part om rätt till företräde inför socialnämnd, att föredra ärendet samt att fatta beslut och underrätta den enskilde om beslutet. Handläggningen som innefattar myndighetsutövning enligt ovan har Orsa kommun ansvarat för.

Hans Andersson, Niagara Utbildning AB, medverkade vid socialnämndens sammanträde för att bereda nämndens ledamöter möjlighet att ställa frågor. Uppdragstagaren Niagara Utbildning AB har tagit fram ett beslutsunderlag till Socialnämnden i Orsa kommun för att nämnden skall kunna bedöma om tillståndshavaren i det enskilda ärendet uppfyller kraven i alkohollagen. Uppdragstagaren har i samråd med ansvarig handläggare i Orsa kommun givit förslag till beslut.

Socialnämnden i Mora kommun lämnade följande yttrande.

Socialnämnden i Mora har en handläggartjänst för utredning och uppföljning av serveringstillstånd i kommunen. Antalet serveringstillstånd uppgår till ca 25 (under de senaste åren har antalet varierat mellan 23 och 28). Mora kommuns alkoholhandläggare har tidigare, enligt ett särskilt avtal, även åtagit sig utredningsuppdrag åt Socialnämnden i Orsa. Avtalet sades upp i mars 2004 och handläggaren har inte längre några uppdrag i grannkommunen.

Den aktuella restaurangen har tidigare fått flera allvarliga anmärkningar rörande formerna för serveringen av alkoholdrycker, ordningen i lokalerna etc. Tidigare anmärkningar föranledde vid ett tillfälle socialnämnden att dra in restaurangens tillstånd att servera alkohol. Nämndens beslut upphävdes dock efter att ärendet prövats i länsrätten. Relationen mellan kommunens alkoholhandläggare och restaurangens ägare har, i samband med de motsatta uppfattningar som förevarit, blivit allvarligt försämrade. Då förnyade anmälningar inkommit till socialnämnden rörande brister i restaurangens verksamhet, bedömde avdelningschefen för individ och familjeomsorgen att det inte var lämpligt att ordinarie handläggare utredde anmälan. Skälet till denna bedömning var dels att den dåliga relationen mellan kommunens alkoholhandläggare och restaurangens ägare allvarligt för att någon tilltro till handläggarens objektivitet skulle finnas. Den uppkomna situationen kunde uppfattas som nära jäv. Alkoholhandläggaren upplevde dessutom att han riskerade sin hälsa om han återigen utsattes för de starka påtryckningar och den psykiska belastning som förekommit i samband med hans tidigare handläggning i ärendet. Någon ersättare med tillräcklig kompetens att genomföra utredningen fanns inte bland övrig personal inom förvaltningen. Angränsande kommuners alkoholhandläggare saknade möjligheter att ta på sig uppdraget.

Mot ovanstående bakgrund planerades handläggningen av ärendet enligt följande: Avdelningschef för individ och familjeomsorg tog över det formella ansvaret för handläggningen av ärendet. Då de frågeställningar rörande fortsatt serveringstillstånd för restaurangaktiebolaget befanns vara av tämligen komplex karaktär, anlätades två sakkunniga utredare, Hans Andersson och Gunnar Kriig, från företaget Niagara Utbildning AB. De sakkunniga utredarna skulle, underställda avdelningschefen, bedöma det material som framkom under utredningen. Remisser till berörda myndigheter och kontakter med restaurangen ombesörjdes av socialnämndens personal. Ett tillsynsbesök genomfördes av avdelningschef tillsammans med Hans Andersson.

Avtalet som tecknades med Niagara Utbildning AB är formulerat så att **all** myndighetsutövning ligger på socialnämndens tjänstemän. Hans Anderssons och Gunnar Kriigs uppgift var att bedöma de skriftliga uppgifter som framkom under utredningen, i förhållande till gällande alkohollagstiftning samt värdera de skäl som enligt lagen finns för att socialnämnden skulle vidta åtgärder.

I avtalets formulering har särskilt framhållits att utredningen sker i nära samarbete med ansvarig befattningshavare, anställd av Mora kommun, vilken tillika är arbetsledare till Hans Andersson och Gunnar Kriig. I avtalet regleras även frågor om sekretess samt hantering av inkommande handlingar i ärendet.

Socialnämnden har sammanfattningsvis, för att uppnå god kvalitet på den utredning som ligger till grund för nämndens beslut om åtgärd i ärendet, i detta speciella fall använt sig av kompetenta utredare utanför skaran av anställda tjänstemän inom kommunen. Nämnden har valt att anlita två, i uppdraget namngivna, externa personer till uppgiften. Dessa har stått under direkt arbetsledning av verksamhetens chef. Arbetsledningen har varit utformad så att all kommunikation med berörda parter har skett genom kommunens handläggare i ärendet. Utredarna Hans Andersson och Gunnar Kriig har endast efter avdelningschefs beslut själva tagit kontakt med berörda parter i ärendet. Vägledande för utformandet av kontraktet, det vill säga att anlita så kallade "osjälvständiga uppdragstagare", har varit JO:s tidigare ställningstagande till förfaringssättet i förhållande till annan lagstiftning.

Socialnämnden är väl medveten om att myndighetsutövning inte, utan stöd i lag, får överlåtas till någon form av enskild verksamhet och att JO i tidigare beslut funnit att handläggningen av ärendet är så nära förknippad med myndighetsutövningen att förbudet att överlåta myndighetsutövningen även bör anses innefatta handläggningen.

För att ytterligare tydliggöra ansvarsfördelning mellan socialnämnden och konsultföretaget har det avtal som används vid anlitaandet av Niagara Utbildning AB ändrats något.

Socialnämnden i Mora kommun bifogade en kopia av det ändrade avtalet.

Bedömning

En förvaltningsuppgift kan enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Möjligheten att inom det kommunala området överlämna förvaltningsuppgifter regleras i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900). Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. I bestämmelsen hänvisas till kravet på lagstöd i 11 kap. 6 § regeringsformen, om uppgiften innefattar myndighetsutövning.

Regeln i 3 kap. 16 § kommunallagen har kommit till för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Regeln har emellertid getts en sådan utformning att den allmänt reglerar förutsättningarna för kommunerna och landstingen att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt (se bet. 1990/91:KU38 s. 44). Vad som avses i paragrafen med att en särskild ordning har föreskrivits har berörts i förarbetsuttalanden (prop. 1992/93:43 s. 5). En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angetts att ett visst kommunalt organ skall handha denna, såsom exempelvis i 7 kap. 15 § alkohollagen (1994:1738). Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till det är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

I 7 kap. alkohollagen finns bestämmelser om tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl. Av 7 kap. 12 § alkohollagen framgår att sådant tillstånd meddelas av den kommun där serveringsstället är beläget. Enligt 7 kap. 15 § fullgörs kommunens uppgifter enligt lagen av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vidare gäller enligt 16 § att kommunen får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt lagen skall ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att avgöra ärenden enligt kapitlet. I författningskommentaren till 7 kap. 16 § (prop. 1994/95:89 s. 108) uttalas att det inte föreligger något hinder för en kommun att anlita fristående expertis eller konsulter i tillståndsärenden så länge inte dessa anförtros uppgifter som innefattar någon form av myndighetsutövning. Detta följer, enligt vad som vidare uttalas, av allmänna regler och påkallar inte någon särskild bestämmelse; kommunen måste emellertid beakta de sekretessfrågor som därvid kan uppkomma.

Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen krävs ett beslut av kommunfullmäktige för ett överlämnande av en kommunal förvaltningsuppgift. Det framgår inte av utredningen om sådana beslut har fattats i de nu aktuella fallen.

Som nyss har sagts krävs stöd i lag för ett överlämnande beträffande sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut, gynnande eller missgynnande, eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Ett beslut om tillstånd att bedriva en viss verksamhet, t.ex. serveringstillstånd, innefattar myndighetsutövning. Det får beträffande sådana fall anses att även beredningen inför beslutet innefattar myndighetsutövning (jfr JO 2001/02 s. 250). Bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen bör inte ges annan innebörd än att den tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet anses i princip utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Att utreda förutsättningar för serveringstillstånd och att företräda en kommun i ett sådant ärende innefattar således myndighetsutövning som det enligt min mening inte finns stöd i lagstiftningen för att överlämna till bolag eller enskilda.

Socialnämnden i Mora har yttrat att det av nämnden ingångna avtalet har utformats mot bakgrund av gällande praxis avseende anlitande av s.k. osjälvständiga uppdragstagare. En kommun anses ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra en viss arbetsuppgift. Uppdragstagarens ställning i förhållande till den uppdragsgivande myndigheten har betydelse för frågan om uppdraget över huvud taget utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgifter. En uppdragstagare, under förutsättning att det är fråga om en fysisk person, kan ha en sådan anknytning till myndigheten att han eller hon kan anses delta i myndighetens verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under myndighetens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på anställda hos myndigheten. För uppdragstagare av detta slag, s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare, är bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) direkt tillämpliga. Vidare kommer de handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för sitt uppdrag att vara allmänna handlingar i myndighetens verksamhet (se JO 2001/02 s. 250). Även reglerna i brottsbalken om ansvar för tjänstefel och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar blir direkt tillämpliga beträffande en sådan uppdragstagare.

Socialnämnden i Mora kommun lämnade enligt lydelsen i avtalet utredningsuppdrag till två namngivna fysiska personer. Nämnden har uppgett att uppdragstagarna anlitas då det inte ansågs lämpligt att ordinarie handläggare utredde ärendet. Inget tyder emellertid på att det var fråga om annat än en arbetsuppgift av sådant slag som nämndens ordinarie personal vanligen utför. Enligt avtalets lydelse och enligt vad som sägs i remissvaret utövade verksamhetens chef direkt arbetsledning över utredarna. Dessa förefaller således inte ha haft en självständig ställning i förhållande till nämnden. Huruvida deras anknytning till nämnden varit sådan att de kan anses ha deltagit i nämndens verksamhet kan emellertid inte bedömas utifrån utredningen i detta ärende. Jag finner inte tillräckliga skäl att gå vidare i utredningen i denna del.

2006/07:JO1

Jag noterar dock att i det avtal som senare, i juni 2004, har träffats mellan nämnden och Niagara Utbildning AB uttryckligen anges att utredarna genom uppdraget deltar i nämndens verksamhet.

I de nu aktuella avtal som Orsa kommun ingick om utredningsuppdrag lämnades uppdragen direkt till ett bolag. Som förut sagts kan ett sådant subjekt i princip inte ha ställning som s.k. osjälvständig uppdragstagare. Det kan i och för sig finnas utrymme för en myndighet att träffa avtal med ett bolag om att bolaget skall ställa en viss person till myndighetens förfogande (se JO 2001/02 s. 250). De båda avtal som omfattas av min granskning hade emellertid inte ett sådant innehåll. Avtalen måste mot denna bakgrund uppfattas som ett överlämnande av förvaltningsuppgift vilket, i enlighet med det förut sagda, saknat lagstöd.

Jag förutsätter att de båda kommunerna i sin fortsatta handläggning av hit-hörande ärenden beaktar vad som har kommit fram i detta ärende.

Ärendet avslutas.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Meddelarfrihet

Fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m.

(Dnr 58-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO gjorde J.F. gällande att rektorn vid Korsavadsskolan i Simrishamn, Bengt-Göran Persson, hade kränkt anställdas yttrandefrihet. Vidare gjorde han gällande att chefen för Barn- och utbildningsförvaltningen i Simrishamn, Göran Nydahl, hade efterforskat vem som hade lämnat uppgifter till pressen samt uppmanat rektorerna att ”lägga locket på interna angelägenheter”. J.F. hänvisade till en artikel i Ystads Allehandas nätupplaga den 19 december 2003 och begärde att JO skulle utreda överträdelserna av grundlagen.

Den aktuella tidningsartikeln innehöll bl.a. följande.

/.../

I ett mail till sina anställda manar rektorn på Korsavadsenheten att inte prata om kommande besparingar med någon utanför skolan.

/.../

I brevet till ett stort antal anställda efterlyser rektor Bengt-Göran Persson synpunkter på hur man ska spara pengar under kommande år. Brevet avslutas med ”Vill inte att ni har denna diskussion i pressen, med förvaltningschefen, med vårdnadshavare eller med politiker, eftersom det är vår inre angelägenhet.”

/.../

Enligt vad YA erfar har förvaltningschefen Göran Nydahl manat alla enhetschefer att försöka sköta interna frågor internt. Ett fackligt ombud på en av kommunens skolor trotsade uppmaningen och kallades därför in på förvaltningschefens rum. Förvaltningschefens syfte var att pressa ombudet på vem som pratat med media.

/.../

Vi [*Lärarnas riksförbund, JO:s anmärkning*] ser nämligen tydligt att våra fackliga ombud straffas lönemässigt. I de skriftliga omdömen de anställda får står att de ”inte bidrar till ett positivt arbetsklimat”.

I en kompletterande anmälan förtydligade J.F., i anledning av sista stycket ovan, att han begärde att JO skulle granska samtliga förhållanden som beskrevs i tidningsartikeln.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Simrishamns kommun för utredning och yttrande.

Barn- och utbildningsnämnden hänvisade till särskilda yttranden uppräta- de av rektorn vid Korsavadsenheten och chefen för barn- och utbildningsför- valtningen samt yttrade för egen del bl.a. följande.

Barn- och utbildningschefen och våra skolledare liksom all övrig personal utför ett mycket gott arbete.

Barn- och utbildningsnämnden konstaterar, att i frågor av den art i vilken JO har begärt in yttrande, kan åsikterna divergera åtskilligt beroende på vil- ken version man förlitar sig på. Barn- och utbildningsnämnden kan vidare konstatera att det kan uppstå tolkningsproblem av vad som har sagts eller skrivits. Vi noterar att JO har begärt in yttrande från barn- och utbildnings- chefen och rektor Korsavadsskolan. Dessa yttranden skall nu bedömas av JO. Barn- och ungdomsnämnden tar därför inte ställning i sakfrågan utan överlä- ter denna bedömning åt JO. Nämnden vill ånyo /.../ påpeka att offentlighets- principen är en viktig grundbult inom barn- och utbildningsnämndens an- svarsområde. /.../

Rektorn för Korsavadsenheten, Bengt-Göran Persson, anförde följande.

Det har aldrig varit min avsikt eller ambition som rektor att ”tysta anställda”. Den tolkning som J.F. gjort är grundad på en bedömning utifrån ord i en lös- ryckt text utan koppling till den öppenhet och arbetskultur som vi har vid Korsavadsenheten. Jag kan tillstå att om man på detta sätt analyserar ett med- delande är formuleringen olycklig.

Den 21 november aviserade förvaltningschefen en eventuellt kommande ny/minskad resurstilldelning inför 2004. Inga beslut var fattade och jag upp- fattade informationen så vag att jag vid detta tillfälle inte var övertygad om att den var relevant. Efter viss eftertanke tog jag ändå beslutet att informera medarbetarna (ca 120 personer) då jag ansåg att det var viktigt att involvera dem i de nya tankar detta kunde komma att innebära och som skulle kunna komma att träda i kraft en dryg månad senare. Jag var klugen i detta mitt beslut då jag inte heller önskade att vilseleda personalen med felaktiga upp- gifter. Det visade sig senare att informationen från den 21 november kom att revideras.

Vidare har enheten jobbat fram rutiner för olika förändringar vilka vi arbetar efter /.../

Från den 21 november tills den 19 december, då vi hade terminsavslutning, har enhetens personal fått fortlöpande information om arbetet. Skolans elev- råd och enhetens Hem och Skola styrelse har också fått information om pågå- ende budgetarbete. Ingen som jag har träffat, har upplevt att jag försökt tysta ner budgetarbetet utan tvärtom uttryckt sig positiva för den delaktighet och öppenhet vi arbetar med.

Med anledning av enhetens olika verksamheter arbetar vi mycket med kommunikation/information via mail och jag har inte tänkt på att ord i vårt arbetsmaterial kan vägas på detta sätt av utomstående. Givetvis välkomnar jag detta intresse från allmänheten och hoppas på mer och givande skoldiskussio- ner i media. Korsavadsenheten har ingenting att dölja.

Utifrån dessa tankar uttryckte jag en önskan, inte något förbud, om att in- formationen var ämnad som uppstart inför det kommande budgetarbetet, för de som arbetar och studerar vid Korsavadsenheten. Har aldrig haft en tanke på att detta vårt arbete vid Korsavadsenheten skulle vara av sådant intresse, varför jag nu förstår, utifrån rubricerade förutsättningar, att jag borde formu- lerat mig annorlunda.

/.../

Bengt-Göran Persson bifogade det e-meddelande som han hade skickat till personal vid skolan. I meddelandet har redogjorts för den ekonomiska situationen för skolan m.m. samt efterfrågats adressaternas förslag på besparingar/nerdragningar. E-meddelandet avslutades på följande sätt:

Vill inte att ni har denna diskussion i pressen, med förvaltningschefen, med vårdnadshavare eller med politiker, eftersom det är vår inre angelägenhet. Vi måste ha tillit för varandras arbete och ansvar. Kan ju också berätta att detta tar mycket kraft från mig, men är övertygad om att vi tillsammans kan fixa detta vårt gemensamma uppdrag. /.../

Chefen för barn- och utbildningsförvaltningen, Göran Nydahl, anförde bl.a. följande.

Skolfrågorna i Simrishamn debatteras intensivt sedan en längre tid och speglas på lokalsidorna i Ystad Allehanda. Utifrån den erfarenhet och kunskap jag har om gällande lagstiftning är det inte förenligt med min roll som förvaltningschef att försöka dölja vissa verksamheter eller att försöka undvika att svara på frågor som pressen ställer. Många frågor kan betecknas som politiskt laddade och som förvaltningschef försöker jag svara utifrån ett professionellt skolperspektiv.

Vi har flera gånger i min ledningsgrupp diskuterat hur man kan ge allmänheten en positiv bild av Simrishamns skolverksamhet. En bild som den till stora delar förtjänar. Ledningsgruppen har inte för avsikt att ”lägga locket på” som anges i anmälan.

Jag har försökt påminna mig om jag någon gång efterforskat källan till någon artikel i tidningen (Ystad Allehanda), men jag kan inte finna något sådant tillfälle. Jag har inte heller pressat något fackligt ombud.

Jag kan dock komma ihåg en annan situation som utspelades i början av september 2003 strax efter det jag börjat som förvaltningschef i Simrishamn. /.../

Vid min första centrala samverkan medverkade skyddsombudet på Korsavads skolan. En av de stående punkterna vid denna typ av sammanträde är arbetsmiljöfrågor. Som ny förvaltningschef fick jag tydligt veta att personen i fråga hade en stark konflikt med rektorn på skolan. Någon tid efteråt stod det om en arbetsplatsundersökning i Ystad Allehanda där man uttalade ett kraftigt missnöje.

Vid nästa tillfälle som skyddsombudet var på förvaltningskontoret frågade jag henne om vilka arbetsmiljömässiga problem som framkommit vid undersökningen. Enligt henne var det främst rektorn som var grunden till alla problem. Jag har alltså inte på något sätt efterforskat några uppgifter. Hon angav i stället själv att hon blivit kontaktad av tidningen.

Vid detta tillfälle kan jag ha sagt att ”det vore bättre att lösa konflikten med rektorn än att enbart förmedla problemen till tidningen”. Det kan möjligen tolkas som att jag försökt hindra ett skyddsombud att tala med pressen. Å andra sidan är det naturligt att ha en öppen och rak kommunikation i skyddsfrågor med de skyddsombud som har valts för detta ändamål.

I artikeln står det att ”Förvaltningschefen Göran Nydahl gick inte att nå under gårdagen”. Detta tolkas ju ofta som om man inte vill uttala sig. Det borde vara allmänt känt att jag var på tre veckors besök hos min dotter i USA.

I artikeln framgår också att anställda manas till tysthet via rutiner för individuell lönesättning. Placeringen av detta uttalande i artikeln kan ge läsaren intryck av att detta har utgått från förvaltningschefen. Eftersom jag anställdes den 15 augusti 2003 och lönerrevisionen skedde under våren 2003 finns inget som helst sådant samband.

Barn- och utbildningsnämnden bifogade en skrivelse, daterad den 8 februari 2004, från huvudskyddsombudet vid Lärarnas Riksförbund, Inga-Lill Cedergren. Skrivelsen är ställd till Barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott inför dess sammanträde den 10 februari 2004 och är ett bemötande av yttrandet av Göran Nydahl om skyddsombudets besök på förvaltningskontoret (återgivet ovan). Inga-Lill Cedergren har i skrivelsen gjort gällande att förvaltningschefen efter ett möte uttryckte önskemål om att prata med henne på hans tjänsterum varefter han skulle ha frågat henne om det var hon som hade "gått till Ystads Allehanda" och vid hennes nekande svar även yttrat "vem skulle det annars vara?". Vidare skall förvaltningschefen ha frågat hur tidningen hade fått tag på enkäten samt yttrat att detta var arbetsmaterial och inte offentlig handling.

Av Barn- och utbildningsnämndens remissvar framgår att nämndens arbetsutskott den 21 januari 2004 fattade beslut om att uppdra åt förvaltningen att anordna utbildning för rektorer/enhetschefer rörande offentlighetsprincipen, tryckfrihetsförordningen, regeringsformens yttrandefrihetsparagraf m.m.

J.F. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 24 november 2005 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) 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 yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF ske genom lag.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) står det var och en fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till bl.a. tidningsredaktioner i alla de fall då något annat inte är föreskrivet i förordningen (meddelarfrihet). Undantag från meddelarfriheten finns, men någon sådan situation är det inte fråga om här.

I 3 kap. 4 § TF föreskrivs att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska den som lämnat ett meddelande för offentliggörande i tryckt skrift i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som inte står i strid med tryckfrihetsförordningen. För uppsåtlig efterforskning i strid med denna föreskrift döms enligt 5 § andra stycket i samma kapitel till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 1 kap. 3 § TF får ingen tilltalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan därtill i annan ordning eller i annat fall än tryckfrihetsförordningen medger. Härav anses följa att en myndighet inte får vidta någon form av sanktioner eller repressalier mot en anställd som utnyttjat sin meddelarfrihet.

Motsvarande bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns i 1 kap. 2 § (meddelarfriheten), 1 kap. 4 § (repressalieförbudet) samt 2 kap. 4 § och 5 § andra stycket (efterforskningsförbudet med straffsanktion) YGL.

Yttrandefriheten har också slagits fast i artikel 10 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Lagregleringen avseende yttrandefriheten ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan som alla andra ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. Den som är anställd i allmän tjänst har således rätt att fritt uttala sig om sådana förhållanden på sin arbetsplats som han anser bör komma till allmänhetens kännedom. Det finns emellertid regler i sekretesslagen (1980:100) som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst. Dessa regler saknar dock intresse här.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Detta innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att lämnade uppgifter är felaktiga. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Anställda vid myndigheter har således 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 arbetsformer. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar dock självfallet inte den anställde från hans eller hennes skyldighet att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv oavsett vilken uppfattning han kan ha om dessa.

Bedömning

E-meddelandet

Utgångspunkten för bedömningen av om innehållet i e-meddelandet kan anses på ett otillåtet sätt ha inskränkt de anställdas yttrandefrihet är frågan om det finns sakliga skäl att anta att de anställda har uppfattat meddelandet som en sådan inskränkning. Mot bakgrund av att Bengt-Göran Persson fäst avseende vid att e-meddelandet var att anse som "arbetsmaterial" vill jag här särskilt framhålla att frågan huruvida meddelandet var avsett för internt bruk eller ej är av underordnad betydelse i det nu diskuterade sammanhanget.

Bengt-Göran Persson har uppgett att syftet inte varit att begränsa yttrandefriheten. Den ifrågasatta formuleringen – "Vill inte att ni har denna diskussion i pressen, med förvaltningschefen, med vårdnadshavare eller med politiker, eftersom det är vår inre angelägenhet. Vi måste ha tillit för varandras arbete och ansvar" – ger dock vid handen att syftet inte varit att endast neutralt informera om de aviserade åtstramningarna och begära synpunkter på dessa.

2006/07:JO1

Formuleringen uttrycker därtill ett tydligt önskemål eller en rekommendation om att avhålla sig från kontakter med utomstående, däribland massmedia. Det är vidare att notera att det rör sig om ett meddelande från rektor, dvs. från en person i överordnad ställning i förhållande till meddelandets mottagare. Formuleringen torde av mottagarna lätt kunna uppfattas så att kontakter med t.ex. media skulle komma att betraktas som en illojal handling som eventuellt kunde inverka menligt på t.ex. befordringsmöjligheter, lönesättning, relationen till chefen eller arbetsklimatet i allmänhet. Även om meddelandet inte inrymmer något uttryckligt förbud att kontakta media ger det på ett sådant sätt uttryck för önskemålet att sådana kontakter inte skulle tas att det ändå måste anses innefatta en inskränkning av de anställdas yttrandefrihet. Jag finner inte skäl att göra några ytterligare uttalanden i denna del men vill avslutningsvis understryka att en chef måste iakttä stor försiktighet och inte formulera sig på ett sätt som i praktiken kan uppfattas som ett informellt förbud att göra bruk av den grundlagsskyddade yttrandefriheten.

Frågan om det förekommit otillåten efterforskning m.m.

Av den ovan redovisade rättsliga regleringen framgår att uppsåtligt brott mot efterforskningsförbudet är en handling som straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Det finns således generellt sett skäl att se mycket allvarligt på anklagelser om brott mot förbudet.

I det förevarande fallet står ord mot ord. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att genom ytterligare utredning försöka bringa klarhet i vilka yttranden som kan ha fällt och vad syftet varit med dessa. Jag lämnar således den saken.

Vad härefter gäller frågan om repressalieförbudet har överträtts, konstaterar jag att också här har framkommit olika uppfattningar om vad som har förevarit. Göran Nydahl har dock medgett att han kan ha sagt till skyddsombudet att ”det vore bättre att lösa konflikten med rektorn än att enbart förmedla problemen till tidningen”. Enligt min mening vore det alltför långtgående att betrakta yttrandet som en överträdelse av repressalieförbudet. Jag lämnar därför också den saken.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte några uttalanden från min sida.

Jag noterar med tillfredsställelse att barn- och utbildningsnämnden har tagit initiativ till utbildning avseende yttrandefrihetsfrågor m.m.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställs yttrande- och meddelarfrihet

(Dnr 4964-2004)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 30 november 2004, ifrågasatte Kurt Josefsson om uttalanden av företrädare för Tekniska nämnden i Ludvika kommun innebar en inskränkning av yttrandefriheten. Av anmälan framgick följande. Ordföranden m.fl. företrädare för nämnden hade offentligt, i tidningsintervjuer, framfört synpunkter på det sätt på vilket förvaltningschefen vid tekniska kontoret hade kommenterat poster i kommunens budgetberedning inför år 2005. Synpunkterna hade huvudsakligen bestått i att förvaltningschefen borde/skulle avhålla sig från kommentarer av den arten samt att det i allt väsentligt var förbehållet de förtroendevalda. Kurt Josefsson ifrågasatte om en sådan förmodad inskränkning i yttrandefriheten överensstämde med lag, övriga bestämmelser och avtal samt begärde att JO skulle pröva saken.

Till anmälan fogades artiklar ur Nya Ludvika Tidning den 5 november 2004, som innehöll bl.a. en intervju med nämndens ordförande, och den 9 november 2004 med bl.a. intervjuer med kommunchefen och ett kommunalråd.

Utredning

Tekniska nämnden i Ludvika kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som framfördes i anmälan. Tekniska nämnden gav in dels en tjänsteskrivelse, daterad den 20 januari 2005 och undertecknad av personalsekreteraren vid tekniska kontoret, dels ett beslut av nämnden den 9 februari 2005. Tjänsteskrivelsen hade följande innehåll.

Utredning för yttrande angående Kurt Josefssons anmälan till JO

Tekniska nämndens rambudget på 43,5 Mkr för 2005 antogs 11 augusti 2004 av tekniska nämnden.

Kommunstyrelsens budgetberedning behandlade sedan vid två tillfällen, BUB 1 den 20 september och BUB 2 den 11 oktober, samtliga nämnders budget inför kommunfullmäktiges beslut om budgeten den 1 december.

Budgetberedningen föreslog ytterligare sparkrav på TN:s verksamheter.

Med anledning av budgetberedningens förslag till ytterligare sparkrav ringde Nya Ludvika Tidnings reporter --- i slutet av oktober till förvaltningschefen på tekniska kontoret Bertil Höök för en kommentar till förslagen.

I två tidningsartiklar redogjorde sedan reportern vilka konsekvenser som tekniske chefen framfört kan bli rådande med de sparkrav som föreslås.

1. Sjöledning får vänta? – tekniske chefen bekymrad över prutningar
2. "Fel med äventyrsbad" – det är fel av politikerna att i rådande ekonomiska läge satsa på ett äventyrsbad

2006/07:JO1

Måndag den 1 november kom tekniska nämndens ordförande Sören Finnström in på Bertil Hööks tjänsterum, där även fastighetschef Stefan Andersson fanns och tog upp NLT:s tidningsartiklar.

Finnström sa till Höök: ”Du ska inte springa till tidningarna och lägga dig i politiken. Politiska uttalanden görs av oss politiker och inte av de anställda! Man måste veta sina roller, här är det jag som är vår presstalesman!”

Samtidigt ringde det på Hööks telefon, det var NLT:s reporter T.G. som ville ha Hööks kommentarer på det sedan tidigare av TN beslutat nedlagda växthuset. Höök svarade: ”det får du tala med Sören Finnström om. Det är han som är TN:s presstalesman. Han sitter här bredvid mig.”

Fredag den 5 november var det en stor artikel i Nya Ludvika Tidning. ”Bertil Höök tystad. Chefen för tekniska förvaltningen får inte prata om nämndens beslut.”

Till tjänsteskrivelsen fogades de aktuella tidningsartiklarna.

Nämndbeslutet hade inledningsvis följande innehåll.

Under höstens budgetarbete ringde Nya Ludvika Tidnings reporter T.G. till tekniska chefen Bertil Höök. T.G. önskade få tekniska chefs kommentarer avseende konsekvenser för de av budgetberedningen föreslagna prutkraven på tekniska nämndens verksamheter inför år 2005.

Höök förklarade att om va-taxan inte får höjas enligt TN:s förslag så kanske vi inte har råd att investera i ny vattenledning mellan Nyhammar-Sunnansjö.

T.G. frågade vidare, om medel till fastighetsunderhållet minskas enligt budgetberedningens förslag med 1,5 Mkr, hur kan ni då ha råd bygga ett äventyrsbad?

Höök svarar att det är mycket olyckligt att medel till underhåll skärs bort vilket gäller såväl för va-ledningar, gator som fastigheter. Med det är kanske mer populistiskt att bygga nytt än att underhålla det vi har? (Höök menade att det kanske är ett beslut som gör våra politiker populärare.)

I beslutet hänvisades sedan till tjänsteskrivelsen och redogjordes för JO-anmälan. Nämnden beslutade därefter att efter granskning av ärendet fanns inget att yttra angående Kurt Josefssons JO-anmälan.

Kurt Josefsson gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 30 december 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av föreskrifterna i 12 och 13 §§. Betydelsefulla begränsningar i yttrandefriheten följer av sekretesslagens (1980:100) olika föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Genom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står var och en fritt att, med vissa i förordningen angivna undantag, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offent-

liggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Det allmänna omfattar t.ex. kommuns valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att, utan repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra sina synpunkter på myndighetens verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar inte den anställde från skyldigheten att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas. Som framgår av det sagda innebär detta dock inte att den anställde är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om exempelvis sådana beslut och direktiv. Vidare finns det inte något som hindrar att en myndighet bestämmer vad som skall vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor samt utser en särskild person som får uttala sig på myndighetens vägnar. Självfallet får inte heller detta påverka vare sig den utsedda personens eller någon annan anställds möjligheter att ge uttryck åt sina privata åsikter.

Bedömning

Sedan nämnden anmodats att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i Kurt Josefssons anmälan hit har nämnden med överlämnande av bl.a. viss redogörelse över vad som hade förekommit i saken uttalat att inget finns att yttra angående Kurt Josefssons anmälan. Det kan enligt min mening sättas i fråga om nämnden härigenom fullgjort den i regeringsformen (12 kap. 6 §) föreskrivna skyldigheten för bl.a. förvaltningsmyndigheter att tillhandagå JO med de upplysningar och yttranden han begärt. Jag har därför övervägt att återremittera ärendet till nämnden men har slutligen stannat för pröva det i befintligt skick.

Nämndens ordförande Sören Finnström har tagit kontakt med Bertil Höök med anledning av dennes uttalanden i tidningsintervjuer om sin syn på följden av vissa politiska beslut. Enligt den redogörelse som nämnden har gett in till

2006/07:JO1

JO har ordföranden den 1 november 2004 yttrat följande till Bertil Höök: ”Du ska inte springa till tidningarna och lägga dig i politiken. Politiska uttalanden görs av oss politiker och inte av de anställda! Man måste veta sina roller, här är det jag som är vår presstalesman!”

Jag utgår från att redogörelsen på ett riktigt sätt återger vad som har förekommit.

Sören Finnström har genom sitt uttalande den 1 november 2004 hänvisat till att det är han som är nämndens presstalesman i politiska frågor. Som tidigare framgått är det inget som hindrar att nämnden utser en särskild person att svara gentemot medierna för myndighetens officiella ståndpunkt. Ett sådant beslut innebär dock inte att en anställd hos nämnden därmed är förhindrad att fritt ge uttryck för sina åsikter om t.ex. de beslut som myndigheten har fattat.

Sören Finnström, som i detta sammanhang får anses ha representerat nämnden och ha varit Bertil Hööks överordnade, har i det aktuella uttalandet kommenterat Bertil Hööks massmediekontakter i kritiska ordalag. Han har inte varit tillräckligt tydlig utan formulerat sig så att det kunde ge intrycket att Bertil Höök allmänt var förbjuden att tala med massmedier. Sören Finnströms handlande kan inte uppfattas på annat sätt än som en inskränkning av Bertil Hööks yttrande- och meddelarfrihet, för vilket Sören Finnström inte kan undgå kritik.

Det som i övrigt har framförts i anmälan föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida

Övriga områden

Försäkringskassans åtgärd att begära vissa uppgifter från en enskild förskola

(Dnr 1566-2005)

JO Nordenfelt meddelade den 9 november 2005 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

S.O. klagade, i en anmälan som kom in till JO den 5 april 2005, på att Försäkringskassan, försäkringskontoret Karlshamn, begärt ut uppgifter om ett barns närvaro från en kooperativ förskola. Han hänvisade därvid till en påminnelse/förnyad begäran från Försäkringskassan av den 22 mars 2005, i vilken anges att kassan, med stöd av 20 kap. 8 § lagen om allmän försäkring, har rätt att begära och få uppgifter från myndigheter, arbetsgivare eller någon annan. I skrivelsen anges vidare att den sekretess som kan gälla för uppgifterna även gäller hos kassan enligt 13 kap. 1 § sekretesslagen. S.O. gjorde i sammanhanget gällande att någon uppgiftsskyldighet inte finns för en enskild förskola samt att personal vid en enskild förskoleverksamhet inte omfattas av bestämmelserna i sekretesslagen.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över vad S.O. framfört i sin anmälan beträffande utformningen av Försäkringskassans brev av den 22 mars 2005. I remissvaret anförde Försäkringskassan, länskontoret Blekinge, genom länsdirektören Rolf Lindberg, följande.

Försäkringskassan har ingen annan uppfattning i ärendet än den som framförs av anmälaren. Försäkringskassan beklagar att brevet utformats på det sätt som skett. Brevet används normalt inte inom Försäkringskassan. Berörd handläggare är informerad om vilka möjligheter Försäkringskassan har att begära in uppgifter.

S.O. yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Enligt 20 kap. 8 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) är den som är försäkrad eller på annan grund har rätt till ersättning enligt denna lag skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

För bedömningen av rätten till ersättning som Försäkringskassan betalar ut enligt AFL får kassan vidare, enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket AFL, göra förfrågan hos den försäkrade eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter.

Statliga och kommunala myndigheter samt arbetsgivare och försäkringsinrättningar skall, enligt 20 kap. 9 § AFL, på begäran lämna domstol eller Försäkringskassan uppgift om namngiven person rörande förhållande, som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

2006/07:JO1

Försäkringskassan har således rätt att göra förfrågningar hos vem som helst som kan antas lämna nödvändiga uppgifter för kassans utredning i ett ärende, även en enskild förskola. Däremot finns det inte någon allmän skyldighet för sådana subjekt att besvara förfrågningar från Försäkringskassan. Som framgår ovan är det endast den försäkrade, statliga och kommunala myndigheter, försäkringsinrättningar och arbetsgivare som är *skyldiga* att lämna upplysningar till kassan.

Om ett privat rättssubjekt väljer att lämna ut begärda uppgifter omfattas inte dessa med automatik av sekretess. Bestämmelsen i 13 kap 1 § sekretesslagen (1980:100) om överföring av sekretess gäller enbart uppgifter mellan myndigheter.

Försäkringskassans brev av den 22 mars 2005 har således givits en mycket olämplig utformning. Såvitt framgår av Försäkringskassans yttrande hit beror detta på att en tjänsteman vid Försäkringskassan har saknat tillräckliga kunskaper om gällande regelverk. Detta är enligt min mening mycket otillfredsställande. Försäkringskassan har uppgett att berörd handläggare har fått information om vilka möjligheter kassan har att begära in uppgifter. Jag utgår från att kassan har lämnat motsvarande information också till övriga handläggare för att undvika att liknande händelser inträffar på nytt.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Fråga om skyldighet för kronofogdemyndighet att på begäran av gäldenären göra sammanställningar av uppgifter över utmätta belopp

(Dnr 4861-2005)

Med anledning av en anmälan mot Kronofogdemyndigheten i Karlstad, Örebrokontoret, meddelade *JO Nordenfelt* den 21 april 2006 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

J.E.A. klagade på att kronofogdemyndigheten hade vägrat att lämna ut viss information till honom. Han anförde därvid bl.a. följande. Han har skriftligen hos kronofogdemyndigheten begärt att få en sammanställning över de belopp som utmätts under åren samt en sammanställning över hur utmätta belopp har fördelats avseende kostnader, ränta och betalning av kapitalsskuld. Myndigheten har emellertid hävdats att den inte är skyldig att ge honom begärd information. J.E.A. framförde också synpunkter på att kronofogdemyndigheten och borgenärerna borde vara skyldiga att med automatik redovisa uppgifterna avseende vilka kostnader och vilken ränta som har utgått till Skatteverket och gäldenären.

Utredning

Anmälan remitterades till Kronofogdemyndigheten i Karlstad för yttrande över vad J.E.A. hade anført om hur myndigheten hade handlagt hans fram-

ställningar om att få ut vissa uppgifter. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom regionkronodirektören Tommy Palmqvist, i huvudsak följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

J.E.A. har förekommit för indrivning hos kronofogdemyndigheten sedan 1997. Under denna tid har myndigheten haft en omfattande kommunikation med J.E.A. i olika frågor rörande pågående indrivning mot honom. Han har under denna tid även fått myndighetens beslut om utmätning av hans lön samt myndighetens beslut om avslag av begäran om skuldsanering prövad av domstol. I båda fallen har myndighetens beslut vunnit laga kraft.

Punkten 1

J.E.A. har begärt sammanställning över utmätt belopp under de år han varit föremål för löneutmätning.

Myndigheten har inte uppfyllt hans begäran, då myndigheten inte ansett sig skyldig att göra någon sammanställning. Vad som hänt i ärendet framgår av kommunikationen mellan handläggaren och J.E.A.

Kronofogdemyndighetens hantering av mål om utmätning sker med hjälp av datastöd. Redovisning sker i REX. Datastödet ger möjlighet att ta fram uppgifter i ineliggande mål och mål som ännu inte gallrats. I varje mål redovisas hur influtna belopp krediterats. Mål som gallrats finns på mikrochips.

Kronofogdemyndigheten har ingen färdig sammanställning över vad som skett i de olika målen.

Sådan sammanställning kan inte heller tas fram med hjälp av befintligt datasystem. Det kräver betydande manuell arbetsinsats att tillmötesgå begäran.

Myndigheten är jämlikt bestämmelse i 13 kap. 4 § utsökningsbalken skyldig att hålla fördelningssammanträde och underrätta gäldenären jämte övriga sakägare i vissa fall om hur fördelning av utmäta medel skett mellan fordringsägarna i aktuella mål. Enligt gällande praxis hålls inte fördelningssammanträde under pågående löneutmätning. Sakägarna underrättas inte heller om hur medlen fördelats mellan utmätningsborgenärerna vid varje utbetalningstillfälle. Vad som utfallit på respektive mål kan däremot tas fram med hjälp av datastöd.

I samband med ändring av beslut om löneutmätning eller att ny utmätningsborgenär har tillkommit underrättas gäldenären om detta genom ändrings- eller tilläggsbeslut för att han ska få kännedom om mellan vilka fordringsägare medlen ska fördelas.

Genom särskild upplysningsblankett informeras även gäldenären om hur dels beslutet, dels kronofogdemyndighetens fördelning eller utbetalning av medel kan överklagas till behörig tingsrätt.

I nu aktuellt fall har kommunikationen mellan J.E.A. och myndighetens handläggare mer präglats av en principiell diskussion över vad som åligger myndigheten och vad som åligger hans fordringsägare.

J.E.A. har informerats om att myndigheten inte har någon skyldighet att göra någon sammanställning av allt som rör löneutmätningarna. Han har däremot självklart rätt till information om vad som hänt i de mål som berör honom så långt det är tekniskt och praktiskt möjligt att få fram uppgifterna.

Med stöd av datasystemet har myndigheten tagit fram utdrag på vad som influtit och hur beloppen har krediterats i ineliggande mål. Av utdragen i dessa mål framgår således även vad som har krediterats ränta och kostnader under 2005. Utdragen har i samband med handläggningen av detta ärende tillställts J.E.A.

Punkten 2

J.E.A. har också begärt en sammanställning över hur utmätta belopp disponerats och fördelats avseende 1) kostnader, 2) ränta, 3) kapitalskuld. Hans uppfattning är att kreditering ska göras i nämnd ordning.

J.E.A:s uppfattning om avräkningsordningen överensstämmer med den lagstadgade ordning, som normalt tillämpas. Dock gäller enligt 13 kap. 13 § utsökningsbalken att om fordringsägaren före medlens fördelning/utbetalning har yrkat en annan avräkningsordning så ska den tillämpas. Så har dock inte varit fallet i J.E.A:s nu aktuella mål, utan här har all avräkning skett mot ränta och kostnader.

Ett särskilt problem är att borgenär inte begär särskild krediteringsordning, men ändå avräknar influtna medel på annat sätt än kronofogdemyndigheten.

Av samma skäl som angivits i svaret under punkt 1 föreligger ingen skyldighet för myndigheten att göra en omfattande sammanställning av hur utmätta belopp fördelats och krediterats. Däremot kan myndigheten tillhandahålla utdrag som visar vad som influtit i respektive mål och hur beloppen krediterats.

Avslutningsvis konstaterar kronofogdemyndigheten att det är önskvärt att både borgenär och gäldenär åtminstone årsvis tillställs en redovisning över hur influtna löneutmätningens belopp fördelats och hur mycket ränta som krediterats. Det är inte tekniskt och praktiskt möjligt för myndigheten att göra detta utan datastöd. En sådan funktion är enligt uppgift planerad att införas i datasystemet INIT.

J.E.A. yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen har envar som begär det rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet, förutsatt att handlingen inte omfattas av sekretess. Begreppet handling avser inte endast framställning i skrift eller bild – dvs. konventionella handlingar – utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel samt sammanställningar av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program, s.k. potentiella handlingar. En förutsättning är härvid att sammanställningen skall kunna göras med rutinbetonade åtgärder. Därmed avses att det skall vara fråga om en begränsad arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader. Att en uppgiftssamling inte tidigare har existerat i sammanställd form hindrar däremot inte att en uppgiftssammanställning kan vara att betrakta som allmän handling (jfr JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 567).

I förevarande fall framgår det av utredningen att de sammanställningar som J.E.A. har efterfrågat inte finns tillgängliga hos kronofogdemyndigheten. Inte heller kan de tas fram med hjälp av befintligt datasystem. Det skulle således kräva en betydande manuell arbetsinsats att tillmötesgå J.E.A:s begäran. Enligt min mening har det således inte varit fråga om s.k. potentiella handlingar. J.E.A. har därför inte på grund av tryckfrihetsförordningens regler haft rätt till de begärda sammanställningarna.

Som kronofogdemyndigheten har anfört i sitt remissvar har J.E.A. däremot rätt till den information som finns i varje enskilt mål som berör honom och som kan tas fram med stöd av myndighetens datasystem. Detta borde den handläggare som mottog J.E.A:s begäran ha underrättat honom om.

Myndigheten har nu tagit fram utdrag på vad som influtit och hur beloppen har krediterats i ineliggande mål. Av utdragen i dessa mål framgår även vilken ränta och vilka kostnader som har krediterats under år 2005. Myndigheten har vidare framhållit att den i övriga mål kan ta fram utdrag över vad som influtit i respektive mål och hur beloppen krediterats. Någon ytterligare åtgärd från min sida framstår inte som nödvändig.

Vad J.E.A. i övrigt har framfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m.

(Dnr 1568-2003 och 1606-2003)

I ett beslut den 26 juni 2006 anförde *JO André* följande.

Bakgrund

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Utlämnandeåtgärder skall behandlas skyndsamt. Beslut varigenom en myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får enligt 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) överklagas hos kammarrätten.

I beslut den 10 juni 2003 (dnr 3591-2002) och 11 juni 2003 (dnr 3781-2002) behandlade jag anmälningar av L.E. och E.K. mot Göteborgs universitet angående dels långsam handläggning av deras respektive begäran att få ta del av handlingar utgörande forskningsmaterial, dels dröjsmål med att överlämna deras överklaganden av besluten i utlämnandeåtgärden till kammarrätten.

I mina beslut riktade jag allvarlig kritik mot universitetet för dess handläggning av ärendena.

De allmänna förvaltningsdomstolarnas prövning av L.E:s och E.K:s rätt att få ta del av det begärda forskningsmaterialet kom att ske enligt följande.

Kammarrätten i Göteborg förordnade i domar den 6 februari 2003 (mål nr 6208-2002 och 5741-2002) att L.E. och E.K. skulle få ta del av det begärda forskningsmaterialet och att universitetet skulle fastställa de förbehåll som därvid skulle gälla till skydd för enskildas intressen enligt vissa angivna bestämmelser i sekretesslagen.

Professor Christopher Gillberg, avdelningschef vid institutionen för kvinnors och barns hälsa, avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri, vid Göteborgs universitet – och ansvarig för den forskning som här är i fråga – ansökte därefter om resning i kammarrättens mål. Han ansökte samtidigt om inhibition av kammarrättens domar. I beslut den 4 april 2003 avvisade Regeringsrätten Christopher Gillbergs resningsansökningar på den grunden att han,

även om han indirekt berördes av kammarrättens domar, inte hade något av rättsordningen erkänt intresse i saken som gav honom rätt att ansöka om resning i målen.

Sedan kammarrättens domar vunnit laga kraft beslutade Göteborgs universitet den 7 april 2003 om de förbehåll som skulle gälla vid utlämnandet av handlingarna. L.E. och E.K. överklagade i delar universitetets beslut. I domar den 11 augusti 2003 (mål nr 3395-2003 och 3396-2003) upphävde Kammar-rätten i Göteborg vissa av förbehållen.

Christopher Gillberg ansökte därpå om resning i kammarrättens sistnämnda mål. Han ansökte även om inhibition av kammarrättens domar. I beslut den 5 november 2003 avvisade Regeringsrätten hans resningsansökningar på samma grund som i sina tidigare beslut.

Anmälningar och utredning, m.m.

I anmälningar som kom in till JO den 16 april (dnr 1568-2003) respektive den 23 april 2003 (dnr 1606-2003) framförde L.E. och E.K. klagomål mot Göteborgs universitet för dess underlåtenhet att utlämna forskningsmaterialet efter kammarrättens domar den 6 februari 2003. De gjorde gällande att universitetet motarbetade ett verkställande av dessa domar. De anförde att universitetet ännu en gång trotsade tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav när det gällde utlämnande av allmänna handlingar och nu även Kammar-rättens i Göteborg domar och Regeringsrättens beslut.

L.E. och E.K. inkom i september 2003 med tillägg till sina tidigare anmälningar. I skrivelserna kritiserade de nu även universitetets agerande efter kammarrättens domar den 11 augusti 2003. L.E. och E.K. hänvisade därvid bl.a. till en skrivelse daterad den 1 september 2003 som hade tillställts dem båda av Gunnar Svedberg, som sommaren 2003 hade tillträtt som rektor vid Göteborgs universitet. I skrivelsen angavs huvudsakligen följande.

Undertecknad har via brev den 14 augusti 2003 anmodat professor Christo-pher Gillberg vid universitetets institution för kvinnors och barns hälsa, avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri att ombesörja att aktuella handlingar skulle finnas tillgängliga för hämtning den 19 augusti 2003 för transport till en lokal inom universitetet angiven i av universitetet beslutade förbe-håll. Där skulle Ni kunna få ta del av handlingarna.

Gillberg har emellertid via brev den 18 augusti 2003 meddelat att han som avdelningschef, läkare, forskare och privatperson inte avser att överlämna det aktuella materialet i enlighet med anmodan och inte heller överlämna nyck-larna till arkivskåp innehållande aktuellt material. I sitt brev hänvisar Gillberg som skäl för sin vägran bland annat till hävdvunnen och lagstadgad forsknings- och läkareetik.

Ett stort antal forskare vid olika universitet i Sverige har till mig skriftligen framfört att det aktuella materialet av etiska skäl inte är möjligt att lämna ut till utomstående i strid med deltagarnas önskan. Man hävdar vidare att utlämning av materialet skulle innebära svåröverskådliga konsekvenser för framtida medicinsk forskning.

Jag har å ena sidan förståelse för Gillbergs etiska skäl att inte lämna ut forskningsmaterialet med hänsyn till gjorda utfästelser om sekretess till delta-garna i forskningsstudien. Å andra sidan har kammarrätten emellertid genom domen i februari gjort bedömningen att det får anses stå helt klart att ett ut-lämnande av begärda handlingar till Elinder under förbehåll inte skulle med-

föra sådan risk för skada eller men för enskilda intressen som skyddas genom sekretesslagen.

Göteborgs universitet har att rätta sig efter domar och beslut fattade i svensk domstol. Inom Göteborgs universitet har därför utredningar genomförts angående möjligheterna att bereda Er möjlighet att ta del av de aktuella handlingarna trots Gillbergs vägran att lämna ut materialet. I detta har ingått att i detalj klarlägga rättsläget och de praktiska möjligheterna att få tillgång till materialet för förflyttning från de lokaler där det nu finns. Materialet finns i låsta plåtskåp och lokalerna är försedda med valv som inte kan forceras utan mycket kraftigt våld om nycklar inte finns att tillgå. Gjorda utredningar visar också att personal med verksamhet knuten till de aktuella lokalerna inte kommer att tillåta att någon utanför denna verksamhet får tillgång till materialet.

Såsom universitetets rektor har jag det övergripande ansvaret för all verksamhet och samtliga medarbetare vid universitetet. Om några medarbetare vid universitetet i rådande läge skulle beordras att verkställa hämtning och förflyttning av materialet till annan plats, skulle dessa med största sannolikhet på plats ställas mot andra medarbetare vid universitetet. Redan det psykiska våld som därvid med stor sannolikhet skulle kunna komma att tillgripas skulle vara till väsentlig skada för såväl berörda medarbetare som för universitetet i stort. Det skulle inverka menligt på universitetets verksamhet nu och för lång tid framåt. Redan för mer än ett halvår sedan framförde ledande personer vid den aktuella verksamheten skriftligen till rektor, att hela verksamheten vid avdelningarna befann sig i kris beroende på den aktuella situationen.

Mot den ovan angivna bakgrunden konstaterar jag att Göteborgs universitet har gjort allt vad som rimligen kan krävas för att efterkomma kammarrättens domar. Om universitetet skulle vidta tvångsåtgärder internt för att tillhandahålla Er det aktuella materialet, skulle detta skada ett antal medarbetare vid universitetet och universitetets verksamhet i stort på sätt som inte kan försvaras med hänsyn till syftet med dessa åtgärder. Jag har därför beslutat att för närvarande inte, inom universitetets ram, vidta ytterligare åtgärder för att göra de aktuella handlingarna tillgängliga för Er.

Göteborgs universitet avser att föra frågan vidare till Statens ansvarsnämnd vad gäller Gillbergs vägran att lämna ut de aktuella handlingarna.

Den 14 oktober 2003 inhämtade JO från Statens ansvarsnämnd att något ärende inte hade initierats hos nämnden mot Christopher Gillberg.

Den 16 oktober 2003 upplyste Gunnar Svedberg per telefon att de aktuella handlingarna inte hade lämnats ut, bl.a. till följd av att det enligt den berörda avdelningens uppfattning var tveksamt om förbehållen i kammarrättens domar var uppfyllda.

Den 21 oktober 2003 anmodade JO rektor vid Göteborgs universitet att inkomma med utredning och yttrande över bl.a. vilka åtgärder som universitetet vidtagit för att lämna ut forskningsmaterialet i enlighet med Kammarrättens i Göteborg domar den 11 augusti 2003.

I sitt remissyttrande, daterat den 4 november 2003, anförde rektor Gunnar Svedberg bl.a. följande.

De handlingar varom det nu är fråga förvaras vid avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri på Kungsgatan 12 i Göteborg. Chef för denna avdelning är professorn Christopher Gillberg.

Enligt universitetets beslut av den 7 april 2003 skall L.E. under vissa förbehåll få ta del av begärda handlingar i universitetets lokal på Medicinaregatan 16 i Göteborg.

Den 14 augusti 2003 avlät rektor en skrivelse till Christopher Gillberg i vilken denne uppmanas att ombesörja att handlingarna finns tillgängliga för hämtning den 19 augusti 2003 kl. 09.00. /.../

När två personer från universitetets förvaltning infann sig på avdelningen den 19 augusti 2003 för att verkställa hämtningen av de aktuella handlingarna tilläts de inte detta av en anställd vid avdelningen, vars vägran att tillhandahålla handlingarna skedde på order av Christopher Gillberg (/.../).

Med anledning av det inträffade har rektor försökt få till stånd ett möte med Christopher Gillberg för att förmä honom att efterkomma kammarrättens dom. Detta möte kom dock inte till stånd förrän den 10 oktober 2003, eftersom Gillberg, som åtnjuter partiell tjänstledighet, befann sig utomlands. Vid detta besök vidhöll emellertid Christopher Gillberg sin uppfattning att inte lämna ut några handlingar. /.../

Möjligheten att få tillgång till handlingarna med hjälp av handräckningsinstitutet har undersökts men ej ansetts vara en framkomlig väg, eftersom ifrågavarande handlingar redan förvaras i en lokal som universitetet förhyr. Det synes dock vara L.E./E.K. obetaget att själv begära en verkställighet av domen.

Rektor beklagar att universitetet inte lyckats efterkomma kammarrättens dom. Eftersom handlingarna förvaras inlästa i valv, måste Christopher Gillberg, enligt rektors uppfattning, samverka med universitetet för att L.E./E.K. skall kunna få ta del av de aktuella handlingarna.

Den 1 december 2003 inhämtade JO från Gunnar Svedberg att han inte hade vidtagit eller övervägt några ytterligare åtgärder i handräckningsfrågan utöver vad som redovisats i universitetets yttrande till JO. Universitetet hade inte givit in någon anmälan till Statens ansvarsnämnd, men frågan övervägdes fortfarande.

Den 19 december 2003 uppgav Gunnar Svedberg till JO att inga handlingar i det aktuella ärendet hade lämnats ut. Rektor hade haft fortlöpande samtal med Christopher Gillberg i saken. Arne Wittlöv, ordförande i styrelsen vid Göteborgs universitet, hade uttryckt att saken var av den digniteten att den ”borde dras” i styrelsen. Ärendet hade därför tagits upp i styrelsen men bordlagts vid ett möte den 17 december 2003 till ett styrelsesammanträde i januari 2004 med hänvisning till att styrelsen borde pröva förbehållen på nytt. Arne Wittlöv hade också uppmanat rektor att gå vidare i frågan om en anmälan till Statens ansvarsnämnd.

Mot bakgrund av vad som framkommit fann jag anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts av befattningshavare vid Göteborgs universitet och inledde därför den 19 december 2003 en förundersökning rörande sådant brott. Jag uppdrog åt vice överåklagaren Kerstin Skarp vid Åklagarmyndigheten i Västerås att verkställa utredningen.

Den 22 januari 2004 beslutade styrelsen vid Göteborgs universitet *dels* ”att tillstyrka att rektor meddelar E.K. att det aktuella förbehållet i kammarrättsdomen inte är uppfyllt och att hon därmed inte har rätt att ta del av forskningsmaterialet i enlighet med begäran”, *dels* ”att uppdra åt rektor att utforma ytterligare förbehåll som säkerställer att L.E. har det berättigade intresse av att få ta del av forskningsmaterialet som hävdas i sakframställan”.

Den 27 januari 2004 meddelade Kerstin Norén, prorektor vid Göteborgs universitet, E.K. att rektor fann att hon inte kunde ta del av det aktuella forskningsmaterialet med hänvisning till det av Göteborgs universitet uppställda

och av kammarrätten accepterade förbehållet. Beslutet var inte försett med någon överklagandehänvisning.

I en skrivelse den 13 februari 2004 framförde E.K. till universitetet synpunkter på det nya beslutet och uttalade att hennes skrivelse skulle ses som ett överklagande, om beslutet inte skulle betraktas som ett besked om att universitetet vägrade att verkställa kammarrättens dom.

Den 20 februari 2004 beslutade Gunnar Svedberg att betrakta E.K:s skrivelse som ett överklagande och överlämnade efter rättidsprövning överklagandet till kammarrätten.

Beträffande L.E. uppställde Gunnar Svedberg – utöver de gällande förbehållen – den 2 februari 2004 ytterligare ett förbehåll enligt vilket L.E. skulle visa att det ingick i hans arbetsuppgifter hos Uppsala kommun att granska eller i övrigt skaffa sig kännedom om grundmaterialet för den aktuella forskningen.

Efter skrivelser från L.E. fattade rektor den 10 februari och den 18 februari 2004 ytterligare beslut i saken i vilka han konstaterade att L.E. inte uppfyllde det förbehåll som uppställts i beslutet den 2 februari.

Kammarrätten i Göteborg förordnade i domar den 4 maj 2004 (mål nr 1070-2004 och 1148-2004) att universitetets ”nya” beslut rörande L.E:s och E.K:s rätt att ta del av allmänna handlingar skulle upphävas.

Den 6 maj 2004 meddelade Göteborgs universitet, genom byråchefen Bengt Wedel, avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri att avdelningen nu måste ombesörja att de aktuella handlingarna fanns tillgängliga.

Christopher Gillberg meddelade per e-brev samma dag att han inte avsåg att medverka till att handlingarna utlämnades.

Den 9 maj 2004 lät tre medarbetare till Christopher Gillberg meddela Gunnar Svedberg att de den 7 maj–9 maj 2004 hade destruerat det aktuella forskningsmaterialet. (*Genom dom den 17 mars 2006 dömde Göteborgs tingsrätt de tre tjänstemännen för undertryckande av urkund, grovt brott, till villkorlig dom och dagsböter; JO:s anm.*)

Efter avslutad förundersökning beslutade jag den 18 januari 2005 att väcka åtal vid Göteborgs tingsrätt mot Christopher Gillberg, Gunnar Svedberg och Arne Wittlöv för tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Kammarrätten i Göteborg har i två domar den 6 februari 2003 (mål nr 6208-2002 och 5741-2002) förordnat att L.E. och E.K. skall få ta del av handlingar utgörande forskningsmaterial (den s.k. Göteborgsundersökningen) som förvaras i en av Göteborgs universitet förhyrd lokal. Kammarrätten förordnade i domarna att universitetet skulle fastställa de förbehåll som därvid skulle gälla till skydd för enskildas intressen enligt vissa angivna bestämmelser i sekretesslagen (1980:100). Göteborgs universitet har därefter uppställt ett antal förbehåll vilka i delar överklagades av L.E. och E.K. I domar den 11 augusti 2003 (mål nr 3395-2003 och 3396-2003) upphävde Kammarrätten i Göteborg vissa av förbehållen.

Christopher Gillberg har därefter och fram till den 7 maj 2004, då materialet uppges ha förstörts, i sin egenskap av avdelningschef vid institutionen för kvinnors och barns hälsa/avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri vid Göteborgs universitet uppsåtligen vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften genom att underlåta att efterfölja kammarrättens domar och låta L.E. och E.K. ta del av handlingarna. Gillberg har därvid dels för

egen del vägrat att lämna ut handlingarna, dels vägrat att göra handlingarna tillgängliga för Göteborgs universitets ledning.

Gunnar Svedberg har under hösten 2003 och fram till den 7 maj 2004, då materialet uppges ha förstörts, i sin egenskap av rektor vid Göteborgs universitet uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften genom att underlåta att efterfölja kammarrättens domar och låta L.E. och E.K. ta del av handlingarna. Svedberg har därvid inte tillsett att handlingarna var tillgängliga för utlämnande samt har genom upprättande av nya förbehåll och genom tolkning av tidigare förbehåll försökt förhindra att L.E. och E.K. skulle få del av handlingarna.

Arne Wittlöv har från december 2003 då frågan kommit att behandlas av styrelsen för Göteborgs universitet och fram till den 7 maj 2004, då materialet uppges ha förstörts, i sin egenskap av ordförande i styrelsen för Göteborgs universitet uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften genom att underlåta att efterfölja kammarrättens domar och låta L.E. och E.K. ta del av handlingarna. Wittlöv har därvid underlåtit att verka för att handlingarna skulle utlämnas till L.E. och E.K. och har tvärtom, jämte Gunnar Svedberg, genom upprättande av nya förbehåll och genom tolkning av tidigare förbehåll försökt förhindra att L.E. och E.K. skulle få del av handlingarna.

Brotten är inte att anse som ringa.

Göteborgs tingsrätts dom

I dom den 27 juni 2005 (mål nr B 2894-04) dömde Göteborgs tingsrätt Christopher Gillberg och Gunnar Svedberg för tjänstefel till villkorlig dom och dagsböter respektive dagsböter. Tingsrätten ogillade åtalet såvitt avsåg Arne Wittlöv. I domskälen antecknades bl.a. följande.

Christopher Gillberg

Åklagaren har lagt Christopher Gillberg till last att han efter domarna den 11 augusti 2003 vägrat lämna ut handlingarna till målsägandena. Skyldigheten att lämna ut forskningsmaterialet uppkom redan i februari och kvarstod så länge handlingarna inte gjorts tillgängliga. Christopher Gillberg hade på sin avdelning ansvaret för frågor av detta slag. Enligt Bengt Wedel hade dock utlämnandefrågan redan sommaren 2002 förts upp på rektorsnivå. Att rektor hade tagit på sig ansvaret för utlämnandet framgår också av att det var Gunnar Svedberg som gav Mårten Persson (*förvaltningschef vid Sahlgrenska Akademien; JO:s anm.*) direktiv om flyttningen av handlingarna. Eftersom Christopher Gillberg under den med åtalet avsedda tiden inte hade kvar ansvaret för utlämnandet kan det inte läggas honom till last att han för egen del vägrat lämna handlingarna till målsägandena.

Åklagaren har även gjort gällande att Christopher Gillberg vägrat göra handlingarna tillgängliga för universitetets ledning. Christopher Gillberg har förnekat att han vägrat detta.

Genom Christopher Gillbergs egna uppgifter är klarlagt att han i högsta grad ogillade kammarrättens domar, som han anser oriktiga, och att han hade och har uppfattningen att handlingarna inte skulle lämnas ut.

Gunnar Svedberg har i ett brev till Christopher Gillberg den 14 augusti 2005 klart uttalat att kammarrättens domar måste verkställas och ålagt Christopher Gillberg att ombesörja att handlingarna den 19 augusti fanns tillgängliga för hämtning och att eventuella nycklar överlämnades.

I sitt skriftliga svar till Gunnar Svedberg den 18 augusti förklarade Christopher Gillberg att han inte skulle komma att överlämna materialet eller nycklarna. Av Kerstin Lambers (*controller på avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri; JO:s anm.*) och Mårten Perssons berättelser framgår klart att orsaken till att Mårten Persson den 19 augusti inte fick tillgång till materialet

var de instruktioner Christopher Gillberg givit Kerstin Lamberg. I sitt e-postmeddelande till Gunnar Svedberg den 23 september uppgav Christopher Gillberg att han "avslagit" Mårten Perssons begäran att få flytta handlingarna. I ett e-postmeddelande till Gunnar Svedberg den 15 oktober förklarade Christopher Gillberg dels att han fått en order om flyttning, dels att han aldrig kommer att acceptera en flyttning. Christopher Gillberg har även i ett e-postmeddelande till Gunnar Svedberg den 4 december uppgett att han gjort "bedömningen att inte lämna ut materialet" varvid han vägt in risken för att detta skulle komma att lämnas ut till L.E. och E.K. Därtill kommer att Christopher Gillbergs egen personal, som framgår av deras upprop den 28 augusti, uppfattat att Christopher Gillberg beslutat att inte lämna ut forskningsmaterialet. Alla dessa omständigheter visar klart att Christopher Gillberg haft möjlighet att göra handlingarna tillgängliga för universitetets ledning men att han vägrat detta.

Christopher Gillberg har gjort gällande att universitetets ledning varit ense med honom i sakfrågorna och att uppmaningen till honom att tillhandahålla handlingarna endast var ett spel för galleriet. Att universitetsledningen eventuellt haft samma inställning som Christopher Gillberg i de sekretessfrågor som förts upp i kammarrätten är i detta mål överspelat. Efter domarna den 11 augusti har universitetsledningen klart uppmanat Christopher Gillberg att göra handlingarna tillgängliga och även vidtagit konkreta förberedelser för att dessa skulle kunna flyttas. Sedan hämtningsförsöket misslyckats har universitetsledningen på olika sätt under hösten och vintern fortsatt att arbeta med frågan om utlämnandet. Till saken hör också att JO i juni hade kritiserat universitetet för att handlingarna inte kom fram, vilket man från universitetets sida var väl medveten om. De angivna omständigheterna visar att universitetsledningen tagit kammarrättens domar på allvar och att deras uppmaning till Christopher Gillberg inte enbart var det spel som Christopher Gillberg påstått.

Uppgifterna om att de i undersökningen deltagande personerna utlovats sekretess och att ett utlämnande skulle strida mot Världsläkarförbundets Helsingforsdeklaration hör till sekretessfrågan och saknar därför betydelse i detta mål.

Att lämna eller inte lämna ut begärda handlingar är myndighetsutövning. Sedan frågan förts från avdelningen upp på rektorsnivå var Christopher Gillberg inte längre direkt ansvarig för att åtgärden skulle genomföras. Hans vägran att tillhandahålla handlingarna var emellertid en handläggningsåtgärd som omedelbart föregick själva myndighetsutövningen och som fick konsekvenser för L.E. och E.K.. Christopher Gillbergs vägran har därför skett vid universitetets myndighetsutövning. Hans vägran skall bedömas som ett uppsåttligt tjänstefel.

Gunnar Svedberg

Eftersom rektor tagit över ansvaret i utlämningsfrågan var det Gunnar Svedberg som skulle se till att kammarrättens domar följdes.

Efter kammarrättens domar den 11 augusti 2003 lät Gunnar Svedberg formulera och den 14 augusti skicka en skrivelse i saken till Christopher Gillberg, som var den som förvarade materialet. Han lät också vidta praktiska förberedelser för den flyttning av handlingarna som ansågs nödvändig. Så långt kan ingen anmärkning riktas mot Gunnar Svedbergs agerande. Sedan hämtningen misslyckats den 19 augusti har Gunnar Svedberg, enligt egna icke bestridda uppgifter som dessutom har stöd i Mårten Perssons utsaga, undersökt möjligheterna att få hjälp från fastighetsägaren och kronofogdemyndigheten. Biträde av polis övervägdes. Han har också konsulterat advokaten Rein Rooseniit och rådgjort med rektorn för Umeå universitet och företrädare för Utbildningsdepartementet. Även dessa åtgärder får i den uppkomna situationen anses vara tillräckliga på kort sikt.

Emellertid skickade Gunnar Svedberg den 1 september brev till L.E. och E.K. vari han förklarade att han gjort allt som rimligen kunde krävas och att han inte inom universitetets ram avsåg att vidta ytterligare åtgärder. Även om han i samma brev uppgav att han avsåg att föra Christopher Gillbergs vägran till Statens ansvarsnämnd ger breven det bestämda intrycket av att Gunnar Svedberg gett upp och inte ämnade göra något mera för att efterkomma domarna. Den därpå följande månaden synes inget konkret ha hänt i saken, vilket kan förklaras av att Gunnar Svedberg sökte åstadkomma ett sammanträffande med Christopher Gillberg men att denne sade sig inte ha tid att träffa sin chef förrän den 10 oktober.

De kontakter Gunnar Svedberg har haft med rektorn för Umeå universitet och företrädare för Utbildningsdepartementet tycks inte ha varit av beskaffenhet att föra frågan om utlämnande av handlingarna framåt. Kontakterna med fastighetsägaren har resulterat i beskedet att inga ytterligare nycklar fanns att tillgå samt i ett antagande att handlingarna förvarades i ett valv. Ingen närmare utredning om så var fallet gjordes trots att Mårten Persson enligt vad han uppgett hade "okulärbesiktigat" materialet och således borde ha vetat var det fanns. Det kan inte för Gunnar Svedberg ha framstått som särskilt sannolikt att Christopher Gillberg vid det planerade mötet den 10 oktober skulle gå med på att lämna ut handlingarna. Det är därför inte ursäktligt att avvakta detta möte utan att ha vidtagit kraftfulla åtgärder. Över huvud taget har Gunnar Svedberg under perioden den 1 september 2003 till den 10 oktober 2003 visat en oacceptabel passivitet i ett ärende där verk samma åtgärder skall vidtas skyndsamt. Han har därigenom gjort sig skyldig till tjänstefel.

Enligt tingsrättens uppfattning har Gunnar Svedberg under den nu aktuella perioden avsett att lämna ut handlingarna. Brottet är därför inte uppsåtligt utan oaktsamt. Vid bedömningen av oaktsamheten i ett handlande eller en underlåtenhet får omständigheter kring gärningsmannens person vägas in. Gunnar Svedberg är rektor för universitetet. Stora krav måste ställas på att han i sin myndighetsutövning hanterar administrativa ärenden korrekt. Brottet är med hänsyn härtill samt med beaktande av den långa tid som förflutit utan att verkningfulla åtgärder vidtagits inte att bedöma som ringa.

Vid det sammanträde som Gunnar Svedberg den 10 oktober hade med Christopher Gillberg företeddes en tidningsartikel skriven av juridikprofessorn Madeleine Leijonhufvud i hennes egenskap av biträdande generaldirektör i Vetenskapsrådet. I artikeln uttrycker Madeleine Leijonhufvud att Vetenskapsrådet har svårt att se att domarna lämnar något utrymme för utlämnande av materialet till E.K. Gunnar Svedberg har uppgett att han vid sitt samtal med Madeleine Leijonhufvud fått svaret att E.K. endast kunde ta del av handlingarna inom ett av Vetenskapsrådet finansierat projekt, vilket det här inte var fråga om. I anslutning till sammanträdet överlämnade Christopher Gillberg även ett utkast till en artikel, skriven av f.d. kammarrättspresidenten Nils O. Wentz. I utkastet görs gällande att L.E. och E.K. vilselett kammarrätten och att kammarrättens domar knappast är riktiga i sak.

Den omständigheten att en part anser att en domstol vilseletts eller att en dom av annan anledning är felaktig innebär inte att parten själv får avgöra huruvida domen skall följas eller ej. Forskningsmaterialet skulle därför ha lämnats ut. I detta fall får dock beaktas att Gunnar Svedberg den 10 oktober eller dagarna däromkring fått två uttalanden om hur kammarrättens domslut skulle tolkas och hanteras. Uttalandena gick sammantagna ut på att kammarrättens domar kanske inte omedelbart måste efterkommas.

Som tingsrätten tidigare anfört måste stora krav ställas på Gunnar Svedberg i hans myndighetsutövning. Dock har även den situation Gunnar Svedberg befunnit sig i betydelse. De aktuella handlingarna hade av någon anledning inte lämnats ut i samband med att förbehållen sattes upp i april 2003. Det Gunnar Svedberg i augusti fick att bedöma var därför något annorlunda än ett rutinmässigt utlämningsärende. Uttalandena från Madeleine Leijonhufvud

och Nils O. Wentz härrörde från två välrenommerade jurister som kunde förutsättas vara väl insatta i sakfrågorna. Dessa omständigheter sammantagna medför enligt tingsrättens mening att Gunnar Svedberg inte uppsåtligen handlat fel eller varit straffbart oaktsam vid tolkningen av innebörden i de lagda och godkända förbehållen. Gunnar Svedbergs handlande under tiden den 10 oktober fram till styrelsemötet den 17 december skall därför inte medföra ansvar.

Sedan utlämnandefrågorna hänskjutits till universitetsstyrelsen och tagits upp på dess sammanträde den 17 december har det rimligen ålegat Gunnar Svedberg att avvakta styrelsens ställningstagande. Hans passivitet mellan styrelsesammanträdena skall då inte heller medföra ansvar för honom.

Vid styrelsemötet den 22 januari 2004 beslutade styrelsen att tillstyrka att Gunnar Svedberg skulle meddela E.K. att hon inte hade rätt att ta del av forskningsmaterialet med motiveringen att ett av kammarrätten godkänt förbehåll inte var uppfyllt. Även om det var en av Gunnar Svedberg upprättad promemoria, vari han hänvisade till Madeleine Leijonhufvuds artikel, som låg bakom beslutet bör det inte läggas Gunnar Svedberg till last som uppsåtligt fel eller straffbar oaktsamhet att han följde styrelsens rekommendation.

Styrelsen beslutade också vid sammanträdet att ge Gunnar Svedberg i uppdrag att utforma ett nytt förbehåll för L.E. innan handlingarna utlämnades till denne. Även här låg Gunnar Svedbergs promemoria till grund för beslutet. Gunnar Svedberg hade i den delen upprättat sin promemoria med stöd av ett nytt utlåtande som Nils O. Wentz upprättat den 18 januari 2004 och i vilken Wentz förklarade sig inte finna något som hindrade att universitetet satte upp ytterligare förbehåll för L.E. Inte heller här kan det läggas Gunnar Svedberg till last att han fullföljde det uppdrag han fått av styrelsen.

Arne Wittlöv

Åklagaren har gjort gällande att Arne Wittlöv från styrelsemötet den 17 december 2003 och framåt underlåtit att efterkomma kammarrättens domar.

Utlämnandefrågan togs upp på styrelsemötet i december men bordlades till nästa sammanträde. Bordläggningen var med hänsyn till frågornas komplicerade karaktär en försvarlig åtgärd.

De beslut styrelsen fattade den 22 januari 2004 var felaktiga. I likhet med vad som anförts beträffande Gunnar Svedberg medför den omständigheten att styrelsen i en komplicerad situation beaktat uttalanden från två välrenommerade jurister att besluten inte skall läggas Arne Wittlöv till last som uppsåtligt brott eller straffbar oaktsamhet. Åtalet mot Arne Wittlöv skall därför ogillas.

/ --- /

PÅFÖLJD

Christopher Gillberg har handlat uppsåtligt. Hans agerande innefattar inte bara domstolstrots utan även en vägran att följa arbetsgivarens direktiv. Enbart böter är inte en tillräckligt ingripande påföljd. Christopher Gillberg skall dömas till villkorlig dom i kombination med böter.

För Gunnar Svedbergs del kan påföljden stanna vid enbart böter.

Två av rättens ledamöter var skiljaktiga och ville ogilla åtalet mot Gunnar Svedberg på den grunden att gärningen skulle bedömas som ringa.

Överklaganden m.m.

Christopher Gillberg överklagade tingsrättens dom och yrkade att åtalet skulle ogillas, i andra hand att påföljden skulle bestämmas till böter. Gunnar Svedberg yrkade att åtalet skulle ogillas i dess helhet. Jag yrkade att Gunnar Sved-

berg skulle dömas i enlighet med åtalet, dvs. avseende hela den tidsperiod som åtalet omfattade, och att straffet som en följd av det skulle skärpas samt att Arne Wittlöv skulle dömas för tjänstefel i enlighet med åtalet. Parterna motsatte sig varandras ändringsyrkanden.

I hovrätten justerades åtalet mot Gunnar Svedberg genom att orden ”efter den 1 september” lades till. Inledningen av den första meningen i gärningsbeskrivningens tredje stycke kom således att lyda ”Gunnar Svedberg har under hösten efter den 1 september 2003 och fram till den 7 maj 2004 ...”.

Hovrättens för Västra Sverige dom

I dom den 8 februari 2006 (mål nr B 3339-05) fastställde Hovrätten för Västra Sverige tingsrättens domslut. I hovrättens domskäl antecknades bl.a. följande.

4. Faktiska omständigheter

4.1 Göteborgsundersökningen

Från mitten av 1970-talet genomfördes inom Göteborgs universitet ett mångårigt forskningsprojekt inom ämnet neuropsykiatri med inriktning på förekomsten av s.k. MBD (DAMP/ADHD) hos barn. Projektet hade som syfte att i ett långtidsperspektiv belysa betydelsen av MBD och därmed förknippade problem. I undersökningen kom att ingå 141 förskolebarn som följdes upp vart tredje år till vuxen ålder. Deltagandet i undersökningen var frivilligt. Till barnens föräldrar och senare till ungdomarna själva gavs vissa löften om sekretess.

Forskningsmaterialet, benämnt Göteborgsundersökningen, omfattade ca 22 hyllmeter och bestod av ett stort antal protokoll, testresultat, intervjuvar, frågeformulär samt video- och audioband. Forskningsmaterialet innehöll ett mycket stort antal uppgifter av integritetskänslig natur om barnen och deras anhöriga. Göteborgsundersökningen har utgjort underlag för bl.a. ett flertal doktorsavhandlingar.

Materialet förvarades av avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri, där professor Christopher Gillberg är chef sedan länge, i avdelningens låsta lokaler på Kungsgatan i Göteborg. Forskningsprojektet hade ursprungligen lagts upp och inletts av andra forskare, men Christopher Gillberg hade sedermera kommit att ansvara för fullföljandet. Han hade själv lämnat ett visst sekretesslöfte till undersökningsdeltagarna.

/ --- /

5 Hovrättens bedömning

5.1 Allmänt om universitetets handläggning

Genom de två första domarna den 6 februari 2003 bestämde kammarrätten att E.K. och L.E. hade rätt att ta del av de begärda handlingarna. Genom de två senare domarna den 11 augusti 2003 bestämde kammarrätten vilka förbehåll som skulle gälla i samband med att handlingarna lämnades ut till dem. Genom kammarrättens domar hade således frågan om huruvida handlingarna skulle lämnas ut till E.K. och L.E. blivit slutligt avgjord.

Universitetet hade inför kammarrättens prövning möjlighet att anföra skäl mot att begärda handlingar skulle lämnas ut till E.K. och L.E. Sedan domarna, som inte kunde överklagas, fallit i februari 2003 har det saknat betydelse om universitetet ansåg att domstolen haft ett felaktigt eller bristfälligt underlag. Efter februari-domarna återstod för universitetet endast att formulera de förbehåll som man ansåg krävdes för att motverka att enskilda skulle drabbas av

men till följd av att handlingarna lämnades ut. Universitetet hade därefter tillfälle att inför kammarrätten argumentera för den utformning av förbehållen som universitetet hade valt. Sedan kammarrätten avgjort vilka förbehåll som kunde godtas, var även frågan om på vilka villkor som sökandena skulle få del av de begärda handlingarna slutligt avgjord. Det har därefter saknats utrymme för universitetet att göra en förnyad prövning av E.K:s och L.E:s rätt att ta del av handlingarna.

Vid den tid som åtalet avser var det således inte längre sekretesslagstiftningen som skulle tolkas och tillämpas utan kammarrättens domar. Dessa var tydliga till sitt innehåll. Av Gunnar Svedbergs brev till Christopher Gillberg den 14 augusti 2003 och till E.K. och L.E. den 1 september 2003 framgår att universitetets ledning hade förstått att det ålåg universitetet att omedelbart lämna ut handlingarna.

Redan tryckfrihetsförordningens krav på skyndsämhet vid handläggning av en begäran om att få ta del av en allmän handling borde ha medfört att universitetet undvek åtgärder som ytterligare fördröjde att handlingarna lämnades ut. Trots det har universitetet genom sin tolkning av förbehållen och genom att uppställa ytterligare förbehåll försvårat för E.K. och L.E. att få ta del av handlingarna.

5.2 Christopher Gillbergs ansvar

Åklagaren har påstått att Christopher Gillberg efter kammarrättens domar den 11 augusti 2003 och fram till den 7 maj 2004, då materialet uppges ha förstörts, i sin egenskap av avdelningschef vid avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri uppsåtligt åsidosatt vad som gäller för uppgiften genom att underlåta att efterfölja kammarrättens domar och låta L.E. och E.K. ta del av handlingarna. Enligt åtalet har Christopher Gillberg därvid dels för egen del vägrat att lämna ut handlingarna, dels vägrat att göra handlingarna tillgängliga för universitetets ledning.

Forskningsmaterialet var universitetets egendom och därmed att betrakta som allmän handling. Det förvarades hos avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri, där Christopher Gillberg var chef. Genom Gunnar Svedbergs brev den 14 augusti 2003, till vilket var fogad kopia av kammarrättens domar angående förbehållen, fick Christopher Gillberg klart för sig att det aktuella materialet måste lämnas ut. Som avdelningschef hade Christopher Gillberg ansvaret för att handlingarna gjordes tillgängliga för E.K. och L.E. Att Christopher Gillberg var medveten om att ansvaret närmast vilade på honom framgår inte minst av de instruktioner han inför Mårten Perssons besök hade gett Kerstin Lamberg att inte ge universitetsledningen tillgång till materialet. Det framgår också av Christopher Gillbergs skriftliga svar den 18 augusti 2003 till Gunnar Svedberg.

Universitetet hade genom Gunnar Svedberg beordrat Christopher Gillberg att överlämna materialet till universitetet, för förflyttning till en lokal där E.K. och L.E. skulle få ta del av det. Med hänsyn härtill anser hovrätten i likhet med tingsrätten att Christopher Gillberg inte kan fällas till ansvar för att han för egen del vägrat lämna ut handlingarna. Han var däremot skyldig att i enlighet med universitetets order ställa handlingarna till förfogande för förflyttning.

Christopher Gillberg har invänt att han inte uppfattade Gunnar Svedbergs order den 14 augusti 2003 som allvarligt menad. Han har därvid särskilt hänvisat till mötet den 18 augusti 2003, till att Mårten Persson inte följde upp besöket på avdelningen och till att han inte fick någon ny uppmaning att ställa materialet till förfogande.

Gunnar Svedberg har emellertid uppgett att han inte någon gång tagit tillbaka ordern från den 14 augusti 2003 och att det måste ha stått helt klart för Christopher Gillberg att ordern gällde fortlöpande, även om den inte uttryckligen upprepad. Enligt Gunnar Svedberg förekom inte något vid mötet den

18 augusti som kunde ha gett Christopher Gillberg uppfattningen att ordern inte längre gällde eller att den inte var allvarligt menad. Gunnar Svedbergs uppgifter har i detta avseende bekräftats av byråchefen vid rektors kansli Bengt Wedel. I samma riktning pekar det faktum att Bengt Wedel i tiden efter mötet den 18 augusti fick i uppdrag att utforma en anmälan till Statens ansvarsnämnd i anledning av Christopher Gillbergs vägran och att Christopher Gillberg kände till att en sådan anmälan övervägdes. Vidare framgår av flera e-postmeddelanden från Christopher Gillberg till Gunnar Svedberg att han under hela hösten alltjämt ansåg sig utsatt för kravet att lämna ifrån sig handlingarna och vidhöll sin uttryckliga ordervägran. Det har också framkommit att Gunnar Svedberg vid tiden för styrelsemötet den 17 december fortfarande övervägde att anmäla Christopher Gillberg till ansvarsnämnden. Slutligen har Arne Wittlöv berättat att han vid ett möte med Christopher Gillberg strax efter årsskiftet 2003/2004 frågade om denne alltjämt vidhöll sin vägran och att Christopher Gillberg bekräftade det.

Sammantaget finner hovrätten det bevisat att Christopher Gillberg var medveten om att ordern att ställa materialet till ledningens förfogande gällde fortlöpande från det att den tillsammans med kammarrättsdomarna kom honom till del den 14 augusti 2003. Han har varit skyldig att göra vad som ankom på honom för att domarna skulle följas.

Christopher Gillberg har förklarat att han aldrig varit beredd att medverka till att handlingarna skulle lämnas ut till E.K. eller L.E. Hans handlande har alltså varit uppsåtligt och har fått till följd att E.K. och L.E. definitivt förvägrades en grundlagsskyddad och principiellt viktig rättighet. Sammantaget finner hovrätten att Christopher Gillbergs handlande inneburit att han åsidosatt vad som gällde för honom i uppgiften som avdelningschef på ett sådant sätt att ansvar för tjänstefel i och för sig bör komma i fråga. Christopher Gillberg har emellertid även invänt att hans handlande bör anses ursäktligt med anledning av de övriga hänsyn han haft att ta.

Christopher Gillberg har således gjort gällande att han i en situation som den aktuella varit förhindrad av läkar- och forskareetik att lämna ut uppgifter om undersökningspersoner och deras anhöriga. Han har särskilt hänvisat till internationella deklARATIONER utformade av Världsläkarförbundet samt till Europakonventionen.

De internationella deklARATIONER som Världsläkarförbundet enats om har inte sådan karaktär att de har företräde framför svensk lag. Vad Christopher Gillberg har invänt med anledning av innehållet i dessa deklARATIONER saknar därför betydelse i målet.

Av artikel 8 i Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv samt att åtnjutandet av denna rättighet inte får inskränkas av offentlig myndighet annat än i vissa angivna fall. Sekretesslagens regler syftar till att, i enlighet med artikel 8 i Europakonventionen, skydda bl.a. enskilda från att uppgifter om deras personliga förhållanden röjs i andra fall än när det kan anses godtagbart med hänsyn till intresset av insyn i det allmännas verksamhet. Regelverket får anses uppfylla Europakonventionens krav och genom kammarrättens domar har slagits fast hur reglerna i det aktuella fallet skall tolkas. Christopher Gillbergs invändning om att hans handlande har varit ursäktligt med hänsyn till Europakonventionen kan därför inte godtas.

Christopher Gillberg har också anfört att han riskerade åtal för brott mot tystnadsplikt om han lämnade ut handlingarna till E.K. och L.E. Genom kammarrättens domar hade det emellertid slutligt avgjorts att sekretesslagen medgav att handlingarna lämnades ut. Något ansvar för brott mot tystnadsplikt kunde då självfallet inte komma i fråga, vilket Christopher Gillberg enligt hovrättens mening också måste ha förstått.

Christopher Gillberg har vidare hänvisat till att han varit bunden av de löften om sekretess som gavs till undersökningsdeltagarna i enlighet med de

krav som uppställdes för forskningen. Det sekretesslöfte som lämnades 1984 hade följande lydelse:

Alla uppgifter behandlas konfidentiellt och är hemligstämplade. Ingen databehandling med möjlighet att identifiera Ditt barn kommer att ske. Ingen information har lämnats tidigare eller kommer att lämnas nu till lä-raren angående barnet annat än att hon/han deltog vid skolstarten i en un-dersökning som utfördes från Östra sjukhuset, vars resultat nu, liksom vid en tidigare tillfälle för 3 år sedan, skall följas upp.

Senare lämnades ytterligare ett sekretesslöfte med följande lydelse:

Deltagandet är förstås helt frivilligt, och liksom vid tidigare undersök-ningstillfällen kommer Du aldrig någonsin att ingå i någon form av of-fentligt dataregister, och databearbetning kommer att ske på ett sätt så att ingen annan än vi som träffar Dej och har direktkontakt med Dej kan få reda på någonting över huvud taget om Dej.

De löften om sekretess som lämnats till undersökningsdeltagarna har åtmin-stone i vissa delar gått längre än vad sekretesslagen medger. Hovrätten kon-staterar att det saknas laglig möjlighet att skapa en vidare sekretess än som följer av sekretesslagen och att det inte är möjligt att besluta i en sekretessfrå-ga förrän en handling begärs utlämnad. Av detta följer att de ovan redovisade sekretesslöftena inte har företrädare framför gällande rätt eller domstols till-lämpning av rättsreglerna. Christopher Gillbergs invändningar är således inte relevanta för bedömningen av hans straffrättsliga ansvar.

Christopher Gillberg har slutligen gjort gällande att hans handlande varit försvarligt med hänsyn till att svensk forskning skulle råka i vanrykte och att benägenheten att delta i medicinska forskningsprojekt skulle minska, om uppgifter som lämnats i förtroende lämnas vidare till privatpersoner. Hovrät-ten anmärker att det finns andra möjligheter att ta tillvara forskningens intres-sen, t.ex. att avidentifiera undersökningsmaterial och därigenom undvika att känsliga uppgifter lämnas ut. Vad Christopher Gillberg har anfört i det här hänseendet kan i vart fall inte befria honom från ansvar.

Christopher Gillbergs handlande har således inte varit ursäktligt. Tvärtom har han under lång tid underlåtit att iaktta vad som ålegat honom som tjäns-teman med anledning av kammarrättens domar. Gärningen kan inte bedömas som ringa. Christopher Gillberg skall därför dömas för tjänstefel för tiden efter den 14 augusti 2003 då han fick kännedom om kammarrättens domar. Brottet är allvarligt eftersom Christopher Gillberg uppsåtligt åsidosatt den grundlagsfästa offentlighetsprincipen.

I fråga om påföljd gör hovrätten samma bedömning som tingsrätten.

5.3 Gunnar Svedbergs ansvar

Justitieombudsmannen har mot Gunnar Svedberg gjort gällande att denne från den 1 september 2003 och fram till den 7 maj 2004, då materialet uppges ha förstörts, i sin egenskap av rektor vid universitetet uppsåtligt eller av oakt-samhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften genom att underlåta att efterfölja kammarrättens domar och låta L.E. och E.K. ta del av handlingarna. Närmare bestämt har Justitieombudsmannen lagt Gunnar Svedberg till last att han inte tillsett att handlingarna var tillgängliga för ut-lämnande och att han genom upprättande av nya förbehåll och genom tolk-ning av tidigare förbehåll försökt förhindra att L.E. och E.K. skulle få del av handlingarna.

Såvitt gäller bedömningen av Gunnar Svedbergs handlande före den 10 oktober 2003, ansluter sig hovrätten till tingsrättens bedömning. Gunnar Svedberg har således under tiden från den 1 september till den 10 oktober 2003 genom passivitet gjort till skyldig till oaksamt tjänstefel, som inte kan bedömas som ringa.

När det gäller tiden därefter anser hovrätten att Gunnar Svedberg inte heller då agerat tillräckligt beslutsamt för att få tillgång till forskningsmaterialet. Gunnar Svedberg har emellertid gjort gällande att hans handlande efter denna tidpunkt inte bör medföra ansvar, eftersom han då fick del av två artiklar som gav honom uppfattningen att vissa ytterligare krav kunde ställas på E.K. och L.E. innan materialet kunde lämnas ut. Utredningen visar att Gunnar Svedberg med anledning härav föreslog styrelsen att E.K. skulle meddelas att hon inte kunde få del av materialet eftersom hon inte uppfyllde de uppställda förbehållen samt att ytterligare förbehåll skulle uppställas i förhållande till L.E. Gunnar Svedberg har anfört att hans uppfattning om att förfarandet var korrekt delades av välrenommerade jurister och att han följt deras råd. Han har vidare pekat på att universitetets styrelse ställde sig bakom hans förslag.

Utredningen visar att Christopher Gillberg under hösten skickade flera e-postmeddelanden till Gunnar Svedberg, av vilka framgick att Christopher Gillberg fortfarande ansåg sig utsatt för kravet att lämna ifrån sig handlingarna. Det har också framkommit att Gunnar Svedberg vid styrelsemötet i december ansåg att Christopher Gillberg måste anmälas till ansvarsnämnden för sin vägran att lämna ut handlingarna. Av Arne Wittlövs uppgifter framgår att han vid ett möte med Christopher Gillberg strax efter årsskiftet 2003/2004 tog upp frågan om denne fortfarande vägrade lämna ut materialet. Dessa omständigheter tyder på att Gunnar Svedberg för universitetets räkning insåg att handlingarna borde lämnas ut i enlighet med kammarrättens domar, men att han samtidigt med stöd av de båda artiklarna försökte finna en lösning med anledning av att han inte lyckats förmå Christopher Gillberg att lämna ifrån sig materialet.

För att Gunnar Svedbergs underlåtenhet att följa kammarrättens domar skall anses ursäktlig bör enligt hovrätten i vart fall krävas betydligt mer än att han tog del av de två artiklarna och inhämtade råd av författarna. Gunnar Svedberg hade som rektor tillgång till intern expertis i form av universitetets jurister och tjänstemännen inom det egna kansliet. Det har också framkommit att universitetet med anledning av ärendet hade kopplat in den advokat som man vanligtvis brukade anlita. Gunnar Svedberg har endast i obestämda ordalag berört innebörden av de råd och synpunkter han faktiskt fick från annat håll än från dem som hade författat de två artiklarna. Något skriftligt sakkunnigutlåtande har såvitt framkommit inte inhämtats. Sammantaget anser hovrätten därför inte att Gunnar Svedberg kan gå fri från ansvar. Det förhållandet att styrelsen ställt sig bakom hans förslag fråntar honom inte heller ansvaret.

Hovrätten finner således att Gunnar Svedberg under hela den tid som åtalet avser av oaktsamhet har åsidosatt sina åligganden i tjänsten som rektor genom att inte tillse att handlingarna blev tillgängliga för utlämnande. Gunnar Svedberg har vidare av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för hans uppgift genom upprättande av nya förbehåll och tolkning av tidigare förbehåll. Gärningen kan inte anses vara ringa. Gunnar Svedberg skall därför dömas för tjänstefel.

Den påföljd tingsrätten har bestämt är enligt hovrättens mening väl avvägd även med beaktande av att hovrätten bifaller åtalet för hela tidsperioden.

5.4 Arne Wittlövs ansvar

Åklagaren har mot Arne Wittlöv gjort gällande att han från december 2003 då frågan kom att behandlas av universitetsstyrelsen och fram till den 7 maj 2004, i sin egenskap av ordförande i styrelsen uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften genom att underlåta att efterfölja kammarrättens domar och låta L.E. och E.K. ta del av handlingarna. Åklagaren har närmare bestämt gjort gällande att Arne Wittlöv underlåtit att verka för att handlingarna skulle lämnas ut till L.E. och E.K. och att han tvärtom, jämte Gunnar Svedberg, genom upprättande av nya förbehåll

och genom tolkning av tidigare förbehåll försökt förhindra att L.E. och E.K. skulle få del av handlingarna.

Arne Wittlöv har även i hovrätten förnekat att han gjort sig skyldig till tjänstefel. Han har gjort gällande att ansvaret för utlämnande av allmänna handlingar legat på Gunnar Svedberg som myndighetschef och att det inte ingått i hans uppgifter som styrelseordförande att efterkomma kammarrättens domar eller i övrigt verka för att handlingarna lämnades ut. Arne Wittlöv har tillagt att styrelsen endast haft att informera sig och möjligen vägleda Gunnar Svedberg som rektor.

Av 2 § högskolelagen framgår att en högskolas styrelse har inseende över högskolans alla angelägenheter och ansvarar för att dess uppgifter fullgörs. Styrelsen skall således besluta i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation, om årsredovisningar, budgetunderlag och liknande viktigare framställningar, om viktigare föreskrifter, om vissa personalfrågor samt i frågor i övrigt som är av principiell vikt (2 kap. 2 § högskoleförordningen). Andra frågor skall i princip avgöras av rektor, som enligt 3 § högskolelagen skall leda verksamheten under styrelsen. Rektorn skall som myndighetens chef se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt (7 § verksförordningen).

Enligt hovrättens mening måste en fråga om utlämnande av allmänna handlingar i ett enskilt ärende anses vara en sådan rent administrativ och verkställande uppgift som det ankommer på universitetets rektor att sköta. I normala fall torde universitetets styrelse således inte fatta beslut i sådana ärenden. I det här fallet har ärendet emellertid kommit att behandlas av styrelsen. Det förhållandet att styrelsen därefter ställt sig bakom Gunnar Svedbergs förslag till åtgärder är dock enligt hovrättens mening inte tillräckligt för att Arne Wittlöv skall anses ha ådragit sig ett straffrättsligt ansvar för tjänstefel. Åtalet mot honom skall därför ogillas.

Överklagande av hovrättens dom

Christopher Gillberg överklagade hovrättens dom och yrkade att åtalet skulle ogillas. Högsta domstolen beslutade den 25 april 2006 att inte meddela prövningstillstånd. Hovrättens dom vann därmed laga kraft.

Övriga frågor

Förevarande två JO-ärenden rör, utöver de frågor om utlämnande av den s.k. Göteborgsundersökningen (Göteborgsstudien) som förundersökningen har omfattat, ytterligare frågor med anknytning till Göteborgsundersökningen.

I en av de kompletterande skrivelser som L.E. ingav till JO i september 2003 klagade han sålunda även på hur samma institution vid Göteborgs universitet – institutionen för kvinnors och barns hälsa – hade handlagt ett annat ärende om utlämnande av allmänna handlingar. I denna del anförde han bl.a. följande.

I en skrivelse den 10 juli 2003, med påminnelse den 19 augusti 2003, begärde han att få ta del av allmänna handlingar avseende den fortlöpande forskningsetiska prövningen av den s.k. Göteborgsstudien. Två månader efter att framställningen hade ingetts hade han ännu inte erhållit något svar i ärendet. Däremot hade institutionen, med anledning av hans begäran, tillställt stadsdirektören i Uppsala kommun en skrivelse. I sitt arbete som barnläkare i Uppsala kommun är L.E. knuten till socialförvaltningens Resurs- och kun-

skapscentrum. I institutionens skrivelse ifrågasattes hans rätt att, för aktuell framställan, använda sin arbetsadress i brevhuvudet och kommunens kuvert. I skrivelsen framfördes också påståenden om att han bedrev en ”massmedial kampanj” i en ”synnerligen aggressiv ton” och det uppgavs att ”det är känt att han vid tidsutdräkt anmäler handläggningen till JO”. Ytterligare en skrivelse i ärendet tillställdes olika högre befattningshavare verksamma inom Uppsala kommun. L.E. gjorde gällande att institutionens kontakter med Uppsala kommun inte hade någon relevans för frågan om handlingarna skulle lämnas ut eller inte, utan att institutionen sökte nedsvärta honom inför hans arbetsgivare, som repressalier för att han utnyttjat sin grundlagsfästa meddelarfrihet och för att han begärt att få ta del av allmän handling.

Såsom framgår av den redogörelse som ovan har lämnats för JO:s utredning av ärendena, anmodades rektor för Göteborgs universitet att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i den aktuella skrivelsen. I remissyttrandet, daterat den 4 november 2003, anfördes, såvitt här är i fråga, följande.

L.E. har den 10 juli 2003 hos institutionen för kvinnors och barns hälsa ansökt om att få ta del av allmänna handlingar avseende forskningsetisk prövning. Ansökan har ställts till institutionen under adress Kungsgatan 12 i Göteborg, d.v.s. adressen till avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri, som är en avdelning inom institutionen för kvinnors och barns hälsa.

L.E:s ansökan kom att handläggas av en befattningshavare vid avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri. I stället för att hänskjuta frågan om de begärda handlingarnas utlämnande till behörig befattningshavare inom Göteborgs universitet har vederbörande inlett en skriftväxling med L.E:s arbetsgivare i Uppsala kommun.

Prefekten vid institutionen för kvinnors och barns hälsa fick del av L.E:s nu aktuella ansökan, och dennes påminnelse av den 19 augusti 2003, först i och med JO:s remiss av den 21 oktober 2003.

Kunskapen hos universitetets anställda måste otvetydigt förbättras när det gäller allmänna handlingars offentlighet, sekretess och de särskilda krav som ställs på hanteringen av dessa frågor. Universitet kommer med anledning av det inträffade att vidta åtgärder för att förhindra ett upprepande. Universitet kommer också att med stor skyndsamhet behandla L.E:s ansökan om att få ta del av allmänna handlingar avseende den fortlöpande forskningsetiska prövningen i samband med den s.k. Göteborgsstudien.

L.E:s nu aktuella begäran har haft samband med den s.k. Göteborgsundersökningen så till vida att den gällt utfående av ”samtliga handlingar avseende den fortlöpande forskningsetiska prövningen” av Göteborgsundersökningen.

Såsom har anförts i remissvaret borde frågan om utlämnande ha hänskjutits till myndigheten för ställningstagande i ärendet. Detta har dock inte skett utan en tjänsteman vid institutionen har i stället skickat skrivelser till befattningshavare inom Uppsala kommun. Vid tidpunkten för remissyttrandet, dvs. nästan fyra månader efter att L.E. hade framfört sin begäran första gången, hade universitet fortfarande inte påbörjat den egentliga handläggningen av ärendet. Hanteringen förtjänar allvarlig kritik.

L.E. ingav senare kompletterande skrivelser, jämte andra handlingar, som beskrev den fortsatta handläggningen av hans utlämnandeframställan, dvs. i tiden efter remissvaret. Det som härvid framkom – bl.a. att vissa av de efterfrågade handlingarna i vart fall i september 2004 fortfarande inte hade till-

stälts L.E. och att detta berodde på att de inte hade kunnat återfinnas i universitetets arkiv – väckte frågor bl.a. rörande universitetets rutiner för arkivering av handlingar. Av det ingivna materialet framgick dock att L.E. hade begärt att universitetet skulle förklara varför handlingarna inte hade överlämnats till arkivet och att universitetets beredning av det ärendet pågick vid den tidpunkten. Mot den bakgrunden fann jag inte tillräckliga skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i saken.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendena föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendena avslutas.

Fråga om kommun haft möjlighet att i avtal med enskilda förskolor införa vissa villkor med anknytning till offentlighetsprincipen

(Dnr 3941-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde S.O. klagomål mot Barn- och ungdomsnämnden i Uppsala kommun. Han hemställde att JO skulle utreda och bedöma om en kommun, i avtal med huvudmän för enskild förskoleverksamhet, kunde ta in en klausul om att offentlighetsprincipen skulle gälla i verksamheten.

Till anmälan fanns fogad en artikel, med angivet publiceringsdatum den 10 september 2004, ur Uppsala Nya Tidnings textarkiv. Enligt denna artikel hade en enskild förskola, i samband med att ett avtal skulle tecknas med kommunen om bidrag till verksamheten, uppmärksammat ett nytt villkor med följande lydelse.

Förskolan ska i sin verksamhet tillämpa den av tryckfrihetsförordningen rörande (torde vara *följande*; JO:s anmärkning) offentlighetsprincipen, medförande att uppgifter i handlingar i förskolan är allmänna och offentliga om inte sekretesslagen anger annorlunda. Med uppgift i handling omfattas således även e-post eller annan elektronisk kommunikation.

Anmälan kompletterades med ytterligare en artikel, med angivet publiceringsdatum den 17 september 2004, ur samma textarkiv.

Utredning m.m.

Remiss till Barn- och ungdomsnämnden i Uppsala kommun

Barn- och ungdomsnämnden i Uppsala kommun anmodades att yttra sig över vad som framfördes i anmälan jämte de två artiklarna och därvid närmare belysa de rättsliga överväganden som legat till grund för införandet av avtalsvillkoret. Nämnden avgav som sitt remissvar ett av nämndens ordförande Bengt Sandblad och nämndens sekreterare Kerstin Sundqvist upprättat yttrande. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

Sammanfattning

Nämnden anser att införandet av villkor i avtal med uppdragstagare liksom uppställandet av villkor för erhållande av bidrag från Nämnden, kan ske på sätt som framgår av detta yttrande. Nämnden bedömer att det inte finns några lagliga hinder mot detta men emotser JO:s ställningstagande.

Utredning

Inom Uppsala kommun ansvarar Nämnden när det gäller åldersgruppen 0–20 år för socialtjänst utom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, LSS, hälso- och sjukvård och bostadsanpassning, förskola, grundskola, obligatorisk särskola, specialpedagogisk verksamhet och skolbarnsomsorg. Ansvaret innefattar även skolbibliotek, frivillig musikutbildning, språkskola, naturskola och skolhälsovård. Nämnden är inom sitt verksamhetsområde skolans styrelse.

Kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten fullgörs således av Nämnden som också får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten (2 a kap. 5 § skollagen [1985:1100]).

Nämnden kan antingen sluta avtal med en privat förskola om utförande av förskoleverksamhet, för vilken inte krävs tillstånd, eller att ge bidrag till en fristående tillståndspliktig verksamhet.

Beträffande vilka villkor som kan träffas vid slutande av avtal om utförande av förskoleverksamhet är Nämnden av den bedömningen att detta står parterna fritt. Nämnden har dock för egen del att beakta vad som framgår av 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900, KL) och vad som uttalas i förarbetena till lagstiftningen (prop. 2001/02:80 s. 101–106).

När det gäller bidrag till tillståndspliktiga förskolor är Nämnden av den bedömningen att Nämnden kan uppställa de villkor som krävs för att fullgöra kommunens åligganden enligt lag och enligt interna kommunala bestämmelser (jfr kommunens arkivreglemente, se bilaga [*här utelämnad; JO:s anmärkning*]). Nämnden har därvid att beakta de i 2 kap. KL angivna grundläggande principerna för kommunens befogenheter, bl.a. att de uppställda villkoren skall vara förenliga med likställighetsprincipen m.m. Villkoren är lika för alla enskilda förskolor som ansöker om bidrag och missgynnar ingen.

De villkor som nämnden uppställer är följande

Hantering av handlingar

Allmänt

Förskolan skall hantera de handlingar som anges under punkten ”Upphörande av verksamheten” på sätt som är förenligt med Uppsala kommuns arkivreglemente (se bilaga). Detta för att handlingarna skall kunna överföras till Uppsala kommun på ett korrekt sätt.

De nedan under punkten ”Upphörande av verksamheten” angivna handlingarna skall vara tillgängliga för vårdnadshavare till barn i verksamheten samt företrädare för Uppsala kommun under den tid barnet finns i verksamheten samt för tiden därefter. Förskolan skall så långt som möjligt tillse att endast nu nämnda kategorier får ta del av dessa handlingar.

Förvaring av handlingar

Alla inkommande upprättade eller utgående handlingar i verksamheten skall förvaras på ett betryggande sätt.

Upphörande av verksamheten

Förskolan ska vid upphörande av verksamheten till Uppsala kommun överlämna alla handlingar, som inkommit, uträttats (torde vara *upprät-*

tats; JO:s anmärkning) eller utgetts i verksamheten och som är relaterade till de barn som vistats inom verksamheten.

Skälet till nämndens införande av dessa villkor har varit vad som anges i 3 kap. 19 a § KL samt Nämndens bedömning att det är av det största intresse för berörda barn och deras vårdnadshavare att kunna få ta del av de handlingar som rör barnen i verksamheten. Naturligtvis har även Nämnden själv ett berättigat intresse av insyn i verksamheten. Ett annat viktigt skäl har varit en önskan från Nämndens sida att dessa handlingar, som till sin natur i vissa fall kan vara mycket integritetskänsliga och även kan omfattas av personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser, inte skall hanteras av den enskilda förskolan på ett ovarsamt eller t.o.m. lagstridigt sätt. Avslutningsvis anser Nämnden att det ligger i allmänhetens, Nämndens och de berördas intresse att dokumentation i verksamheten rörande barnen överlämnas till kommunen och dess Stadsarkiv i samband med att verksamheten upphör. En förutsättning för att detta över huvud taget skall kunna ske är att den enskilda förskolan, så långt det är möjligt, hanterar de berörda handlingarna på sätt som anges i kommunens arkivreglemente.

Tre ledamöter reserverade sig mot nämndens yttrande.

Utdrag ur Uppsala kommuns arkivreglemente

I det till remissyttrandet fogade arkivreglementet finns regler om ”Överlämnande av arkiv” i § 7. Under rubriken ”Kommentar” i samma avsnitt stadgas bl.a. följande.

Sekretesslagen gäller endast för myndigheter och inte i privat verksamhet – således inte för exempelvis privata skolor. Därför skall myndigheten vid överlämnande av förvaltningsuppgifter till privat verksamhet genom avtal så långt det är möjligt trygga den enskildes rättssäkerhet. Av avtalet skall framgå

- att entreprenör etc. är beredd att tillämpa *de grunder som gäller* för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. Tryckfrihetsförordningen och i Sekretesslagen 1980:100, samt
- att överlämnande till myndigheten skall ske av eventuell förekommande dokumentation rörande enskild person.

Det är den arkivansvarige som ansvarar för att avtal om överlämnande sluts.

S.O:s yttrande över remissvaret

S.O. yttrade sig över remissvaret. Han anförde därvid bl.a. följande. Nämnden har inte berört den avtalsklausul som han har tagit upp i sin anmälan. I ett avtal med en huvudman för en enskild förskola stadgas i punkten 16.2 följande.

Offentlighetsprincipen

Förskolan ska i sin verksamhet tillämpa den av tryckfrihetsförordningen förande (torde vara *följande*; JO:s anmärkning) offentlighetsprincipen, medförande att uppgifter i handlingar i förskolan är allmänna och offentliga om inte sekretesslagen anger annorlunda. Med uppgift i handling omfattas således även e-post eller annan elektronisk kommunikation.

Detta avtalsvillkor är oskäligt. Villkoret väcker en mängd följdfrågor avseende bl.a. hanteringen av framställningar om att få ta del av handlingar. Tryck-

frihetsförordningens regelverk torde ligga utanför det område som det är möjligt att avtala om. Det kan vara av intresse att JO ”principiellt klargör vilka möjligheter en tillsyns- och/eller anslagsgivande myndighet har att avtalsreglera skilda förhållanden hos en (skol)verksamhet, som inte tillhör myndigheten” och därvid tar ställning till vad som händer om (skol)verksamheten vägrar att acceptera en avtalspunkt som bedöms vara oskälig. Det är fullt rimligt att frågan om förvaring av handlingar och hur handlingar skall hantearas när verksamheten upphör regleras. Kritiken gäller enbart att handlingar som inte finns hos myndigheten skall falla in under offentlighetsprincipen.

Förnyad remiss

Nämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad S.O. hade framfört med anledning av det tidigare remissvaret. Som remissvar avgav nämnden även denna gång ett yttrande som hade upprättats av Bengt Sandblad och Kerstin Sundqvist. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Sammanfattning

Nämnden konstaterar att Nämndens arbetsutskott den 15 november 2004 (efter delegation av nämnden) beslutat att rätta samtliga avtal så att det endast skall vara den lydelse som framgår av Nämndens tidigare yttrande till JO som skall finnas i avtalen. Den skrivning som S.O. hänvisar till är således inte längre aktuell.

Med detta anser sig nämnden ha bemött vad S.O. anför.

Utredning

Nämnden vill för tydlighets skull anföra följande.

Nämnden har ett tillsynsansvar såvitt avser enskilda förskolor inom Uppsala kommun. Av 2 a kap. 13 § jämfört med 16 § skollagen (1985:1100) framgår att Nämnden i vissa fall, som ett led i sitt tillsynsarbete, kan förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett led i tillsynsarbetet är att Nämnden tillförsäkras tillgång till erforderlig dokumentation i verksamheten.

Ur nämndens synvinkel är det även viktigt att den enskilde individen, som vistats inom den privat drivna förskolan, vid verksamhetens avslutande kan tillförsäkras tillgång och åtkomst till dokumentation rörande honom eller henne. Genom den aktuella skrivningen i avtalet/villkoren tillförsäkras de enskilda detta. En senare fråga är hur Nämnden kan komma att agera om en enskild förskola i framtiden, vid nedläggning av sin verksamhet, inte följer vad som avtalats om eller vad Nämnden uppställt som villkor för erhållande av bidrag.

Vad gäller S.O:s påpekande om den s.k. offentlighetsprincipklausulen, så har Nämnden delegerat till sitt arbetsutskott att fatta beslut om att rätta samtliga ingångna avtal/beslut om villkor för erhållande av bidrag, på så sätt att denna inte längre finns med. Protokollsutdrag från Nämnden och arbetsutskottet bifogas.

Nämnden är medveten om att det av 1 kap. 2 a § skollagen bl.a. följer att för fråga om utlämnande av uppgifter inom den fristående förskoleverksamheten gäller de begränsningar som följer av 2 a kap. 18 § och 9 kap. 16 a § skollagen och av sekretesslagen (1980:100) och att det har ifrågasatts om nämndens villkor är till fullo förenliga med dessa lagrum.

Nämnden anser dock att frågan om tillförsäkrande av den enskildes åtkomst av dokumentation rörande den enskilde vara av sådan stor vikt att

nämnden anser sig ha rätt att uppställa de nu aktuella villkoren, som avser tid efter att verksamheten avslutas.

S.O:s kommentar till det förnyade remissvaret

S.O. kommenterade remissvaret. Han vidhöll därvid att JO borde uttala sig om vilka avtalsvillkor som en kommun på rättslig grund kan uppställa samt anförde bl.a. följande. Även om det avtalsvillkor som han inledningsvis vände sig emot har tagits bort ställs, genom den reglering som finns i § 7 näst sista stycket i Uppsala kommuns arkivreglemente, krav på entreprenörer m.fl. som övertar förvaltningsuppgifter att de skall vara beredda att ”tillämpa *de grunder som gäller* för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100), samt att överlämnande till myndigheten skall ske av eventuellt förekommande dokumentation rörande enskild person”. Härigenom tycks kravet på att offentlighetsprincipen skall gälla i de enskilda förskolorna kvarstå. Han begär att JO skall ta ställning till om kravet i § 7 i arkivreglementet bryter mot grundläggande rättsprinciper och därmed inte kan uppställas. När det gäller frågan om kommunens tillsynsansvar i förhållande till enskilda förskolor och behovet av att tillförsäkras erforderlig information har kommunen enligt hans uppfattning rätt att ta del av all dokumentation som behövs för att kunna fullgöra sin tillsynsuppgift. Det innebär dock inte en självklar rätt för nämnden att kräva av den enskilda verksamheten att den vid verksamhetens avslutande skall behöva tillförsäkra den enskilde individen tillgång och åtkomst till dokumentation rörande sig själv. Vidare önskar han att JO skall klargöra vilken rätt en nämnd har att via arkivreglemente och avtalsvillkor kräva att handlingar hos en enskild förskola bevaras där och, när verksamheten upphör, överförs till kommunen för arkivering. Enligt hans uppfattning fordras författningsstöd för att kunna kräva att dokumentation i enskild verksamhet överförs till det allmänna. Han hänvisade därvid till 23 c § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och motsvarande bestämmelse för dokumentation i enskild hälso- och sjukvård och enskild socialtjänstverksamhet.

Länsrättens i Uppsala län prövning

I samband med att ärendet återremitterades till barn- och ungdomsnämnden framkom att en av de ledamöter, Cecilia Forss, som hade reserverat sig mot nämndens första svar till JO också hade överklagat nämndens beslut i vissa avseenden som här är av intresse till Länsrätten i Uppsala län. Cecilia Forss hade överklagat bl.a. beslutet den 15 november 2004 om att ingå avtal innehållande de avtalsvillkor som framgår av nämndens första remissvar till JO. I några fall förekom i bilagor till avtalen även villkor liknande det som återfanns i S.O:s anmälan till JO. Med anledning därav beslutade JO att avvakta länsrättens prövning av de överklagade besluten, länsrättens mål nr 2739-04, 24-05, 390-05 och 582-05. Länsrätten meddelade dom i samtliga mål den 9 december 2005.

De gemensamma utgångspunkterna för länsrättens prövning var sammanfattningsvis följande.

2006/07:JO1

I samtliga fall yrkade Cecilia Forss att länsrätten skulle upphäva av nämnden fattade beslut att godkänna överenskommelser med enskilda huvudmän som bedrev förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, familjedaghem och, i ett fall, grundskoleverksamhet (Uppsala Montessoriskola AB, länsrättens mål nr 24-05). Cecilia Forss gjorde gällande att nämndens beslut med automatik innebar att privata utförare måste följa kommunens arkivreglemente och till del omfattas av offentlighetsprincipen samt att besluten stred mot 1 kap. 2 a första stycket och 9 kap. 16 a § skollagen (1985:1100) eftersom kommunen kräver att handlingar som rör enskilda elever skall lämnas ut från de enskilda förskolorna.

Nämnden bestred överklagandena.

Länsrätten fann, mot bakgrund av reglerna för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL, och vad Cecilia Forss anfört, att den endast kunde pröva huruvida nämndens beslut stred mot lag eller annan författning (10 kap. 8 § första stycket 4 KL). Vidare fann länsrätten att de återopade lagrummen i skollagen inte omfattade enskilt bedrivna förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Länsrätten konstaterade att nämnden genom sina beslut hade ålagt privata aktörer att under pågående verksamhet följa offentlighetsprincipen men att inget framkommit som sade att gällande sekretessbestämmelser därvid inte skulle följas. När det gällde överlämnande av handlingar till kommunen vid upphörande av verksamheten anförde länsrätten att handlingarna därmed blir allmänna men att det följer av arkivreglementet att det är en förutsättning för utlämnande att det kan ske enligt sekretesslagen och att Cecilia Forss inte hade anfört på vilket sätt de anförda omständigheterna skulle medföra att besluten var olagliga. Länsrätten fann sammanfattningsvis att skäl inte fanns att enligt 10 kap. 8 § första stycket 4 KL upphäva nämndens beslut samt att annan grund för att upphäva dem inte hade återopats.

I ett av målen, mål nr 24-05, var avtalsparten Uppsala Montessoriskola AB som även drev grundskoleverksamhet. Vad beträffade nämndens beslut att samtliga de handlingar som ”inkommit, upprättats eller utgetts i verksamheten” skulle överlämnas till kommunen efter att verksamheten upphört fann länsrätten att beslutet, såvitt avsåg skolverksamheten, stred mot 9 kap. 16 a § skollagen om förbud för personal i fristående skolor att obehörigen röja vissa typer av uppgifter, vilken bestämmelse ansågs gälla både utlämnande av uppgift muntligen och utlämnande av handling. Överklagandet bifölls således i denna del och ifrågavarande avsnitt i avtalet upphävdes.

Kompletterande upplysningar från nämndsekreteraren Kerstin Sundqvist

Härefter inhämtades följande kompletterande upplysningar per telefon från Kerstin Sundqvist. Hon uppgav bl.a. följande. Länsrättens domar har inte föranlett några åtgärder från nämndens sida. Enligt nämndens uppfattning innebär domarna endast att villkoret om överlämnande av handlingar till kommunen efter att verksamheten har upphört strider mot lag såvitt avser fristående grundskolor men inte när det gäller enskilda förskolor eller skol-

barnsomsorg. De befintliga avtalen med de fristående grundskolorna löper ut den 31 juli 2006 och de nya avtalsförslagen som upprättats innehåller inte någon klausul motsvarande den som länsrätten förklarade strida mot lag. Såvitt hon känner till har inte avtalsvilkorens skälighet ifrågasatts vid allmän domstol.

I ett beslut den 17 maj 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Utvecklingen under ärendets handläggning har varit sådan att det inledningsvis är lämpligt med vissa klargöranden.

S.O:s anmälan såsom den ursprungligen formulerades avsåg att barn- och ungdomsnämnden i avtal med huvudmän för enskild förskoleverksamhet hade tagit in en klausul om att offentlighetsprincipen skulle gälla i verksamheten. Detta villkor berördes över huvud taget inte av nämnden i det första remissvaret. Efter ytterligare utredningsåtgärder stod det klart att villkoret inte längre var aktuellt och att nämnden avsåg att rätta redan ingångna avtal där villkoret intagits. Jag finner med beaktande därav inte skäl att vidare uppehålla mig vid den saken.

JO:s verksamhet är inte avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra. I förevarande fall har nämndens beslut att godkänna överenskommelser med huvudmän för enskilda förskolor m.fl. och de villkor som har intagits i avtalen varit föremål för laglighetsprövning av länsrätten. Enligt 10 kap. 10 § KL får vid prövningen av överklagandet inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före utgången av klagotiden. Länsrätten har således, till följd av hur överklagandet har formulerats, endast haft att pröva om besluten stridit mot lag eller annan författning (10 kap. 8 § 4 KL), närmare bestämt mot de av klaganden angivna lagrummen. Det kan noteras bl.a. att bestämmelsen i 2 a kap. 18 § skollagen om att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden, inte hade åberopats. När det gäller avtalsvilkorens skälighet kan dessa, även om det såvitt framkommit inte har skett, bli föremål för prövning i allmän domstol. Oaktat att den prövning som har ägt rum har varit begränsad finner jag inte anledning att närmare gå in på sådana frågeställningar som har kunnat eller kan komma att prövas i domstol.

Såsom ärendet har utvecklats avser jag i stället att mer principiellt beröra frågor som har aktualiserats rörande förvaring – ur det perspektivet att det har betydelse för tillsynen av verksamheten – av handlingar och överlämnande av handlingar när enskilda huvudmän tillhandahåller bl.a. förskoleverksamhet och skolverksamhet som det enligt skollagen ankommer på kommunen, i detta fall barn- och ungdomsnämnden, att tillhandahålla.

I remissvaret anges att skälet till nämndens införande av de ifrågasatta villkoren har varit ”vad som anges i 3 kap. 19 a § KL samt nämndens bedömning att det är av det största intresse för berörda barn och deras vårdnadshavare att kunna få ta del av de handlingar som rör barnen i verksamheten”.

Nämnden har vidare framhållit att den för egen del har ett berättigat intresse av insyn i verksamheten. Ett annat viktigt skäl anges vara en önskan att dessa handlingar inte skall hanteras ”på ett ovarsamt eller t.o.m. lagstridigt sätt”. Avslutningsvis anser nämnden att det ligger i allmänhetens, nämndens och de berördas intresse att dokumentation i verksamheten rörande barnen överlämnas till kommunen och dess arkiv i samband med att verksamheten upphör.

Enligt 3 kap. 19 a § KL skall en kommun eller ett landsting, vid slutande av avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet, beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Bestämmelsen avser kommunala entreprenader. Såvitt framkommit är det i förevarande ärende inte fråga om entreprenadverksamhet, varför regeln inte är tillämplig.

Det kan konstateras att skollagens regler om insyn och tillsyn är mer begränsade än den i 3 kap. 19 a § KL samt att bestämmelser om arkivvård saknas.

I 15 kap. 11 § skollagen stadgas följande rörande skolhuvudmannens uppgiftsskyldighet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Detsamma gäller skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten.

I 2 a kap. 15 § skollagen stadgas att verksamhet som avses i 13 § (enskilt bedriven förskola eller fritidshem) står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs samt att kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

När det gäller insynen i fristående skolor föreslogs i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) ett tillägg i 15 kap. 11 § skollagen om att skolhuvudmannen skulle åläggas att lämna ”sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna”. Därvid uttalades bl.a. följande (a.a. s. 107 f.).

Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn bör vara huvudregel i verksamhet som helt eller delvis finansieras med offentliga medel. Regeringen anser därför att allmänheten bör tillförsäkras insyn i den verksamhet som bedrivs i fristående skolor. I det föregående avsnittet har regeringen föreslagit att insyn i kommunala entreprenader skall möjliggöras genom att den som bedriver verksamheten skall lämna viss information till kommunen eller landstinget. Regeringen anser att denna modell bör användas även när det gäller allmänhetens möjlighet till insyn i fristående skolor. Regeringen förordar således inte den av Riksarkivet föreslagna modellen att handlingar hos fristående skolor skall jämföras med handlingar hos kommunala myndigheter.

Mot bakgrund av Kommundemokratikommitténs betänkande och den beredning av detta som nu skett anser regeringen att den ändring i skollagen

som föreslagits i propositionen 2001/02:35 i syfte att ge allmänheten insyn i fristående skolors ekonomiska förhållanden bör vidgas. Det är angeläget att allmänhetens rätt till insyn i fristående skolor inte bara omfattar skolornas ekonomi.

Redan i dag lämnar fristående skolor viss information till Skolverket. Handlingar med sådan information blir allmänna handlingar hos denna myndighet. Skolverket får information om den tänkta skolverksamheten när en ansökan om godkännande eller förklaring om rätt till bidrag ges in till myndigheten. Genom sin skyldighet att utöva tillsyn över bl.a. de fristående skolor som blir godkända och/eller berättigade till bidrag får Skolverket också information om verksamheten i skolorna. Enligt 15 kap. 11 § skollagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om skyldighet för en skolhuvudman att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Regeringen har i förordning föreskrivit att bl.a. fristående skolor som är godkända eller berättigade till bidrag är skyldiga att lämna sådana uppgifter i den utsträckning som Skolverket föreskriver. Dessa föreskrifter skall dock begränsas till vad som är behövligt för en effektiv uppföljning och utvärdering av de mål för skolverksamheten som har bestämts av riksdagen eller regeringen.

Regeringen anser att huvudmannen för en fristående skola skall vara skyldig att även ge in sådan information om verksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna. För att allmänheten skall ges en möjlighet till insyn bör informationen enligt regeringens mening lämnas regelbundet. Informationen bör i första hand lämnas till den myndighet som har ansvaret för tillsynen över skolan, dvs. i de allra flesta fall Skolverket. Det kan dock i vissa fall vara lämpligt att informationen lämnas till den kommun där den fristående skolan är belägen. Den enskilde medborgaren skall kunna vända sig till kommunen eller Skolverket för att få tillgång till informationen.

Närmare föreskrifter om vilken information som skall ges in bör, med stöd av 8 kap. 7 § 6 regeringsformen, meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. På samma sätt som vad gäller förslaget om insyn i kommunala entreprenader bör en avvägning göras mellan å ena sidan den fristående skolans intressen och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs.

I författningskommentaren (a.a. s. 145) anfördes att informationen exempelvis kunde gälla skolans lokaler, timplaner, verksamhetsberättelser och scheman. Förslaget i den del det avsåg utökad skyldighet för fristående skolor att inge information föranledde emellertid inte någon ändring.

Frågan har därefter åter aktualiserats (se SOU 2002:121 Skollag för kvalitet och likvärdighet samt Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag m.m., U2005/5584/S). I utkastet till lagrådsremiss behandlas bl.a. frågor om handlingsoffentlighet och arkivvård i enskild verksamhet. Enligt förslaget skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om skyldighet för huvudman för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten samt sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna. I utkastet (s. 391) hänvisas till tidigare uttalanden i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) om att det inte är en framkomlig väg att lagstifta om handlingsoffentlighet även för privatägda företag. Vidare anfördes att regeringens uppfattning är densamma nu som då, nämligen att det är möjligt att ett privat företag i sådana fall skulle

avstå från att upprätta vissa handlingar om dessa skulle komma att bli offentliga.

Det anförda innebär sammanfattningsvis följande. Den av nämnden åberopade bestämmelsen i 3 kap. 19 a § KL är över huvud taget inte tillämplig i det aktuella fallet. Skollagen ger nämnden viss rätt till insyn och ålägger enskilda huvudmän att i vissa avseenden lämna information till nämnden. Innebörden därav torde vara att kommunen har rätt att ta del av handlingar rörande verksamheten som sådan, dvs. i den utsträckning det erfordras för att möjliggöra en uppföljning och utvärdering av verksamheten, och en ekonomisk redovisning. Regleringen synes däremot inte vara avsedd att möjliggöra för allmänheten att få tillgång till samtliga handlingar som kan finnas i den enskilt bedrivna verksamheten, som t.ex. handlingar i elevvårdande ärenden och betygskopior. Frågor om uppgiftsskyldighet, handlingsoffentlighet och arkivvård i enskild verksamhet är under beredning i Regeringskansliet. Mot denna bakgrund finns det inte tillräckliga skäl för mig att vidare uppehålla mig vid dessa frågor.

Avslutningsvis kan erinras om vad som ovan uttalats om att jag inte har funnit anledning att närmare gå in på sådana frågeställningar som har kunnat eller kan komma att avgöras i domstol samt att avsikten endast har varit att mer principiellt beröra vissa frågor som har aktualiserats. Jag vill emellertid ändå framföra den synpunkten att nämndens mycket snäva tolkning av länsrättens domar måste sättas i fråga. Länsrätten har, vilket har framgått av dess domar och min redovisning ovan, av rent formella skäl inte haft möjlighet att pröva frågor som t.ex. huruvida nämnden har överskridit sin kompetens och innebörden av att nämnden i avtalsvillkoren har hänvisat till arkivreglementet. Länsrätten har inte heller kunnat pröva om besluten har stått i strid med bestämmelsen i 2 a kap. 18 § skollagen. Det är enligt min mening ändå uppenbart att samtliga avtal i vilka de ifrågasatta villkoren har tagits in behöver ses över och jag utgår från att så kommer att ske. Vidare har avtalsvillkorens formuleringar ett sådant samband med arkivreglementets stadganden med kommentarer att det föreligger skäl att tillstålla kommunfullmäktige en kopia av detta beslut. Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Fråga om en nämndordförandes agerande i anledning av att vissa handlingar hade anslagits i en skola har inneburit en kränkning av skolpersonals yttrandefrihet

(Dnr 588-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.F. klagomål mot ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden i Hörby kommun. Klagomålen avsåg att ordföranden, Per-Erik Andersson, genom att beordra skolpersonal att ta ned anslag som personalen hade satt upp i skolan hade kränkt deras yttrandefrihet. E.F. anförde bl.a. följande. Skolpersonalen hade i korridoren på lågstadiets informationsplats i Frostaskolan i Hörby satt upp en tidningsartikel och ett delega-

tionsbeslut fattat av Barn- och utbildningsnämnden i Hörby kommun den 29 oktober 2004. När Per-Erik Andersson fick kännedom om detta beordrade han per telefon skolpersonalen att genast ta bort beslutet. Vid telefonsamtal påföljande dag beordrade han att även artikeln skulle tas ned.

Till anmälan hade fogats bl.a. kopia av de handlingar som hade anslagits i Frostaskolan.

Genom det aktuella delegationsbeslutet fick Frostaskolans rektor, Claus-Göran Wodlin, i uppdrag att ”utarbete förslag till verksamhetsorganisation som har sin utgångspunkt i att fastigheten Bollerup frilägges – – – för att användas som förskola 1–5 år fr o m 2005-01-01 eller närmaste tidpunkt efter detta datum”. Tidningsartikeln hade rubriken ”[D]esperat jakt på nya förskolor” och rörde frågan om behovet av lokaler till barnomsorgen inom kommunen.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Hörby kommun för utredning och yttrande. Nämnden (arbetsutskottet) avgav – i vilket beslut Per-Erik Andersson inte deltog – följande remissvar.

/ – – /

Förslaget att flytta viss verksamhet från Bollerup till Längan väckte trots den omfattande beredningen kritik från föräldrar och personal och en livlig insändardebatt i framförallt Skånska Dagbladet. BUN:s ordförande Per-Erik Andersson blev i mitten av november 2004 informerad om att anslag som kunde betraktas som inlägg i den pågående debatten var uppsatta på ytterdörrarna till Bollerup och Längan.

Här må inskjutas några ord om vilka regler som gäller vid affischering i skolorna i Hörby kommun. Dessa är inte beslutade i någon politisk instans men har varit praxis i många år och gäller all affischering utom den på de fackliga organisationernas affischtavlor.

Rektor skall godkänna all affischering på skolornas anslagstavlor och affischer får endast sättas upp på dessa tavlor och inte på väggar, dörrar, träd på skolgården o.s.v. Skälet för denna ordning är att förhindra affischer som kan uppfattas som kränkande, provocerande eller rent av är kriminella.

När BUN:s ordförande som nämnts ovan blev informerad om affischeringen på Bollerup och Längan hade han ingen uppfattning om innehållet men uppmanade i telefonsamtal med Frostaskolans rektor att låta ta ner affischerna om han, dvs. rektor, bedömde att affischernas innehåll kunde betraktas som provocerande.

Någon dag därefter blev ordförande på nytt uppmärksam på att affischerna satt kvar och han konstaterade att vare sig han själv eller förvaltningschefen fått någon information av rektor om dennes bedömning av innehållet. BUN:s ordförande ringde då på nytt upp rektor på Frostaskolan som dock ej var anträffbar. Till en skolassistent upprepade han då sin begäran, dvs. att rektor måste ta ställning till affischernas innehåll. Affischerna togs sedan ner, av vem är inte känt.

BUN:s mening är att ordförande Per-Erik Andersson på intet sätt försökt förhindra någons yttrandefrihet utan endast uppmanat en skolledare att göra en prövning och bedömning som denne enligt praxis i kommunen har att göra.

E.F. kommenterade remissvaret och invände bl.a. att den i remissvaret givna förklaringen var ”torftig, motsägelsefull och efterkonstruerad, inte ens händelseförloppet stämmer”.

För att styrka sina påståenden hade E.F. fogat en skrivelse från fyra anställda vid Frostaskolan till sitt yttrande. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Samma dag ca. kl. 14.30 ringer Per-Erik till skolassistenten M.H. och meddelar att papperna ska ner, inget annat. M. ringer i sin tur till oss. Vi plockar ner de berörda papperna på samtliga avdelningar (4 st). Vi låter dock Skånska dagbladets artikel i ärendet sitta uppe.

Rektor Claus-Göran Wodlin är under eftermiddagen ute på tjänsteärende.

Nästa dag 041111 på eftermiddagen får vi ett nytt samtal, då från rektorn. Han meddelar oss att Per-Erik ringt till honom och sagt att även tidningsurklippet ska ner; detta sker då på alla avdelningarna. Skolassistenten var på tjänsteärende denna eftermiddag.

I ett beslut den 19 juni 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § 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 inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. Yttrandefriheten kan dock inskränkas. I sådant fall måste föreskrifterna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF iaktas. Av 2 kap. 13 § tredje stycket RF framgår att föreskrifter, som utan avseende på yttrandets innehåll, närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte skall anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten.

Beträffande tryckfriheten ges särskilda grundlagsföreskrifter i tryckfrihetsförordningen (TF). Av 1 kap. 2 § andra stycket TF framgår att myndighet, eller annat allmänt organ, inte på grund av skrifts innehåll får hindra dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som saknar stöd i TF. Spridning av tryckt skrift inom en skola, liksom uppsättning av t.ex. en affisch på en anslagstavla där, anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får således inte utan stöd i TF ställas upp på grund av skriftens innehåll. Däremot är det, likaledes enligt praxis, tillåtet med sådana ingripanden mot spridning som dikteras av ordningsskäl.

Det skydd för yttrandefriheten som RF och TF anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Det allmänna omfattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär bl.a. att en nämndordförande såsom företrädare för det allmänna inte får utnyttja sin position till att inskränka anställdas grundlagsskyddade rättighet att yttra sig.

Myndigheter bör även vinnlägga sig om att inte uttala sig eller agera på ett sätt som är ägnat att uppfattas som försök att förmå anställda att avhålla sig från att använda sig av sina rättigheter. Myndigheter får inte heller handla på ett sådant sätt att de skapar rädsla för någon typ av represalier för den som nyttjar yttrandefriheten.

I enlighet med vad som ovan framgått skall föreskrifter, som utan avseende på yttrandets innehåll, närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten respektive tryckfriheten. Ledningen för en skola får alltså hindra att tryckta skrifter sprids eller anslås där, men bara om det sker av ordningsskäl. Det skall här framhållas att ett beslut om inskränkning i spridningsrätten strikt måste baseras på bedömningen att skriftens spridning inte kan förenas med ordningens upprätthållande. Ordningsskäl, praktiska skäl och liknande skäl får inte användas som svepskäl till kringgående av förbudet mot spridningshinder (se JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 294, 1991/92 s. 346 och 2004/05 s. 401).

I förevarande fall har skolpersonal satt upp visst material på olika platser inom den aktuella skolan. Efter påtalanden från barn- och utbildningsnämndens ordförande Per-Erik Andersson har handlingarna, först beslutet och efter ytterligare telefonsamtal även tidningsartikeln, tagits ned. Delegationsbeslutet är inte en tryckt skrift. En tidningsartikel är en del av en tryckt skrift och omfattas av TF, medan en kopia av en artikel inte utgör en tryckt skrift. Såvitt framkommit har handlingarna anslagits på flera platser i skolan, vilket talar för att det åtminstone i huvudsak var kopior av tidningsartikeln som sattes upp. Bedömningen av om Per-Erik Anderssons agerande har inneburit en begränsning av en grundlagsenlig rättighet och huruvida begränsningen har indirekt eller direkt samband med materialets innehåll skall emellertid, oavsett om det är reglerna i TF eller RF som är tillämpliga, göras efter samma kriterier.

Utredningen ger inte ett entydigt besked om var handlingarna har varit anslagna. I anmälan har angetts att de var uppsatta på en informationsplats. I avsaknad av andra uppgifter utgår jag i det följande från att det i samtliga fall har varit fråga om en kopia av tidningsartikeln samt att handlingarna har anbringats på anslagstavlor.

När det gäller det närmare händelseförloppet kan det vidare konstateras att det inte klart framgår av utredningen vilken av skolans tjänstemän som Per-Erik Andersson talade med vid de två aktuella tillfällena eller vad som därvid yttrades.

I anmälan och det av E.F. ingivna yttrandet från skolpersonalen framförs bl.a. följande. Vid det första telefonsamtalet beordrade Per-Erik Andersson en skolassistent att ”papperna” skulle tas ned. Skolassistenten ringde i sin tur till andra tjänstemän som tog ned delegationsbeslutet men lät tidningsartikeln sitta kvar. Påföljande eftermiddag kontaktades personalen av rektor som meddelade att Per-Erik Andersson hade ringt honom och sagt att även tidningsartikeln skulle tas ned. Dessa uppgifter är dock mycket kortfattade och lämnar ett visst utrymme för att missförstånd kan ha skett vid förmedling av händelseförloppet.

Nämndens yttrande i dessa avseenden och vad gäller de överväganden som har föregått Per-Erik Anderssons telefonsamtal till skolan är summariskt och delvis motsägelsefullt. I remissvaret anförs bl.a. följande. Per-Erik Andersson har endast ”uppsatt en skolledare att göra en prövning och bedömning som denne enligt en praxis i kommunen har att göra”. Sedan Per-Erik Andersson hade fått information om att ”anslag som kunde betraktas som inlägg i den

2006/07:JO1

pågående debatten” hade satts upp på skolans ytterdörrar uppmanade han per telefon rektor att låta ta ned affischerna om rektor bedömde att affischernas innehåll kunde betraktas som provocerande. När Per-Erik Andersson någon dag därefter uppmärksammades på att affischerna satt kvar och konstaterade att vare sig han eller förvaltningschefen hade fått någon information av rektor om dennes bedömning av innehållet, ringde han på nytt. Eftersom rektor inte var anträffbar talade Per-Erik Andersson med en skolassistent. Han upprepade sin begäran, ”dvs. att rektor måste ta ställning till affischernas innehåll”.

Enligt kommunens egen praxis ankommer det på rektor att godkänna all affischering på skolans anslagstavlor. Nämnden har inte närmare berört vad som föranledde Per-Erik Andersson att anta att rektor inte redan från början hade godkänt att handlingarna hade satts upp. Inte heller har berörts skälet till att rektor förmodades återrapportera sitt ställningstagande i fråga om anslagen till Per-Erik Andersson eller till förvaltningschefen. Vidare har nämnden inte berört orsaken till att Per-Erik Andersson ytterligare en gång kontaktade skolan, dvs. varför han alltjämt antog att rektorn inte hade godkänt kvarvarande anslag. Oavsett hur det förhåller sig i dessa avseenden kan nämndens egna uppgifter om Per-Erik Anderssons förhållningssätt och uttalanden vid samtalen med rektor och annan skolpersonal svårligen uppfattas på annat sätt än att innehållet i det anslagna materialet har haft direkt betydelse för de åtgärder som Per-Erik Andersson har vidtagit. Hans ”uppmaningar” kan inte anses ha varit strikt baserade på bedömningen att ordningens upprätthållande fordrade åtgärder. Per-Erik Anderssons handlande har därmed stått i strid med den i 2 kap. 1 § 1 RF tillförsäkrade yttrandefriheten. För detta kan Per-Erik Andersson inte undgå kritik.

Ärendet avslutas.

Fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet

(Dnr 368-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade M.S. på Länsstyrelsens i Hallands län beslut och handläggning av ett ärende om förlängning av parkeringstillstånd för rörelsehindrad. M.S. uppgav bl.a. följande. Sedan hon överklagat ett beslut av Gatunämnden i Varbergs kommun att avslå hennes ansökan om förlängning av parkeringstillståndet hade handläggaren hos länsstyrelsen begärt in flera kompletterande medicinska intyg. Konsultläkaren hade dock inte ansett att det förelåg tillräckliga medicinska skäl för parkeringstillstånd. Den 9 januari 2003 beslutade länsstyrelsen, som ansåg att parkeringstillstånd alltjämt borde medges, att undanröja det överklagade beslutet och visade ärendet åter till gatunämnden för ny behandling. Länsstyrelsens beslut avslutades med följande mening: ”Med anledning av vad som kommit fram om Era medicinska förhållanden avser länsstyrelsen att pröva dessa i ett särskilt ärende avseende Ert körkort.”

Utredning

Länsstyrelsens akt i ärendet om parkeringstillstånd lånades in.

Med anledning av innehållet i sista stycket i länsstyrelsens beslut den 9 januari 2003 anmodades styrelsen att yttra sig rörande tillämpligheten i ärendet av 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). Länsstyrelsen, genom länsrådet Erik Österberg, uttalade i remissvar den 26 maj 2003 följande.

Bestämmelserna i 1 kap. 3 § sekretesslagen om sekretess myndigheter emellan gäller enligt andra stycket också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

I ett beslut den 28 februari 1985 uttalade regeringen (Civildepartementet) följande i fråga om besvär från allmänna ombudet för körkortsfrågor över sociala funktionens vid samma länsstyrelse vägran att tillmötesgå hans begäran om upplysningar rörande en körkortsinnehavares nykterhetsförhållanden.

”Både den sociala funktionen och funktionen som allmänt ombud i körkortsområde är organisatoriskt sett knutna till en och samma enhet vid länsstyrelsen, den allmänna enheten. Närmast ansvarig för verksamheten inom enheten är chefen för allmänna enheten. Inte någon av enhetens funktioner är så fristående i förhållande till chefen för enheten att den kan agera självständigt. Därav följer att mer betydelsefulla eller principiella ärenden bör avgöras av enhetschefen eller högre chef. Handläggningen av ärendet är då en intern fråga för länsstyrelsen. Det nu aktuella ärendet är av det slaget.”

Reformeringen av länsstyrelserna i riktning mot en mera samordnad länsförvaltning (se prop. 1988/89:154) torde enligt kommentaren till sekretesslagen (Sekretesslagen. En kommentar. Göran Regner, Marianne Eliason, Sigurd Heuman, Norstedts gula bibliotek 2001 sidan 1:8) ha lett till att 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen inte längre har samma aktualitet som tidigare på länsstyrelseområdet.

Länsstyrelsen i Hallands län är uppdelad på ett flertal organisatoriska enheter. Förvaltningsenhetens, rättsenhetens och körkortsenhetens arbetsuppgifter består av allmänt förvaltningsrättsligt arbete såsom tillståndsgivning, prövning av överklaganden och tillsynsärenden. Överklagande i fråga om parkeringstillstånd handläggs på förvaltningsenheten medan beslut fattas hos rättsenheten. Omprövning av körkort handläggs på körkortsenheten medan beslut fattas hos rättsenheten.

I det nu aktuella ärendet har länsstyrelsen undanröjt kommunens beslut att avslå en ansökan om parkeringstillstånd för en person som enligt utredningen har yrselattacker, balanssvårigheter m.m. Enligt 3 kap. 1 § Vägverkets föreskrifter (VVFS 1996:200) utgör överraskande anfall av balansrubbnings eller yrsel som innebär en trafiksäkerhetsrisk, hinder för innehav av körkort. Vid förekomst av vissa sjukdomar på balanssinnet skall enligt 4 § omprövning ske med intervall som bedöms lämpligt i varje enskilt fall. Om det finns anledning att anta, att en körkortshavare inte uppfyller de förutsättningar som gäller för att inneha körkort, skall länsstyrelsen enligt 5 kap. 2 § första stycket körkortsförordningen skyndsamt utreda dennes lämplighet.

Den aktuella personen innehar enligt vägtrafikregistret körkort utan särskilt villkor enligt 3 kap. 10 § körkortslagen (1998:488). Av sistnämnda bestämmelse framgår att särskilda villkor får föreskrivas efter det att körkortet har utfärdats om villkoren är nödvändiga från trafiksäkerhetssynpunkt.

I det här fallet har länsstyrelsen ansett att trafiksäkerhetsskäl kräver en prövning huruvida de aktuella yrselattacker och balanssvårigheterna – oberoende av sekretessfrågan – utgör hinder för körkortsinnehav eller om körkortet bör förenas med särskilt villkor om uppföljande läkarintyg.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen inte hindrar utnyttjande av de aktuella uppgifterna på det sätt som skett.

M.S. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 8 november 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen gäller inom socialtjänsten sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Av tredje stycket framgår att med socialtjänst jämfälls ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade.

Gäller sekretess enligt sekretesslagen för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften enligt 1 kap. 3 § första stycket samma lag inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Vad som sägs om myndighet gäller enligt andra stycket också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. De angivna sekretessgränserna inom myndigheterna syftar till att förhindra att uppgifter om den enskilde, utan lagstöd, sprids inom myndigheten för andra ändamål än det för vilket myndigheten har fått uppgifterna.

I vart fall när det gäller de medicinska uppgifterna i ärendet om parkeringstillstånd har gällt sekretess hos den enhet som inom länsstyrelsen har handlagt ärendet. Frågan är om länsstyrelsens beslut i ärendet den 9 januari 2003 att pröva M.S:s medicinska förhållanden i ett särskilt ärende avseende hennes körkort inneburit att de sekretessbelagda uppgifterna överförts mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheten.

Jag konstaterar att lagstiftningens förarbeten, litteraturuttalanden och praxis inte ger något entydigt besked om lagens tolkning i det nu aktuella hänseendet. Frågan har också utretts av Offentlighets- och sekretesskommittén (SOU 2003:99, se särskilt s. 252–260). Det synes dock stå klart att enbart en uppdelning på organisatoriska enheter inom en myndighet inte är tillräckligt för att sekretess skall gälla mellan enheterna. Det krävs också att de har separata beslutsfunktioner.

Länsstyrelsens uppfattning är att sekretesslagen inte har hindrat utnyttjandet av de aktuella uppgifterna för omprövning av M.S:s körkortsinnehav. Länsstyrelsen har allmänt hänvisat till ett regeringsuttalande, reformeringen av länsstyrelserna i riktning mot en mera samordnad länsförvaltning, länsstyrelsens organisation och trafiksäkerhetsskäl.

Av remissvaret framgår bl.a. att överklaganden i fråga om parkeringstillstånd handläggs på länsstyrelsens förvaltningsenhet medan körkortsärenden handläggs på körkortsenheten. Besluten i båda ärendetyperna fattas hos rättsenheten. Främst på grund härav kan det enligt min mening inte göras gällande att länsstyrelsen handlagt ärendet i strid med sekretesslagens regler om sekretess mellan och inom myndigheter. Det här remitterade ärendet föranleder därför inte något ytterligare uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information

(Dnr 2499-2004)

Anmälan

I en anmälan mot Kulturnämnden i Hässleholms kommun klagade företrädarna för tidningen Norra Skåne i Hässleholm (tidningen), chefredaktören och ansvarige utgivaren Billy Bengtsson, redaktionschefen och biträdande ansvarige utgivaren Carl-Johan Bauler samt ordföranden i Norra Skånes Journalistklubb Anders Lord, på nämndens agerande mot tidningens reporter P.S. samt på att tidningen hade undanhållits information med hänvisning till att tidningen hade representerats av nämnde reporter.

I anmälan anfördes bl.a. följande. Den 25 mars 2004 kallade nämnden till presskonferens som brukligt efter varje nämndsammanträde. Tidningens reporter P.S., som regelmässigt har till uppgift att referera nämndens beslut i olika frågor, infann sig till kulturchefens rum där presskonferensen skulle hållas. Han fick då besked av nämndens ordförande Anders Åström, som brukar vara föredragande vid presskonferensen, att han inte kunde påräkna den information om sammanträdet som de övriga tidningarna fick. Anledningen var enligt Anders Åström att P.S. presenterat oriktiga uppgifter i en tidigare artikel och att detta hade fått svåra följder för kulturchefen personligen, varför tidningen inte skulle informeras om nämndens verksamhet så länge P.S. var utsedd att skriva. P.S. valde då att avlägsna sig från presskonferensen med oförrättat ärende.

Den 27 maj 2004 kallades på nytt till presskonferens efter nämndsammanträde. P.S. infann sig återigen men upplystes då av Anders Åström att presskonferensen skulle ställas in om inte P.S. avlägsnade sig. P.S. bad då att få de handlingar som innehöll uppgifter om sammanträdesärenden och beslut men nekades även detta med motiveringen att protokollet inte hade justerats. Sådana handlingar har dock tidigare alltid lämnats ut utan att protokolljustering hunnit ske, och även denna gång fick en konkurrerande tidning del av handlingarna efter det att P.S. hade avlägsnat sig.

Vid minst ett tillfälle utöver de nämnda har Anders Åström gjort klart för tidningens representanter att han inte tänker medverka till att tidningen får information från honom om tidningen representeras av P.S.

Utredning

Anmälan remitterades till nämnden för utredning och yttrande. I remissvaret anförde nämnden, genom vice ordföranden Jan Nilsson, i huvudsak följande.

Kulturnämnden strävar efter att alltid informera media om beslut snabbt och korrekt. Kulturnämnden bjuder regelbundet in till presskonferens och protokoll offentliggörs på olika sätt, efter justering.

Yttrandefrihet och informationsfrihet är två grundläggande rättigheter som nämnden på alla sätt värnar. Till de demokratiska spelreglerna hör också att

politiker justerar och undertecknar protokoll från arbetsutskott och nämndsammanträde.

Medias önskan om snabb information kan ibland komma i konflikt med nämndens omsorg om en formellt korrekt hantering.

Kulturnämnden kan inte bestämma över mediernas arbetsfördelning, men i sin strävan att säkra en korrekt information till kommuninvånarna kan nämnden framföra kritik till media då den anser sig misstolkad.

De aktuella händelserna vid presskonferenserna under våren 2004 rör förhållandet till och artiklar av en journalist, P.S., anställd av Norra Skåne. Kulturnämnden anser att det inträffade rör en konflikt mellan en enskild journalist och kulturnämnden.

Förra kulturchefen M.M. blev i detta sammanhang mordhotad, hon bad om och fick polisskydd vid ett tillfälle våren 2004.

I skrivelsen menar Billy Bengtsson, Carl-Johan Bauler och Anders Lord också att kulturnämnden selekterat sin information. Kulturnämnden bestrider detta. Samma handlingar och samma information ges som rutin till all media, antingen vid en presskonferens eller via post.

Kulturnämnden vill understryka vikten av korrekt information till kommuninvånarna och kommer framöver att på olika sätt aktivt arbeta för att förbättra denna.

Till remissvaret fanns fogat ett yttrande av nämndens ordförande Anders Åström. I detta yttrande anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

Undertecknad, Anders Åström, ordförande i Kulturnämnden i Hässleholms kommun satt tillsammans med kulturchefen i möte med Musik i Syd den 16 mars 2004 när Norra Skånes (NSK) reporter P.S. sökte mig på telefon hos en av kansliets tjänstemän. P.S. var så angelägen om att få tala med mig att tjänstemannen kände sig tvungen att söka upp mig trots det möte vi satt i. P.S. ställde – i mitt tycke ledande – frågor om den konsert som enligt vårens generalprogram för Hässleholms Kulturhus skulle äga rum den 4 april. Till denna konsert hade inbjudan från kulturnämnden gått ut till representanter för studieförbund och kulturföreningar för att en ömsesidig avtackning av avgående kulturchef, M.M., skulle kunna ske i anslutning till konserten.

Enligt uppgifter som P.S. fått (varifrån vet jag inte) skulle ”konserten vara utvald av kulturchefen och inköpts enbart för avtackningen. Kostnaden för konserten, 50 000 kr, skulle täckas av medel från kulturförvaltningens personalkonto.”

Eftersom dessa uppgifter var helt felaktiga, försökte jag ge P.S. de riktiga uppgifterna om konserten. Artikeln dagen efter i NSK, den 17 mars 2004, (bifogas), byggde dock på de felaktiga uppgifterna, trots mina tillrättalägganden.

Artikeln gav upphov till tre insändare som kritiserade mig och kulturnämnden för en alldeles för kostsam avtackning av kulturchefen och därmed slöseri med skattemedel den 22 mars 2004 i NSK. Med anledning av de felaktiga uppgifterna fick kulturchefen den 23 mars ett hotbrev riktat mot hennes person med ett så obehagligt innehåll att brevet polisanmälades den 24 mars. Samma dag kallade jag och oppositionens företrädare i kulturnämnden, Å.S. (m), till pressinformation. NSK företräd av B.N. och Kristianstadsbladets J.-T.T. deltog. Vad som stod i deras artiklar dagen efter bifogas.

Den 24 mars hade kulturnämnden sitt ordinarie sammanträde vid vilket jag inledningsvis (utanför protokollet) redovisade för nämnden vad som hänt. Kl. 10 dagen efter skulle min sedvanliga information om nämndens beslut i olika ärenden till de två lokaltidningarna efter nämndsammanträdet ske. Till informationen kom Kristianstadsbladets reporter och P.S. från NSK. Kulturchefen som tog emot P.S., meddelade honom att hon inte ville vara närvarande på pressinformationen, eftersom hon var mycket obehagligt berörd av hotbrevet, vilket av alla i hennes omgivning ansågs bero på P.S. felaktigheter i artikeln. (Kulturchefens närvaro vid nämndens pressinformationer är inte

obligatorisk utan är mer av frivillig art och när behov finns av sakupplysningar.) Jag kom in i rummet strax efter det att kulturchefen gått sin väg och jag meddelade P.S. att jag av samma skäl inte heller ville lämna någon information till NSK via just honom.

Jag blev senare under dagen uppringd av en annan reporter på NSK. Jag åkte åter in till kulturförvaltningen för att delta i intervjun, som i huvudsak handlade om varför jag inte lämnat information till P.S.

I artikeln ”Rätt skall vara rätt” på ledarsidan i NSK fick jag den 27 mars möjlighet att komma med tillrättaläggande av de felaktiga uppgifterna (bifogas).

Chefredaktören och redaktionschefen på NSK fick senare beskedet av mig att jag inte heller i fortsättningen kommer att svara på frågor ställda av P.S. – men självklart ställer upp för alla andra NSK-reportrar. Efter nästa nämndsammanträde den 26 maj företrädde NSK dock återigen av P.S. som då fick beskedet att jag inte kommer att lämna information till honom.

Att på detta sätt bli tvungen att avvisa en lokaltidning var en helt unik situation både för mig och för kulturchefen. Under alla mina år som politiker med olika uppdrag i kommunen, har jag alltid ställt upp för massmedia, såväl på dagtid som sena kvällar och helger.

Med anledning av att kulturchefen oförskyllt blev utsatt för insändare med otrevligt innehåll och ett brev med hot riktat personligt mot henne, ville vi tre ledamöter i kulturnämndens arbetsutskott ha ett möte med NSK:s chefredaktör för att diskutera vad som hänt och hur vi skall kunna återupprätta de goda relationer vi haft tidigare. Detta möte skedde den 18 juni. Vi fick möjlighet att redogöra för vår uppfattning av vad som hänt, vilket också redovisades korrekt i NSK dagen efter (bifogas). Också den krönika av Billy Bengtsson, NSK:s chefredaktör, som var införd på kulturchefens sista arbetsdag den 30 juni, uppfattades av både henne och oss politiker som mycket positiv (bifogas).

Det är inte första gången som P.S. ”missförstår” min muntliga information. Förmodligen beror det på att han saknar tillräckliga grundkunskaper om vår verksamhet. Jag har fått synpunkter och sympatier från organisationsföreträdare och kommunalt anställda som varit utsatta av P.S. intervjuteknik. De känner inte igen vad de sagt till honom när man läser vad som står i tidningen. Det är särskilt viktigt att en lokaltidning med mer än 80 procents täckning redovisar kommunala beslut och informationer på ett korrekt sätt.

Som fritidspolitiker så tar jag mig rätten att även i fortsättningen avstå från att lämna information till journalister som medvetet utelämnar fakta.

Anmälarna kommenterade remissvaret.

I beslut den 16 januari 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

I 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen (RF) sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF ske genom lag. 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.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Det allmänna omfattar t.ex. kommunens valda församlingar

och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter som myndigheten anser är felaktiga.

Det ankommer på en myndighet att bestämma vad som skall gälla för tillträdet till myndighetens lokaler. En myndighet som på eget initiativ lämnar uppgifter om sin verksamhet till massmedierna kan alltså i och för sig ställa upp villkor för journalisters tillträde till lokalerna. Att på grund av innehållet i en artikel som en journalist har skrivit stänga ute journalisten från en presskonferens och också i övrigt vägra denne information strider dock enligt min mening uppenbart mot här redovisade, grundläggande principer om yttrande- och tryckfrihet. För sitt agerande mot P.S. i detta hänseende förtjänar nämnden allvarlig kritik.

Anders Åström har i sitt yttrande till nämnden förklarat att han tar sig "rätten att även i fortsättningen avstå från att lämna information till journalister som medvetet utelämnar fakta". I den mån detta yttrande tar sikte på Anders Åströms agerande som företrädare för nämnden föranleder det utöver det som redan har anförts följande anmärkning.

En begäran i enlighet med regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen att få ta del av en handling eller enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) att få en uppgift ur en handling måste prövas oavsett från vem denna begäran kommer. Utlämnande av en handling får i princip vägras endast om handlingen inte är allmän eller om den innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt någon bestämmelse i sekretesslagen. Avser begäran en muntlig uppgift ur en handling kan myndigheten vägra att lämna ut den också med hänvisning till arbetssituationen. Vidare gäller bestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) om myndigheternas serviceskyldighet också i förhållande till journalister. Denna skyldighet kan inte begränsas utöver vad som följer av nämnda bestämmelser.

Det inträffade samt de uppgifter som har lämnats till JO visar på anmärkningsvärt bristande insikter i den rättsliga regleringen på området. Det är av största vikt att dessa brister avhjälpas så att det inom nämnden finns nödvändig kunskap om reglerna om yttrande- och tryckfrihet samt om offentlighet och sekretess. Jag förutsätter därför att nämnden omgående informerar sig och berörd personal om regelsystemet.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax

(Dnr 3656-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade reportern Staffan Bjerstedt, Vestmanlands Läns Tidning (VLT), på rådmannen Leif Hallner vid Länsrätten i Västmanlands län och uppgav följande. Staffan Bjerstedt hade vid två telefonsamtal den 31 augusti 2004 begärt att få domen i ett mål översänd per telefax så snart den var offentlig. Vid det andra telefonsamtalet meddelade Leif Hallner att domen nu var offentlig. Han vägrade dock att översända den via telefax och var endast beredd att skicka den med vanlig post. Leif Hallner motiverade detta med att han inte ville att tidningen skulle skriva om domen i följande dags utgåva, eftersom parterna då inte hade hunnit ta del av den. En stund senare begärde Staffan Bjerstedt på plats vid länsrättens expedition att få en kopia av domen. Leif Hallner kom ut och bekräftade än en gång att domen var offentlig, men uppmanade Staffan Bjerstedt att låta sig nöja med att få den per post dagen därpå. Leif Hallner uppgav att om Staffan Bjerstedt inte följde hans uppmaningar skulle länsrätten fortsättningsvis upphöra att serva VLT med att faxa och skicka domar. För egen del skulle han inte heller besvara förfrågningar från tidningens journalister om pågående mål. Leif Hallner hotade således med repressalier för att försöka påverka Staffan Bjerstedts begäran om handlingsutlämnande. En kopia av domen lämnades därefter ut av länsrättens personal. Vid ett telefonsamtal dagen därpå med VLT:s nyhetschef Märten Enberg upprepade Leif Hallner sin inställning att han, till följd av det inträffade, fortsättningsvis inte tänkte svara på förfrågningar om kommande domar eller skicka domar med telefax till tidningen.

Utredning

Länsrätten anmodades att yttra sig över anmälan.

Rådmannen Leif Hallner anförde följande.

Lokaltidningen VLT är såvitt jag vet den enda tidning som fortlöpande bevakar länsrättens domar. Anmälan berör ett problem som finns för domstolen i mål som VLT är intresserad av. Nämligen att tidningen får del av domen före parterna i målet, vilka därmed riskerar att läsa i tidningen om domen innan de själva fått del av den genom posten. Domstolarna har under senare år fått vidkännas kraftiga ekonomiska inbesparingar samtidigt som målantalet ökat. Detta gäller även denna länsrätt där bl.a. personalsituationen på kanslinivå är skör till följd av indragna tjänster kombinerat med sjukskrivningar och barnledighet. Utrymmet för att avvika från gängse rutiner är därför begränsat.

Den begärda domen avsåg ett mål om återkallelse av serveringstillstånd enligt alkohollagen. Denna målgrupp är hos länsrätten speciallottad på två rotlar, varav jag innehar en. Kommunens hantering av serveringstillstånden och efterföljande utslag i domstol väcker stort intresse hos VLT. Jag har därför tidigare haft flera kontakter med journalisten T.J. hos VLT, som är den som brukar skriva i tidningen om målgruppen. Kontakten med T.J. har varit helt störningsfri. Jag har sagt till honom att jag tycker att det är enbart positivt

att VLT rapporterar om våra domar och gärna även om andra av våra målgrupper. Detta för att även länsrätten skall nå ut till allmänheten. Det är tyvärr så att länsrätten fortfarande hos allmänheten är en okänd figur och ofta blandas ihop med tingsrätten, vars brottmål får mycket plats i tidningen, helt över-skuggande länsrättens verksamhet. Även i nu ifrågavarande mål hade jag haft telefonkontakt med T.J. och därvid lovat att skicka domen till honom per post samtidigt som den expedierades till parterna, för att bespara honom vidare telefonsamtal om tidpunkt för domens offentlighet. När som i detta fall domen avgörs på handlingarna kan nämligen någon exakt dag för domens expedierande vanligtvis inte lämnas. Löftet till T.J., som lämnades innan domen var offentlig, var ett åtagande som sträcker sig utöver länsrättens expeditionsskyldighet, men som jag ansåg länsrätten kunde bjuda på eftersom det gagnar såväl länsrätten som tidningen.

Jag blev därför tämligen förvånad och, i ärligheten namn, även störd när journalisten Staffan Bjerstedt begärde att få domen faxad till tidningen. Detta på grund av att han inte kunde acceptera den överenskommelse som jag hade med journalisten T.J. När han andra gången ringde, samma dag som domen skulle expedieras, fick han svaret att länsrätten inte kunde faxa domen med den självklara upplysningen att domen var offentlig och kunde hämtas på länsrätten. Jag hade dessförinnan rådgjort med den av kanslipersonalen som skulle expediera domen och vi kom i samråd fram till att det inte fanns tidsmässigt utrymme för att faxa domen till samtliga berörda, dvs. även parterna. Det är möjligt att jag inte nämnde något om det sistnämnda för Bjerstedt eller Enberg, men så var de faktiska förhållandena. Länsrätten ligger för övrigt endast ca 300 m från tidningshuset och ett hämtande av domen kan därför inte medföra något merarbete för journalisten att tala om.

Följderna av Bjerstedts ovilja att ta hänsyn till länsrättens verksamhet medförde nu att VLT, väl medveten om att parterna inte fått del av domen, tog kontakt med Västerås kommun, som var förlorande part i målet, tämligen omedelbart efter domens hämtande för att höra deras kommentar till innehållet i domen. Detta medförde att kommunen per telefon hörde av sig till länsrätten som under rådande omständigheter fann det nödvändigt att även utsända domen per fax till båda parterna, vilket således medförde ett icke ringa merarbete för domstolen.

Vad Staffan Bjerstedt anför om ”hot om repressalier” får stå för honom. Det jag sa till honom var endast att jag i fortsättningen inte kommer att lova åtaganden som sträcker sig utöver länsrättens serviceskyldighet. Denna skyldighet framgår av förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. och reglerar, såvitt är ifråga, inte framtida utslag utan endast offentliga sådana. Förordningen är därför inte tillämplig på åtagande som här avses. Av förordningen framgår att en handling som skall tillhandahållas bör skickas med post (9 §) och om det är lämpligt får en handling skickas med telefax (10 §). Jag har ovan redogjort för de skäl på vilka jag ansåg det var olämpligt att skicka domen med fax. Jag anser mig inte ha förfarit felaktigt i min strävan att prioritera att part får del av domen före massmedia. Jag får tillägga att jag inte är främmande för att länsrätten i speciella fall får göra undantag från normala rutiner och faxa domen till parterna och även till massmedia.

Lagmannen Bo Elmin anförde för egen del följande.

Om det är lämpligt får enligt 10 § förordning (2004:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. en handling skickas med telefax. Denna prövning bör enligt uttalande av JO (1994/95:JO1 s. 63 ff.) ske från fall till fall bl.a. beroende på arbetssituationen på domstolen.

Vid expediering av domar är det vanliga att länsrätten inte gör någon åtskillnad mellan parter och andra som kan ha intresse i saken, t.ex. tidningar. Detta gäller även de gånger då domar skickas via fax. En begäran att en dom skall faxas till annan än part efterkommes således normalt sett, om inte ar-

betssituationen lägger hinder i vägen. I förevarande fall har Leif Hallner enligt sitt yttrande gjort en prövning av det lämpliga när Staffan Bjerstedt begärde att domen skulle översändas via fax. Leif Hallner fann därvid att arbetsbehöriga gång på kansliet inte medgav översändande av domen per fax utan endast med vanlig post. Leif Hallner kunde möjligen ha uttryckt detta på ett klarare sätt för journalisten men jag kan inte förstå att Leif Hallner gjort något fel när han per telefon vägrade att faxa domen.

Vad gäller om Leif Hallner hotat med minskad service m.m. får jag hänvisa till vad han yttrat. Jag kan inte finna att Leif Hallner gjort något fel i detta sammanhang.

Staffan Bjerstedt kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 7 december 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Handlingsoffentligheten är avsedd att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning (1 §). En allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen (12 §). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt (13 §).

I fråga om statliga myndigheters tillhandahållande av handlingar finns föreskrifter i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. En handling som skall tillhandahållas bör skickas med post, om inte något annat har begärts (9 §). Om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form (10 §). JO har beträffande tillämpningen av likalydande föreskrifter i den tidigare gällande förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. uttalat att en beställares önskemål att få handlingen expedierad via telefax bör ge upphov till en presumtion för att denna expedieringsform skall användas. Omständigheter som vid lämplighetsprövningen måste vägas in vid sidan av ett sådant framfört önskemål är exempelvis arbetssituationen, beställningens omfattning och handlingens innehåll. (Se JO 1997/98 s. 75.)

Staffan Bjerstedt begärde vid telefonsamtal med Leif Hallner att få ta del av en meddelad dom i ett mål om serveringstillstånd enligt alkohollagen och att domen skulle översändas via telefax. Leif Hallner lämnade beskedet att domen inte skulle skickas på det sättet utan med post. I sitt yttrande har Leif Hallner anförts att han dessförinnan rådgjorde med den tjänsteman vid kansliet som skulle expediera domen och att de i samråd kom fram till att det inte fanns tidsmässigt utrymme för att skicka domen med telefax till samtliga berörda, alltså även parterna. Som framgått av det nyss anförda är svårigheter med hänsyn till arbetssituationen i och för sig en sådan omständighet som kan medföra att det inte är lämpligt att översända en handling via telefax. Någon begäran från parterna att domen skulle skickas med telefax förelåg dock up-

2006/07:JO1

penbarligen inte. Länsrättens möjligheter att översända handlingen via telefax till Staffan Bjerstedt borde givetvis ha varit större om prövningen hade inskränkts till detta och inte också omfattat en expediering per telefax till parterna.

När länsrätten inte översände domen via telefax begärde Staffan Bjerstedt på plats vid domstolens expedition att få en kopia av den. Staffan Bjerstedt har uppgett bl.a. att Leif Hallner då uppmanade honom att låta sig nöja med att få domen med post dagen därpå, och enligt Staffan Bjerstedt hotade Leif Hallner med minskad service för att förmå honom att vänta med sin begäran. Leif Hallner har i sitt yttrande anfört att det han sade var att han i fortsättningen inte skulle komma att lova åtaganden som sträcker sig utöver länsrättens serviceskyldighet. Detta bekräftar enligt min bedömning Staffan Bjerstedts intryck av samtalet.

Av Leif Hallners yttrande framgår att han betraktar det som ett problem att tidningar får del av länsrättens domar före parterna i målet, eftersom parterna därmed riskerar att få läsa om domen i tidningen innan de själva har fått del av den. Detta synsätt har också legat bakom hans uppfattning att den aktuella domen om den skulle skickas till Staffan Bjerstedt per telefax också skulle skickas till parterna på samma sätt. Jag kan ha förståelse för denna aspekt, men vill samtidigt understryka att hänsyn av denna art aldrig får innebära en inskränkning av de rättigheter att få del av allmänna handlingar som följer av offentlighetsprincipen och myndighetens serviceskyldighet. Mot den bakgrunden har Leif Hallners agerande i syfte att förhålla utlämnandet av domen enligt min mening varit olämpligt.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till Leif Hallners handläggning i de hänseenden som föranlett klagomålen hit.

Initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering

(Dnr 5204-2005)

Den 31 maj 2006 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid min inspektion av Byggnadsnämnden i Helsingborgs kommun den 6–8 september 2005 antecknades följande till protokollet under punkten 3.2 (JO:s dnr 3523-2005).

Under inspektionen framkom att nämnden efter det att ett ärende har vunnit laga kraft mikrofilmade och därefter förstör samtliga handlingar i ärendet. Detta medförde svårigheter att granska avslutade ärenden, eftersom JO inte hade tillgång till handlingarna. Det sist nämnda kan belysas av att försöken att skriva ut handlingar ur avslutade ärenden som gjordes av kanslipersonal vid stadsbyggnadskontoret misslyckades då utskrifterna höll väldigt låg kvalitet.

Vid den avslutande genomgången uppgav företrädare för nämnden bl.a. följande. Detta är ett nytt system för arkivering som infördes för ett par år sedan och det har tagit tid att få det att fungera. Under ca ett år har parallella system använts. Dessutom är handlingarna i ett ärende inte tillgängliga under den månad som akten skickas iväg för mikrofilmning. Nästan alla Sveriges

större kommuner tillämpar detta system. Handlingarna kan läsas och skrivas ut via dator. Målet är att handlingarna skall vara tillgängliga för allmänheten genom en särskild terminal. Systemet är dock fortfarande i en uppbyggnadsfas. Att en person på kansliet endast har varit anställd ca två veckor kan ha bidragit till problemen med utskrifter. Det skall annars inte vara några problem att få handlingar utskrivna.

JO anförde följande till protokollet.

Grundläggande bestämmelser om myndigheters arkiv finns i arkivlagen (1990:782) och i arkivförordningen (1991:446). Dessutom meddelar Riksarkivet de föreskrifter som kan anses behövliga och kommuner kan också själva utfärda sådana ytterligare föreskrifter.

Enligt 3 § tredje stycket arkivlagen skall myndigheternas arkiv bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

I arkivvården ingår bl.a. att organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas (se 6 § 1 arkivlagen). Oberoende av vilken teknik som har valts för lagring av handlingar måste sökning kunna ske snabbt och säkert. Handlingar och uppgifter skall vara lätta att återfinna och gången av ett ärende lätt att följa. Givetvis följer av detta att det dessutom skall vara lätt att hitta i arkivet för myndighetens egen personal (se bl.a. Gränström m.fl., Arkivlagen, Bakgrund och kommentarer, 2 uppl. 2000, s. 111 f).

Överföring av information från en databärare, dvs. det fysiska underlaget (t.ex. papper), till en annan med påföljande förstöring av informationen på den ursprungliga databäraren kan likställas med gallring om överföringen medför informationsförlust, förlust av möjliga informationssammansättningar, förlust av sökmöjligheter eller förlust av möjligheter att fastställa informationens autenticitet (se 6 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd, RA-FS 1991:4, om framställning och hantering av handlingar på mikrofilm). Enligt Riksarkivets allmänna råd (RA-FS 1997:8) om gallring av vissa handlingar i kommunernas och landstingens arkiv, punkten 1.2, måste ett gallringsbeslut fattas om man vill överföra information från papper till mikrofilm eller till någon form av ADB-databärare (och förstöra papperet).

Regler om gallring finns i 10 § arkivlagen. Gallring innebär att handlingar sorteras ut och förstörs. Vid gallring skall alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i den tidigare redovisade bestämmelsen i 3 § tredje stycket arkivlagen. Dessutom får gallring inte ske utan att beslut om detta har meddelats. Vem som beslutar om gallring i en kommun framgår av kommunens arkivreglemente.

Jag har tagit del av arkivreglementet för Helsingborgs kommun. Av 8 § i reglementet följer att varje myndighet, här alltså byggnadsnämnden, fattar beslut om gallring och att detta skall ske efter samråd med arkivmyndigheten, dvs. kommunstyrelsen. Arkivmyndigheten har rätt att besluta om undantag från gallring som har beslutats av en myndighet. Stadsarkivet skall genomföra inspektioner och ge råd i arkivfrågor samt hålla kommunstyrelsen underrättad om myndigheternas arkivvård (se 4 §).

Enligt gallringsbestämmelser fogade till en till JO lämnad handling om posthantering (se aktbilaga 4 sista sidan) kan bl.a. handlingar som har tillfällig betydelse p.g.a. att innehållet har överförts till annat format eller annan databärare gallras omedelbart. Av muntliga upplysningar från kommunstyrelsen framgår att styrelsen den 30 november 1999 beslutade att anta nämnda gallringsbestämmelser för allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse samt att rekommendera övriga nämnder, styrelser och bolag att anta liknande bestämmelser.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjordes vid inspektionen kan det ifrågasättas om nämndens arkivbildning och arkivvård uppfyller de krav som jag nyss har redogjort för.

Kommunstyrelsen har som arkivmyndighet tillsyn över nämndens arkivhantering. Styrelsen skall därför anmodas att, efter hörande av byggnadsnämnden, yttra sig över nämndens arkivhantering.

Utredning

I yttrande den 8 februari 2006 anförde kommunstyrelsen i huvudsak följande (bilagorna utelämnade här).

Kommunstyrelsen har låtit höra byggnadsnämnden som, i yttrande den 24 januari 2006, anförde att nämndens arkivhantering är reglerad genom den arkivbeskrivning och dokumenthanteringsplan som utarbetats i samråd med arkivmyndigheten, dvs. kommunstyrelsen genom dess Stadsarkiv, och som antagits av byggnadsnämnden genom beslut 2002. De handlingar som varit föremål för JO:s granskning, det s.k. bygglovsarkivet, har mikrofilmats. Handlingarna har därefter gallrats, dvs. förstörts omedelbart. Denna rutin för hanteringen har varit förenlig med av kommunstyrelsen beslutade Gallringsbestämmelser. Emellertid har rutinerna på senare tid förbättrats, genom att handlingarna numera även skannas till digital form. Efter JO:s inspektion kommer ytterligare förbättringar att genomföras. I fortsättningen kommer även handlingar som avser förhandsbesked i bygglovsärenden och ärenden som blir föremål för avskrivning att skannas till digital form. Även rutinerna rörande tillgång till allmänna handlingar kommer att förbättras. Nämnden noterar avslutningsvis att inspektionen skedde vid ett tillfälle då personalbyte gjordes och då tillräcklig erfarenhet av det nya digitala systemet saknades. Detta har åtgärdats genom utbildning av aktuell personalgrupp. De utskrivna handlingarnas dåliga läskvalitet har åtgärdats genom byte av aktuell maskinvara. Yttrandet i sin helhet bilägges, bilaga 1.

Kommunstyrelsen delar i allt väsentligt de synpunkter som framförts i JO:s protokoll avseende byggnadsnämndens hantering av allmänna handlingar och vill betona vikten av att nämndens arkivvård är förenlig med såväl gällande rätt som med Helsingborgs stads regelverk inom området. I Helsingborgs stads Arkivreglemente, beslutad av kommunfullmäktige den 16 juni 1998, bilaga 2, anges att det åligger varje myndighet, dvs. nämnd, att ansvara för att dess arkiv vårdas enligt arkivlagen och på det sätt som framgår av 6–7 §§ i reglementet. Dessa paragrafer reglerar nämndens ansvar för handlingars upprättande och registrering (6 §) samt rensning och arkivavgränsning av handlingar (7 §). Av protokollet över JO:s inspektion framgår att byggnadsnämnden inte efterlever dessa föreskrifter på ett tillfredsställande sätt.

Av 3 § Arkivreglementet framgår att kommunstyrelsen är kommunens arkivmyndighet och att det åligger kommunstyrelsen att övervaka att kommunens myndigheter fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen och Arkivreglementet. Av flera skäl har kommunstyrelsens tillsynsplikt över nämndernas arkivhantering under senare år ej fungerat tillfredsställande. Kommunstyrelsen har nu för avsikt att intensifiera denna sin tillsynsverksamhet, där byggnadsnämnden har en given prioritet. Som ett led i denna verksamhet kommer kommunstyrelsen, genom dess Stadsarkiv, att under våren 2006 genomföra en inspektion av stadsbyggnadskontoret. Vid denna kommer särskild uppmärksamhet att fästas på de av JO påpekade bristerna.

Kommunstyrelsen har anmodats att yttra sig över byggnadsnämndens arkivhantering. Det finns mot bakgrund av de övriga påpekanden som JO anförde i sitt protokoll och som inte är föremål för kommunstyrelsens yttrande i detta ärende, skäl för kommunstyrelsen att med omedelbar verkan inleda en dialog med nämnden, i syfte att dels säkerställa efterlevnaden av offentlighetsprinci-

pen, arkivlagen och stadens arkivreglemente, dels säkerställa en ändamålsenlig och professionell dokument- och ärendehantering.

Handlingarna i ärendet överlämnades därefter till Riksarkivet för det yttrande ur arkivsynpunkt som ärendet kunde föranleda, särskilt beträffande nämndens förfarande att gallra samtliga handlingar i pappersform efter mikrofilmning.

Riksarkivet anförde i yttrande den 15 maj 2006 i huvudsak följande (bilagorna utelämnade här).

Sammanfattning

De av JO observerade problemen gällde framförallt läsbarheten hos handlingar som överförts till mikrofilm varefter pappersoriginalen gallrats. Att Byggnadsnämnden i Helsingborgs stad mikrofilmade/skannade dessa handlingar och därefter förstör pappersoriginalen kan inte generellt sägas strida mot arkivlagstiftningen. Det finns åtskilliga exempel på såväl statliga som kommunala myndigheter som tillämpar liknande rutiner på olika områden, på det statliga området efter medgivande från Riksarkivet.

Om handlingarna efter mikrofilmning inte har en acceptabel läsbarhet är det däremot inte förenligt med arkivlagens krav på tillgänglighet på kort och lång sikt.

Av kommunens yttrande framgår att problemet har uppmärksammats och åtgärdats bl.a. genom utbyte av maskinvara. Handlingar som redan har mikrofilmats eller skannats med dålig kvalitet måste anses som förlorade om originalen redan har förstörts, och detta måste betraktas som en gallring som inte är förenlig med arkivlagens intentioner. Ett krav på kontroll av läsbarheten innan man gallrar originalen är en förutsättning.

För att kunna uppfylla såväl tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tillhandahållande av allmänna handlingar som arkivlagen, måste myndigheterna vid sådan överföring till annat lagringsmedium som även innebär gallring av originalhandlingarna ha fungerande rutiner för att undvika informationsförluster. I det aktuella fallet är en sådan informationsförlust särskilt allvarlig eftersom det kan innebära rättsförluster för den enskilde.

Gällande rätt

Grundläggande bestämmelser om myndigheternas arkiv finns, som nämns i inspektionsprotokollet, i arkivlagen (1990:782) och i arkivförordningen (1991:446). Den praktiska arkivhanteringen, som är nödvändig för att uppfylla tryckfrihetsförordningens syfte, regleras i stora drag i de för den offentliga sektorn gemensamma regler som ges i 1–10 §§ arkivlagen. Arkivlagens 14–16 §§ innehåller dessutom bestämmelser särskilt om kommunala arkiv.

Enligt arkivlagens 16 § får kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen eller landstinget i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. Detta innebär att den beslutande församlingen får besluta om sådana föreskrifter om arkivvården inom kommunen eller landstinget som inte har meddelats i lag eller på annat sätt.

Arkivförordningen (1991:446) innehåller vissa bestämmelser som är gemensamma för statliga och kommunala myndigheter (1–7 §§), varigenom regeringen har meddelat ett fåtal följdföreskrifter till arkivlagen även för kommuner och landsting. Här har regeringen också bemyndigat Riksarkivet att i begränsad utsträckning utfärda föreskrifter även för kommuner och landsting. Denna föreskriftsrätt gäller godkännande och märkning av skrivmateriel och förvaringsmedel samt vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet (2 §). Riksarkivet får vidare meddela närmare föreskrifter om när en handling skall anses vara arkiverad (3 §). Riksarkivet har dock hittills valt att, med hänsyn till den kommu-

nala självstyrelsen, avstå från att utfärda föreskrifter för kommuner och landsting, och att endast utfärda allmänna råd för den kommunala sektorn.

Riksarkivets roll

Enligt förordningen (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkivet skall Riksarkivet däremot ge kommunerna allmänna råd i arkivfrågor (3 § 4). Sådana allmänna råd har beslutats främst beträffande bevarande och gallring på en rad kommunala områden, och även om arkivreglemente för kommuner.

Beslut om gallring

Arkivlagens bestämmelser om gallring (10 §) gäller för såväl statliga som kommunala myndigheter. En skillnad jämfört med statliga myndigheter, för vilka Riksarkivet genom arkivförordningen har bemyndigats att föreskriva om gallring, är dock att gallringsföreskrifter för kommunala myndigheter meddelas av respektive kommun, om inte sådana föreskrifter har meddelats i lag eller förordning. I regeringens proposition (1989/90:72) om arkiv m.m. sägs (s. 43) att ”Principen om att verkställighetsföreskrifterna skall ankomma på riksarkivet bör dock ha en väsentlig modifikation när det gäller kommunerna. Huvuddelen av gallringsnormerna för ett kommunalt arkiv bör sålunda ankomma på kommunerna själva att besluta.”

Beträffande gallring uttalas i arkivlagen endast att allmänna handlingar får gallras, och att vid gallring alltid skall beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i lagens 3 § (rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov).

I Riksarkivets allmänna råd (RA-FS 1997:8) om bevarande och gallring av vissa handlingar i kommunernas och landstingens arkiv betonas, vilket påpekas i inspektionsprotokollet, i avsnitt 1.2 ”Mikrofilmning eller scanning (ersättningsfilmning)” att om man vill överföra information från papper till mikrofilm eller till någon form av ADB-databärare (och förstöra papperet), måste nämnd eller styrelse fatta ett gallringsbeslut. Kravet att beslut skall dokumenteras får närmast sägas vara underförstått.

Som framgår ovan är Riksarkivets föreskriftsrätt gentemot kommunerna begränsad, och Riksarkivet har hittills inte utfärdat några föreskrifter för den kommunala sektorn. För statliga myndigheter har dock Riksarkivet i sina tillämpningsföreskrifter till arkivlagen och arkivförordningen (RA-FS 1991:1, ändr. o. omtr. RA-FS 1997:4) sagt att som gallring räknas förstöring av allmänna handlingar, eller uppgifter i allmänna handlingar, i samband med överföring till annan databärare om överföringen medför informationsförlust, förlust av möjliga informationssammanställningar, förlust av sökmöjligheter eller förlust av möjligheten att fastställa informationens autenticitet. I det förslag till lag om hantering av allmänna handlingar som lämnades i Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande (SOU 2002:97) Ordning och reda bland allmänna handlingar fanns en motsvarande, förtydligande definition av gallring, men eftersom förslaget hittills inte har resulterat i någon ny lag, kan denna definition av gallringsbegreppet ännu endast sägas gälla för statliga myndigheter och därmed i arkivlagen jämställda organ. Kommunerna har att fatta beslut om gallring utifrån bestämmelserna i arkivlagen och i kommunens eget arkivreglemente. De får sägas ha uppfyllt bestämmelserna om gallring om de har tagit hänsyn till de förutsättningar för gallring som nämns i arkivlagens 10 §, och om beslut om gallring har fattats i enlighet med vad som sägs i reglementet.

Riksarkivet har utfärdat allmänna råd (RA-FS 1995:3) om arkivreglemente för kommuner. Där lämnas följande förslag till lydelse beträffande ett avsnitt om Bevarande och gallring: ”Myndighet beslutar, efter samråd med arkiv-

myndigheten, om gallring av handlingar i sitt arkiv, såvida ej annat följer av lag eller förordning. Beträffande arkiv som överlämnats till arkivmyndigheten beslutar denna efter samråd med överlämnande myndighet. Handlingar som gallras skall utan dröjsmål förstöras." I en kommentar till den rekommenderade skrivningen nämns bl.a. att all gallring bör ske med restriktiv inställning även om myndigheten gallrar en stor del av sina arkivhandlingar, och att gallring bör föregås av utredning och beslut hos myndigheten/arkivmyndigheten samt att den verkställda gallringen bör redovisas i protokoll eller jämförbart dokument. Vidare sägs i kommentaren att fullmäktige som alternativ kan föreskriva i reglementet antingen att all gallring skall beslutas av arkivmyndigheten, eller att myndigheternas förslag till gallringsbeslut alltid remitteras till arkivmyndigheten som får möjlighet att föreskriva undantag.

Av det medsända arkivreglementet för Helsingborgs stad framgår (8 §) att varje myndighet beslutar om gallring efter samråd med arkivmyndigheten, och att de vid gallringen har att ta hänsyn till de ändamål som anges i arkivlagens 3 och 10 §§. Däremot beslutar arkivmyndigheten om gallring i arkiv som överlämnats till denna, efter samråd med överlämnande myndighet, och arkivmyndigheten har även rätt att besluta om undantag från den gallring som beslutats av myndighet. Helsingborgs stads arkivreglemente får därmed sägas vara i samklang med Riksarkivets allmänna råd om arkivreglemente för kommuner.

Allmänna handlingars tillgänglighet

Enligt 6 § 1 arkivlagen skall myndigheterna organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas.

Riksarkivet har i sina allmänna råd (RA-FS 1995:3) om arkivreglemente för kommuner föreslagit att bestämmelsen kan förtydligas genom en skrivning om att varje myndighet skall upprätta en plan som beskriver myndighetens handlingar och hur dessa hanteras (dokumenthanteringsplan). Begreppet dokumenthanteringsplan nämns visserligen inte i arkivlagen, men i en kommentar till förslaget till arkivreglemente betonar Riksarkivet att en sådan dokumenthanteringsplan är nödvändig om förvaltningen skall kunna åstadkomma en effektiv dokumentstyrning, liksom att i en modern förvaltning där handlingar bearbetas och lagras med hjälp av olika medier detta knappast kan åstadkommas utan en dokumenthanteringsplan.

Av Helsingborgs stads arkivreglemente framgår att varje myndighet skall upprätta en plan som redovisar myndighetens handlingar och hur dessa hantearas, samt att planen bör innehålla uppgifter om medium, sorteringsordning, ordning för avställning och överföring till arkivmyndigheten samt eventuell gallringsfrist.

Enligt 5 § 2 arkivlagen skall myndigheten vid framställning av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet.

Riksarkivet har i sina allmänna råd (RA-FS 1995:3) om arkivreglemente för kommuner föreslagit att det i reglementet skrivs in att handlingar som skall bevaras skall framställas med materiel och metoder som garanterar informationens beständighet, att arkivhandlingar alltid skall förvaras under betryggande former och att närmare bestämmelser om arkivbeständighet och förvaring bör meddelas av arkivmyndigheten. I en kommentar sägs att arkivmyndigheten, för att inte reglementet skall tyngas med detaljer, kan ges befogenheter att konkretisera innebörden av begreppen arkivbeständighet och betryggande förvaring. Vidare sägs i kommentaren att av Riksarkivet till statliga myndigheter utfärdade föreskrifter, allmänna råd och tekniska krav därvid kan tjäna som norm även i kommunal arkivvård och att detta i så fall kan skrivas in i regeln. Beträffande handlingar som kommer att gallras betonas att myndigheten måste se till att handlingarna framställs och förvaras så att informationen kan användas under den tid som krävs, och att dokumenta-

tionen alltid måste uppfylla de rättsliga krav som finns för verksamheten, t.ex. i plan- och bygglagen, liksom att detta bör beaktas vid upprättande av dokumenthanteringsplan.

Av Helsingborgs stads arkivreglemente framgår att myndigheternas handlingar skall framställas med materiel och metoder som garanterar informationens äkthet och beständighet under bevarandetiden. Dessutom anges att av Riksarkivet utfärdade föreskrifter, allmänna råd och tekniska krav skall tjäna som norm för den kommunala arkivvården.

De av JO observerade problemen gällde framförallt läsbarheten hos handlingar som överförts till mikrofilm varefter pappersoriginalen gallrats. Av Helsingborgs stads svar framgår att man haft en rutin med mikrofilmning av de bygglovshandlingar som enligt dokumenthanteringsplanen skall bevaras, men att dessa handlingar numera bevaras både på mikrofilm och i digital form. Att Byggnadsnämnden i Helsingborgs stad mikrofilm/skannar dessa handlingar och därefter förstör pappersoriginalen kan inte generellt sägas strida mot arkivlagstiftningen. Det finns åtskilliga exempel på såväl statliga som kommunala myndigheter som tillämpar liknande rutiner på olika områden, på det statliga området efter medgivande från Riksarkivet. Riksarkivet har i ett antal fall utfärdat gallringsföreskrifter för ursprungshandlingar efter överföring av innehållet till annat medium. De informationsförluster som uppkommer vägs alltid mot de vinster som erhålls, exempelvis i form av tillgänglighet.

Om handlingarna efter mikrofilmning inte har en acceptabel läsbarhet är det däremot inte förenligt med arkivlagens krav på tillgänglighet på kort och lång sikt. Detta är närmast en teknisk hanteringsfråga, och av kommunens yttrande framgår att problemet har uppmärksammats och åtgärdats bl.a. genom utbyte av maskinvara. Handlingar som redan har mikrofilmats eller skannats med dålig kvalitet måste dock anses som förlorade om originalen redan har förstörts, och detta måste betraktas som en gallring som inte är förenlig med arkivlagens intentioner. Ett krav på kontroll av läsbarheten innan man gallrar originalen är en förutsättning.

I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:4) om framställning och hantering av handlingar på mikrofilm specificeras ett antal kvalitetskrav vid överföring från papper till mikrofilm, bl.a. att myndigheten skall planera och dokumentera hanteringen samt genomföra kvalitetskontroller. I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1994:2 ändr. o. omtr. RA-FS 2003:2) om upptagningar för automatisk databehandling finns motsvarande hanteringskrav vid skanning av pappersdokument, bl.a. att myndigheten fortlöpande skall kontrollera att samtliga förlagor har överförts och att handlingarna/uppgifterna är läsbara i denna form. Dessutom anges att förlagorna inte får gallras förrän läskontroll har skett och fel åtgärdats (6 §). Dessa föreskrifter och allmänna råd är utfärdade för statliga myndigheter men enligt Helsingborgs stads arkivreglemente (6 §) skall Riksarkivets föreskrifter och tekniska krav tjäna som norm för den kommunala arkivvården, varför fullmäktige har gjort dem bindande även för kommunens arkivhantering.

Riksarkivet beslutade den 19 april 2006 nya föreskrifter och allmänna råd om handlingar på papper (RA-FS 2006:1), om handlingar på mikrofilm (RA-FS 2006:2), om handlingar på ritfilm och reprografisk film (RA-FS 2006:3) och om tekniska krav och certifiering (RA-FS 2006:4). Dessa bifogas för kännedom.

Avslutningsvis vill Riksarkivet framhålla att myndigheterna, för att kunna uppfylla såväl tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tillhandahållande av allmänna handlingar som arkivlagen, vid sådan överföring till annat lagringsmedium som även innebär gallring av originalhandlingarna måste ha fungerande rutiner för att undvika informationsförluster. I det aktuella fallet är en sådan informationsförlust särskilt allvarlig eftersom det kan innebära rättsförluster för den enskilde.

Bedömning

Den av byggnadsnämnden valda ordningen för arkivering förutsätter att gallring av originalhandlingar inte sker utan att nämnden har försäkrat sig om att handlingarna i sin nya form är läsbara och kan hållas tillgängliga för var och en som vill ta del av dem. Jag vill i sammanhanget även påpeka att handlingarna i ett ärende torde vara att anse som i tryckfrihetsrättslig mening förvarade hos nämnden under den tid som de är bortlämnade för mikrofilmning (jfr JO 1981/82 s. 282).

Utredningen visar att hanteringen har brutit i nämnda hänseenden. Jag ser allvarligt på att nämndens arkivhantering under lång tid har kunnat fortgå utan att det har funnits fungerande rutiner för att undvika informationsförluster.

Nämnden har redogjort för vidtagna och planerade förbättringar av rutinerna. Jag förutsätter att kommunstyrelsen i sin egenskap av arkivmyndighet tillser att dessa rutiner fortsättningsvis är förenliga med tryckfrihetsförordningens och arkivlagens krav.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

BILAGA 1
Ärendestatistiken 2005/06

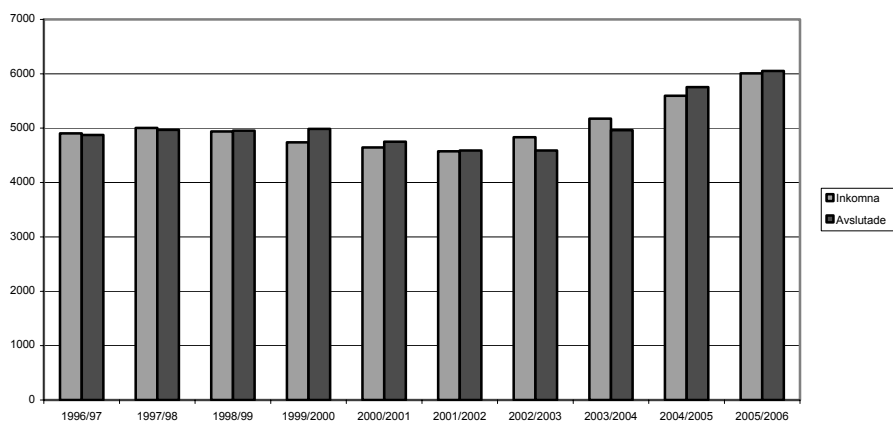
Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1994–30.6.2006

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125
1996/97	4 840	64
1997/98	4 885	118
1998/99	4 791	147
1999/2000	4 626	113
2000/01	4 511	133
2001/02	4 463	111
2002/03	4 739	95
2003/04	5 074	100
2004/05	5 543	52
2005/06	5 919	89

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	421	147	1 310
Augusti	415	464	1 261
September	479	609	1 131
Oktober	424	671	884
November	497	500	881
December	510	492	899
Januari	518	526	891
Februari	522	482	931
Mars	609	577	963
April	434	544	853
Maj	668	503	1 018
Juni	511	536	993
Summa	6 008	6 051	

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren



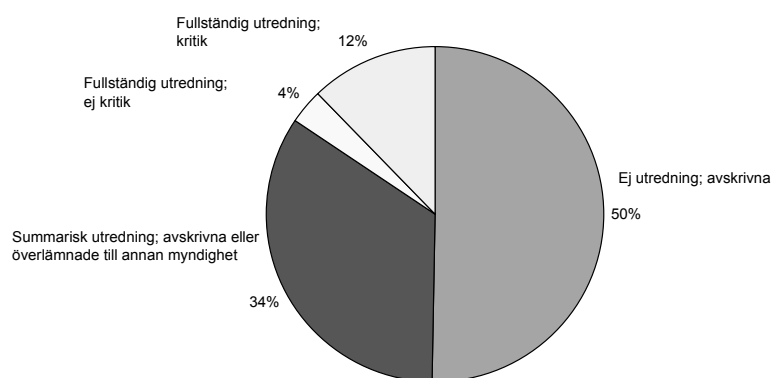
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2005–30 juni 2006 avgjorda inspektionsärendena och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Summa ärenden
Allmänna domstolar	1	4	–	5
Förvaltningsdomstolar	1	1	–	2
Åklagarväsendet	–	4	–	4
Polisväsendet	1	6	1	8
Försvarsmakten	–	1	–	1
Kriminalvård	2	7	–	9
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	3	4	–	7
Hälso- och sjukvård	–	1	–	1
Allmän försäkring	1	4	–	5
Länsstyrelserna; serveringstillstånd	–	2	–	2
Utbildning, studiestöd	–	1	–	1
Beskattning, folkbok- föring, tull	1	2	–	3
Arbetsmarknad	1	–	–	1
Plan- och byggnads- väsendet	–	4	–	4
Miljö- och hälsoskydd; djurskydd	–	6	–	6
Kommunikationsväsendet inkl. färdtjänst	–	1	–	1
Utlänningsärenden	–	2	–	2
Överförmyndarväsendet	2	9	–	11
Offentlighet och sekretess	–	2	–	2
Summa ärenden	13	61	1	75

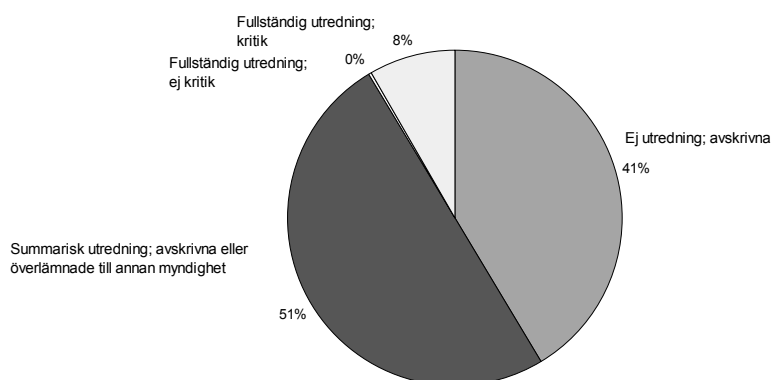
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2005–30 juni 2006 avgjorda klagomålsärendena

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Vägledande uttalanden; ej kritik	Förundersökning; ej åtal	Summa ärenden
Allmänna domstolar	157	–	227	26	1	–	–	411
Förvaltningsdomstolar	53	–	42	4	–	–	–	99
Åklagarväsendet	83	–	133	15	–	–	–	231
Polisväsendet	219	11	265	44	–	–	–	539
Försvarsmakten	12	–	–	4	–	–	–	16
Kriminalvård	447	–	304	161	–	–	–	912
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	332	12	338	74	–	–	–	756
Hälsa- och sjukvård	131	1	74	6	–	–	–	212
Allmän försäkring	267	–	147	76	–	–	1	491
Arbetsmarknad m.m.	99	–	77	7	–	–	–	183
Plan- och byggnads- väsendet	62	–	53	21	–	–	–	136
Exekutionsväsendet	87	–	42	8	–	–	–	137
Kommunal självstyrelse	61	–	14	1	–	–	–	76
Kommunikations- väsendet, färdtjänst	94	–	41	9	–	1	–	145
Beskattning, folkbokfö- ring, tull	213	–	64	37	1	–	–	315
Utbildning, forskning, studiestöd	95	9	91	14	2	–	1	212
Kultur	10	–	1	–	–	–	–	11
Överförmyndarväsendet	19	–	15	11	–	–	–	45
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	62	1	47	11	–	–	–	121
Utlänningsärenden	98	–	42	14	–	1	–	155
Övriga länsstyrelse- ärenden, serveringstill- stånd, spel	17	–	4	3	–	–	–	24
Tjänstemannaärenden	84	–	13	6	–	–	–	103
Yttrandefrihet; offent- lighet och sekretess	111	–	127	94	–	–	–	332
Riksdags- samt utrikes- förvaltning; allm. val	21	–	3	1	–	–	–	25
Övrig förvaltning	69	–	22	6	–	–	–	97
Frågor utom kompe- tensområdet; oklara yrkanden	81	–	–	–	–	–	–	81
Summa ärenden	2 984	34	2 186	653	4	2	2	5 865

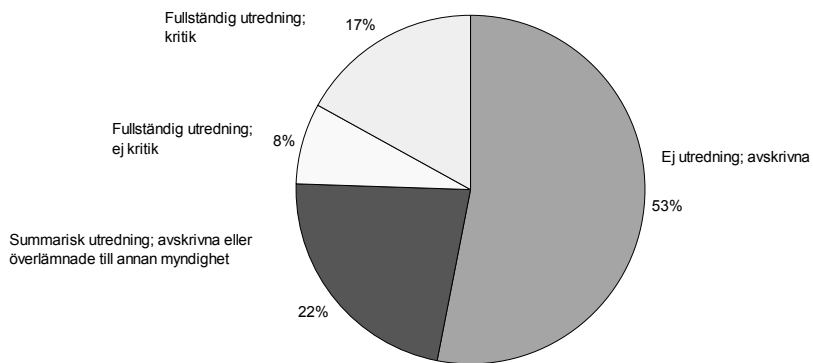
**Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet;
totalt 5 940 beslut**



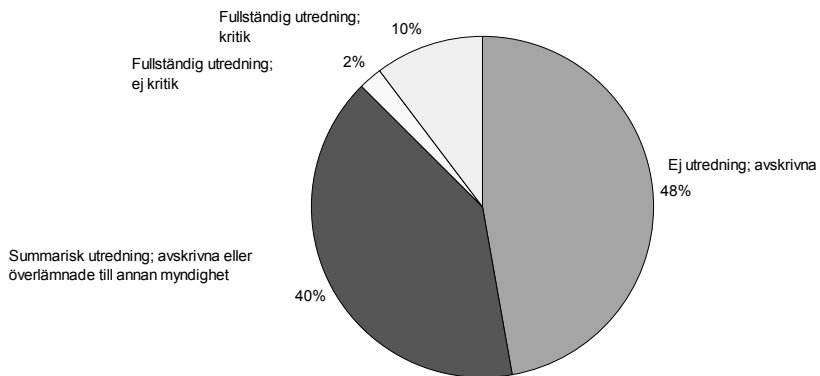
Besluten inom ansvarsområde 1; totalt 1 311 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet



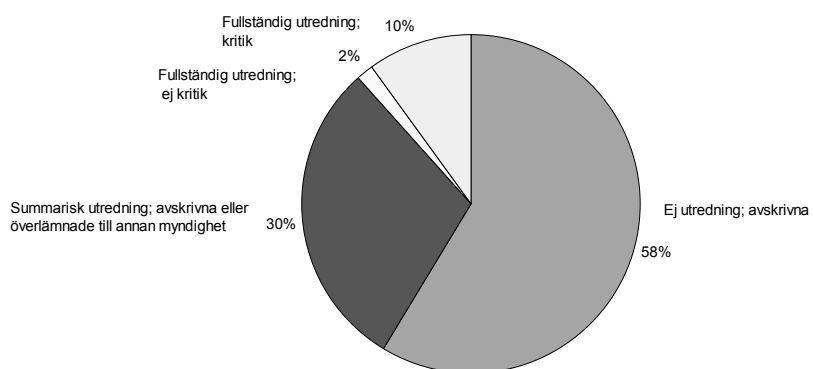
Besluten inom ansvarsområde 2; totalt 2 027 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-, tull- och kronofogdemyndigheter, Försvarsmakten, socialförsäkring samt överförmyndarväsendet



Besluten inom ansvarsområde 3; totalt 1 388 beslut. Omfattar socialtjänst inklusive omsorgsverksamhet, hälso- och sjukvård samt utbildning och forskning



Besluten inom ansvarsområde 4; totalt 1 214 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt all statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i ansvarsområdena 1-3



BILAGA 2**Besvarande av remisser**

Riksdagens ombudsmän har besvarat 111 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Melin har handlagt remisser från

- 1) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2005:35) Krav på kassaregister – Effektivare utredning av ekobrott
- 2) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2005:43) Vårdnad, boende, umgänge – Barnets bästa, föräldrars ansvar
- 3) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:21) Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet jämte promemorian 2005-06-23 med tillkommande del om användningen av överskottsinformation
- 4) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:25) Förhandsavgöranden från EG-domstolen
- 5) Justitiedepartementet om promemorian om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone
- 6) Riksdagsförvaltningen om betänkandet (2005/06:URF1) Införande av vissa av budgetlagens bestämmelser för riksdagens myndigheter
- 7) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2005:70) Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning
- 8) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2005:38) Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.
- 9) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:38) Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption
- 10) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:41) Högsta och lägsta belopp för penningböter
- 11) Justitiedepartementet om promemorian Hemlig rumsavlyssning
- 12) Socialdepartementet om promemorian Utfärdande av provisoriska pass till barn för direkt resa till Sverige
- 13) Justitiedepartementet om promemorian Förlängning av försöksverksamheten med snabbare handläggning av brottmål
- 14) Justitiedepartementet om promemorian Vissa ändringar av Europokonventionen och Schengenkonventionen
- 15) Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremiss Kvalificerad skyddsidentitet
- 16) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2005:84) En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare
- 17) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:53) Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll
- 18) Justitiedepartementet om förslagen i ett utkast till lagrådsremiss om auktorisation av värdetransportverksamhet (remissmöte)
- 19) Justitiedepartementet om förslagen i ett utkast till lagrådsremiss om föreläggande av ordningsbot (remissmöte)

- 20) Justitiedepartementet om promemorian Översändande av en europeisk arresteringsorder till Sverige
- 21) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2006:12) Rattfylleri och sjöfylleri
- 22) Justitiedepartementet om promemorian (Ju 2004:1) Anmälan och utredning av sexualbrott – förslag på förbättringar ur ett brottsofferperspektiv
- 23) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2005:117) Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder
- 24) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2006:7) Vållandebrotten i trafiken – Komplettering av Rattfylleriutredningens betänkande Rattfylleri och sjöfylleri

JO Nordenfelt har handlagt remisser från

- 1) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2005:54) Framtidens kriminalvård
- 2) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2005:61) Personuppgifter för samhällets behov
- 3) Försvarsdepartementet om promemorian (Ds 2005:30) En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet
- 4) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2005:28) Skattefusk, effektivitet och rättvisa – utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner kring schabloniserade inslag i beskattningen
- 5) Socialdepartementet angående förslag till ändring i lagen om handikappersättning och vårdbidrag (S 2005/5375/SF)
- 6) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2005:68) Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet
- 7) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:92) Styrningen av insatsförsvaret
- 8) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:96) En effektiv förvaltning för insatsförsvaret
- 9) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2005:87) Svärnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs
- 10) Socialdepartementet om Föräldraförsäkringsutredningens betänkande (SOU 2005:73) Kärlek, Omvårdnad, Trygghet
- 11) Försvarsdepartementet om promemorian (Ds 2005:50) Personuppgiftsbehandling hos Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt
- 12) Finansdepartementet om promemorian Skatt på flygresor
- 13) Finansdepartementet om en promemoria, december 2005, om nya kapitaltäckningsregler
- 14) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2005:114) Socialförsäkringsbalk
- 15) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2006:9) Kontroll av varor vid inre gräns
- 16) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2006:18) Kustbevakningens personuppgiftsbehandling, Integritet – Effektivitet

- 17) Finansdepartementet angående Socialstyrelsens framställan om ändrad definition av barn enligt folkbokföringslagen
- 18) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2006:6) Informationskrav i noterade företag m.m.

JO André har handlagt remisser från

- 1) Socialdepartementet om den nationella psykiatrisamordnarens promemoria Inskränkningar i patients rätt att använda elektronisk kommunikation samt rätt att granska och kvarhålla brev eller andra försändelser från patient
- 2) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2005:34) Socialtjänsten och den fria rörligheten
- 3) Utbildnings- och kulturdepartementet om utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag m.m.
- 4) Socialdepartementet om promemoria om genomförandet av EG-direktivet om säkerhet och kvalitet för blod och blodkomponenter
- 5) Utbildnings- och kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2005:37) Tolkutbildning – nya former för nya krav
- 6) Utbildnings- och kulturdepartementet om departementspromemorian (Ds 2005:33) Vuxenutbildningslag
- 7) Utbildnings- och kulturdepartementet om promemorian (Ds 2005:35) Rätten att sätta och utfärda betyg
- 8) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2005:65) Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn och unga
- 9) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2005:81) En nationell behandlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården
- 10) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2005:40) Genomförande av EG-direktivet om mänskliga vävnader och celler
- 11) Utbildnings- och kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2005:95) Nyttiggörande av högskoleuppfindingar
- 12) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2005:90) Abort i Sverige
- 13) Socialdepartementet om delbetänkandet (SOU 2005:100) På den assistansberättigades uppdrag: God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning
- 14) Socialdepartementet om promemorian Utvisning m.m. av personer som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård
- 15) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2006:3) Skydd mot internationella hot mot folkhälsan
- 16) Utbildnings- och kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2005:101) Utan timplan – för målinriktat lärande
- 17) Socialdepartementet om Socialstyrelsens skrivelse Lex Maria – Nytt system i patientsäkerhetens intresse
- 18) Socialdepartementet om den nationella psykiatrisamordnarens promemoria Öppen vård med särskilda villkor
- 19) Utbildnings- och kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2006:38) Vuxnas lärande – en ny myndighet

JO Berggren har handlagt remisser från

- 1) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om rapporten Handel med utsläppsrätter – erfarenheter för införande av EU:s handelssystem samt rapporten Riktmärken som bas för tilldelningen av utsläppsrätter i energisektorn
- 2) Näringsdepartementet om Rikspolisstyrelsens framställning om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister m.m.
- 3) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om promemorian (Ds 2005:19) De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet samt Statens energimyndighets rapport Godkännande av JI- och CDM-projekt – process och organisation för Designated National Authority och JI Focal Point i Sverige
- 4) Näringsdepartementet om förslag till förordning om försöksverksamhet med hastighetsbegränsning vid buss som stannat för passagerares på- eller avstigning samt förändringar i trafikförordningen
- 5) Jordbruksdepartementet om Djurskyddsmyndighetens redovisning av ett regeringsuppdrag om religiös slakt
- 6) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:45) Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning
- 7) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2005:49) Unionsmedborgares rörlighet inom EU
- 8) Näringsdepartementet om promemorian (Ds 2005:18) Säkerhet i vägtunnlar
- 9) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om promemorian Vissa lagändringar avseende handeln med utsläppsrätter
- 10) Utrikesdepartementet om promemorian Förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529) i anslutning till betänkandet (SOU 2005:15) Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare
- 11) Utrikesdepartementet om en promemoria angående förslag till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl.
- 12) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:13) Försäkringsbolags tillgång till patientjournaler
- 13) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2005:40) Rätten till mitt språk – förstärkt minoritetsskydd
- 14) Utrikesdepartementet om promemorian (Ds 2005:24) Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl.
- 15) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2005:52) Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet
- 16) Näringsdepartementet om promemorian (Ds 2005:26) Utökad informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverkets verksamhetsområde (remissmöte)
- 17) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2005:56) Det blågula glas-huset – strukturell diskriminering i Sverige
- 18) Jordbruksdepartementet om promemorian (Ds 2005:31) Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd och växtskydd m.m.

- 19) Riksdagsförvaltningen om promemorian Nya, enkla och föredömliga riksdagspensioner
- 20) Jordbruksdepartementet om promemorian (Ds 2005:32) Minknäringen i Sverige
- 21) Näringsdepartementet om förslag från Vägverket om en ändring i trafikförordningen (1988:1276) angående biträde vid trafikledning av lång, bred eller tung transport
- 22) Näringsdepartementet om en promemoria angående miljözoner i vägtrafikregleringen
- 23) Näringsdepartementet om Vägverkets rapport (2005:100) om hastighetsgränserna på vägarna
- 24) Utrikesdepartementet om promemorian (Ds 2005:36) Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier
- 25) Utrikesdepartementet om ett utkast till lagrådsremiss Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut
- 26) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:77) Får jag lov? – Om planering och byggande
- 27) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:46) Lag om förbud mot vissa kampsportsmatcher
- 28) Näringsdepartementet om en begäran från Vägverket om beslut om vägmärke för automatisk trafikövervakning
- 29) Utrikesdepartementet om promemorian (Ds 2005:48) Överlämnande av passageraruppgift
- 30) Näringsdepartementet om ett utkast till lagrådsremiss Fastställande av konkurrensskadeavgift
- 31) Näringsdepartementet om promemorian (Ds 2005:49) Hamnskydd – genomförande av direktivet om ökat hamnskydd
- 32) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2005:75) Hundgöra – att göra hundar som gör nytta
- 33) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:97) När en räcker – mastdelning för miljön
- 34) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2005:98) Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård
- 35) Riksdagsförvaltningen om betänkandet (2005/06:URF3) Traktamente, Bilersättning, EU-resor
- 36) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:86) Ägaransvar vid trafikbrott
- 37) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:109) Yrkesförarkompetens
- 38) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2005:111) 1996 års Haagkonvention m.m.
- 39) Riksdagens konstitutionsutskott om framställningen (2005/06:RS3) Riksdagen i en ny tid
- 40) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2005:115) Aidentifiera jobbsökningar – en metod för mångfald
- 41) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:54) Upphovsrätt och handlingsoffentlighet

- 42) Näringsdepartementet om ett förslag till ändring i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister
- 43) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2006:6) Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt
- 44) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:113) Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer
- 45) Näringsdepartementet om Vägverkets redovisning av ett regeringsuppdrag om läkares skyldighet att anmäla olämpliga förare
- 46) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2005:103) Anhörigåterförening
- 47) Jordbruksdepartementet om ett utkast till Nordisk samekonvention
- 48) Justitiedepartementet om ett förslag från Patent- och registreringsverket (PRV) till ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden
- 49) Riksdagsförvaltningen om ett förslag till ny föreskrift om säkerhet m.m. (tillämpningsföreskrifter till den nya lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter)
- 50) Justitiedepartementet om ett utkast till proposition ”Schweiz anslutning till Schengenregelverket m.m.” (remissmöte).

BILAGA 3

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1. Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

Under verksamhetsåret har ingen framställning gjorts till riksdagen eller regeringen enligt 4 § instruktionen.

23 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 ett ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, sexton ansvarsområde 2, fem ansvarsområde 3 och ett ansvarsområde 4.

2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet

Inget åtal har väckts under verksamhetsåret.

ChefsJO Melin har gjort anmälan mot en rådman till Statens ansvarsnämnd för vidtagande av disciplinär åtgärd på grund av tjänsteförseelse (dnr 2280-2005).

Med stöd av 18 § instruktionen har 33 klagomålsärenden och 1 initiativärende 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 2003/04 var 40 klagomålsärenden och 2 initiativärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde tolv ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen och tjugutvå ansvarsområde 3.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

1. Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Melin har inspekterat Ångermanlands tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Polismyndigheten i Västmanlands län samt Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Västerås.

Inspektionerna inom ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen har omfattat sammanlagt 7 dagar.

JO Nordenfelt har inspekterat Överförmyndaren i Gotlands kommun, Överförmyndaren i Värnamo kommun, Överförmyndaren i Habo kommun, Kriminalvårdsmyndigheten Visby, Kriminalvården, anstalten och häktet Österåker, Kriminalvården, anstalten Norrtälje, Kriminalvården, anstalten Hall, Försäkringskassan, Länskontoret Stockholm samt försäkringskontoren Botkyrka och Täby, samt Livgardet. Hon har även besökt Länsstyrelsen i Gotlands län och Skatteverket, skattekontoret Södermalm.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 2 har omfattat sammanlagt 21 dagar.

JO André har inspekterat Socialnämnden i Solna kommun, Socialnämnden i Piteå kommun, Öjebyenheten vid Piteå Älvdals sjukhus inom Norrbottens läns landsting samt besökt Länsstyrelsen i Norrbottens län (enheten för social omvårdnad).

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 3 har omfattat sammanlagt 9 dagar.

JO Berggren har inspekterat Byggnadsnämnden, Tekniska nämnden och Socialnämnden i Helsingborgs kommun, Länsrätten i Jönköpings län, Miljönämnden i Jönköpings kommun, Miljönämnden och Byggnadsnämnden i Ekerö kommun samt Länsstyrelsen i Blekinge län. Han har även besökt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 4 har omfattat sammanlagt 13 dagar.

Totalt har 50 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök, 20 fler än under föregående verksamhetsår.

2. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2005/06 besökte *ChefsJO Melin*, *JO André*, *JO Berggren*, *JO Nordenfelt* samt *kanslichefen Swanström* den 22 november 2005 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2004/05 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 11 november 2005 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse dryftats vid informella kontakter mellan ombudsmännen – särskilt chefsJO – och företrädare för konstitutionsutskottet, främst dess presidium. I åtskilliga angelägenheter har samråd förekommit mellan kanslicheferna.

3. Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige

Riksdagens ombudsmän besöktes den 30 maj 2006 av företrädare för ombudsmannainstitutioner under regeringen (BO, DO, HO, HomO och JämO) för ömsesidig orientering och diskussioner om angelägenheter av gemensamt intresse. I mötet deltog *chefsJO Melin*, *JO André*, *JO Berggren* och *JO Nordenfelt*.

ChefsJO Melin och *enhetschefen von der Esch* medverkade i ett av Raoul Wallenberginstitutet anordnat roud table i Stockholm för ombudsmännen i södra Kaukasus den 30 augusti 2005.

ChefsJO Melin föreläste inom ramen för polisutbildningen vid Polishögskolan i Umeå den 8 september 2005 och den 26 januari 2006, i Sörentorp den 8 december 2005 och den 9 februari 2006, i Västberga den 6 december 2005, på Täby polisstation den 15 februari 2006 samt på polishuset på Kungsholmen den 5 april 2006. Vidare föreläste han vid Svensk juriststämma den 6 december 2005, informerade om JO:s verksamhet vid ett möte på Storbritanniens ambassad den 9 mars 2006 samt deltog i ett möte med Riksdagsjournalisternas förening den 14 mars 2006 och i ett möte med chefsdomare vid Svea hovrätt den 11 maj 2006. Han tog också emot besök från Justitiedepartementets enhet för polisfrågor den 15 mars 2006, av studenter från Lunds universitets juridiska fakultet den 8 maj 2006 (tillsammans med *kanslichefen Swanström*) samt av notarier vid Stockholms tingsrätt den 9 maj 2006.

JO Nordenfelt och *byråchefen Buhre* höll föredrag hos Överförmyndarnämnden i Stockholm den 9 juni 2006. *JO Nordenfelt* medverkade också som föredragshållare vid det av konstitutionsutskottet anordnade seminariet ”Regeringsmakt och kontrollmakt” den 15 november 2005. I seminariet deltog även *enhetschefen von der Esch* m.fl. tjänstemän hos JO.

JO André tog tillsammans med *byråcheferna Tryblom* och *Widmark* samt *föredraganden Berglund* emot besök från Socialdepartementet den 11 oktober 2005 (Utredningen om en stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänsten, S 2004:12). Vidare tog hon tillsammans med *byråchefen Tryblom* samt *föredragandena Wahlberg* och *Karanikas* emot studiebesök från Länsstyrelsen i Västmanlands län den 22 maj 2006.

JO Berggren medverkade vid Sveriges Kommunaljuridiska Förenings årsmöte i Katrineholm den 11–12 augusti 2005 (tillsammans med *byråchefen Lundgren*) och föreläste vid ett av Helsingborgs kommun anordnat seminarium om yttrandefrihet den 11 oktober 2005.

Kanslichefen Swanström föreläste vid Tullverkets högskola i Norrtälje (chefsutbildning) den 8 september 2005, vid av Svenska institutet arrangerade seminarier för utländska stipendiater i Solbacka den 21 oktober 2005 och i Halmstad den 28 oktober 2005, vid Teologiska högskolan i Stockholm den 15 december 2005 (Mänskliga rättighetssystemets utveckling) samt vid ett

seminarium i Sollentuna den 2 juni 2006 om informationsfrihet och handlingsoffentlighet för tjänstemän vid hyresnämnderna. Han tog vidare emot besök av en grupp juris studerande från Uppsala universitet den 2 november 2005 och av en grupp civilanställda inom polisen den 18 maj 2006.

Enhetschefen von der Esch medverkade i ett av Uppsala universitet och Sida anordnat seminarium vid Hammarskogs konferenscenter den 26 oktober 2005 (Supporting Legislative Development – Experiences and Challenges), i ett av bl.a. Sida arrangerat seminarium i Stockholm för studenter från Georgien den 1 november 2005 samt i ett av Språngbrädan arrangerat studiebesök i Stockholm för The Gender Council från Parlamentet i Georgien den 2 december 2005. Vidare deltog hon i av Demokratiakademin och Ordfront arrangerade MR-dagar i Stockholm den 16–17 november 2005, i den av VJS arrangerade EU-rättsdagen den 29 november 2005, i riksdagens EU-upplysnings jubileumskonferens den 9 februari 2006 samt i Riksrevisionens seminarium ”Korruption i staten” i Stockholm den 3 maj 2006.

Byråchefen Lundgren och *föredraganden Rundström* föreläste under en förvaltningsdag för verksamhetsledare vid Länsarbetsnämnden i Stockholms län den 6 april 2006.

Byråchefen Buhre deltog i konferens anordnad av Sveriges överförmyndare den 31 maj 2006 i Karlstad.

Byråchefen Tryblom medverkade som föredragshållare på Ersta Högskola (JO:s tillsyn över socialtjänsten) den 14 september 2005.

BILAGA 5**Internationellt samarbete****1. Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.**

Enligt beslut av styrelsen för International Ombudsman Institute vid möte i Antigua i november 2005 har Riksdagens ombudsmän fått uppdraget att vara värd för den 9:de världskonferensen för ombudsmän. Konferensen planeras äga rum i Stockholm den andra veckan i juni år 2009 i anslutning till firandet av JO:s 200-årsjubileum.

ChefsJO Melin, justitieombudsmännen Berggren och Nordenfelt, kanslichefen Swanström, byråchefen Lundgren och föredraganden Åhman deltog i det 37:e nordiska juristmötet i Reykjavik den 17–21 augusti 2005.

ChefsJO Melin samt *justitieombudsmännen André och Berggren* deltog i The 5:th Seminar of the National Ombudsmen of the EU Member States i Haag den 11–14 september 2005.

ChefsJO Melin, justitieombudsmännen André, Berggren och Nordenfelt samt *kanslichefen Swanström* deltog den 19–20 oktober 2005 i ett seminarium i Oslo, anordnat av den norske Sivilombudsmannen och Institutt for offentlig rett vid Universitetet i Oslo i anledning av 100-årsminnet av unionsupplösningen 1905.

ChefsJO Melin samt *justitieombudsmännen André och Berggren* deltog den 14–15 november 2005 i ett seminarium i Tallinn, anordnat av Estlands justitiekansler Allar Jöks.

ChefsJO Melin, JO Nordenfelt och enhetschefen von der Esch besökte den 20–27 maj 2006 tillsammans med konstitutionsutskottets presidium Folkrepubliken Kina på inbjudan av Ministry of Supervision. Under vistelsen i Kina besöktes Beijing, Shanghai och provinsen Guizhou.

ChefsJO Melin, justitieombudsmännen André, Berggren och Nordenfelt samt *kanslichefen Swanström* och *enhetschefen von der Esch* deltog den 11–14 juni 2006 i European Ombudsman Meeting och IOI – European General Assembly i Wien, arrangerat av Volksanwaltschaft i Österrike.

ChefsJO Melin deltog den 29–30 september 2005 i ett seminarium i Barcelona i anledning av den katalanska ombudsmannainstitutionens 20-årsjubileum, den 21–23 januari 2006 i ett möte i Amman angående inrättande av en ombudsmannainstitution i Jordanien, den 21–23 mars 2006 i ett sammanträde i Jerusalem med styrelsen för International Ombudsman Institute – European Chapter, den 10–14 april 2006 i Doha Democratic Forum 2006 i Qatar, den 24–25 april 2006 i ett seminarium i Wien om ombudsmäns arbete i Europa och Latinamerika inom ramen för REAL 2006 samt den 4 maj 2006 i en utfrågning inför ett utskott vid Europaparlamentet i Bryssel.

JO André deltog den 26 november–den 2 december 2005 i The 9:th Asian Ombudsman Association Conference i Hongkong, arrangerad av ombudsmannainstitutionen i Hongkong.

JO Nordenfelt deltog den 22–29 april 2006 i en konferens i Austin, Texas om tillsyn av fängelser, arrangerad av LBJ-universitetet i Austin.

Kanslichefen Swanström deltog 13–17 november 2005 i en konferens i Asunción med iberamerikanska ombudsmän, arrangerad av Ombudsmannainstitutionen i Paraguay och Iberoamerikanska ombudsmannafederationen. Vidare besökte han den 17–19 november 2005 Buenos Aires för möten med den argentinska nationella ombudsmannen (Defensor del Pueblo) och företrädare för argentinska NGO:er samt Sveriges ambassad. Han deltog den 23–25 november 2005 i ett möte i Berlin med informationsfrihets- och dataskyddskommissionärer i europeiska länder, den 11–12 april 2006 i ett möte på Hanaholmen i Helsingfors för diskussioner inför firandet av 200-årsminnet av rikssprängningen 1809 och därmed sammanhängande konstitutionella förändringar i Sverige och Finland samt den 21–23 maj 2006 i The 4:th International Conference of Information Commissioners i Manchester, arrangerad av Englands informationsfrihetskommisionär.

Enhetschefen von der Esch medverkade den 12–16 december 2005 i seminariet ”Parliamentary Experiences and Skills on Handling People’s Petitions” i Ho Chi Minh City, Vietnam, arrangerat inom ramen för ett samarbetsprojekt mellan Riksdagens internationella kansli och The Office of the National Assembly i Vietnam samt den 6–9 mars 2006 i seminariet ”Parliamentary Control of the Public Service in Mongolia”, anordnat i Ulaanbaatar inom ramen för Sidas projekt Good Governance in a Democratic Mongolia 2002–2005”. Vidare föreläste hon den 28–30 maj 2006 vid det kinesiska tillsynsministeriets training center i Beidaihe över ämnena ”The Swedish Parliamentary Ombudsmen” och ”The Culture of Openness in Sweden” samt deltog den 18–20 juni 2006 i ett av Europeiska ombudsmannen arrangerat seminarium i Strasbourg för liaison officers vid de europeiska nationella ombudsmannainstitutionerna; seminariets tema var ”Upholding Fundamental Rights – Sharing Best Practice”.

2. Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Ombudsmannen Rafael Ribó och biträdande ombudsmannen Laura Diez från ombudsmannainstitutionen i Katalonien (Síndic de Greuges de Catalunya) besökte JO den 22–25 oktober 2005. Besöksprogrammet innefattade allmän information och diskussion samt fördjupad orientering av ombudsmän och byråchefer om arbetet inom de olika justitieombudsmännens ansvarsområden.

Fem tjänstemän från Justitiekanslern (Oiguskantsler) i Estland under ledning av kanslichefen Kertti Päeva besökte JO den 6–10 februari 2006. Besöksprogrammet innefattade allmän information och diskussion, fördjupad orientering av ombudsmän och byråchefer respektive kanslichefen om arbetet inom de olika justitieombudsmännens ansvarsområden samt vid den administrativa avdelningen. Dessutom anordnades kortare besök hos Justitiekanslern, Barnombudsmannen, konstitutionsutskottet och Länsrätten i Stockholms län.

En delegation från ombudsmannainstitutionen i Makedonien under ledning av ombudsmannen Ixhet Memeti besökte JO den 20–22 mars 2006. Besöksprogrammet innefattade allmän information och diskussion samt fördjupad orientering av ombudsmän och byråchefer respektive kanslichefen om arbetet inom de olika justitieombudsmännens ansvarsområden samt vid den administ-

rativa avdelningen. Ett kort besök hos konstitutionsutskottet ingick också i programmet.

3. Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 26 augusti 2005 av en delegation från justitieministeriet i Folkrepubliken Kina under ledning av vice ministern Zhang Sujun, den 29 augusti 2005 av ombudsmännen i Georgien, Armenien och Azerbajdzjan, den 1 september 2005 av en delegation från Ministry of Supervision i Folkrepubliken Kina under ledning av dep. director general Kong Xiang Ren, den 6 september 2005 av en delegation från Shanghai Municipal Government i Folkrepubliken Kina under ledning av dep. director Sun Qizhjang, den 7 september 2005 av ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Bolivia Dr. Waldo Albarracin, den 14 september 2005 av en grupp åklagare från Folkrepubliken Kina, deltagare i en kurs vid Raoul Wallenberginstitutet, den 26 september 2005 av en delegation från Nationalförsamlingen i Vietnam under ledning av Mr. Nguyen Dang Dai, den 27 september 2005 av en grupp studerande från Mellanamerika, den 6 oktober 2005 av en delegation från The Lawyer's Union i Rumänien under ledning av organisationens president Gavril Iosif Chiuzaian, den 7 oktober 2005 av en delegation från Nationalförsamlingen i Vietnam under ledning av vice talmannen Nguyen Phuc Thanh, den 12 oktober 2005 av en delegation från Angola under ledning av Ombudsmannen Dr. Paulo Tjipilica, den 28 oktober 2005 av en delegation från regeringskansliet m.fl. i Mongoliet under ledning av Mr. Tserenbaljid Samballhundev, den 31 oktober 2005 av en delegation från Ministry of Supervision m.fl. i Folkrepubliken Kina under ledning av avdelningschefen Liu Sen, den 1 november 2005 av en grupp från Tbilisi School of Political Studies i Georgien, den 21 november 2005 av advokaterna Zia Ahmed Awan, Anees Jillani och Nafisa Shah från Pakistan, den 21 november 2005 även av en delegation från den autonoma provinsen Vojvodina i Serbien under ledning av ombudsmannen Petar Teofilovic, den 23 november 2005 av en delegation från Ministry of Information Industry i Folkrepubliken Kina under ledning av Director General Zhang Jisheng, den 2 december 2005 av en delegation från Högsta domstolen i Lettland, den 20 december 2005 av en delegation representerande olika myndigheter i Korea under ledning av Mr. Eun-Kyung Kim, den 13 januari 2006 av Volksanwalt Peter Kostelka från ombudsmannainstitutionen i Österrike, den 31 januari 2006 av ministern i Malaysias premiärministerkansli Mr. Tan Sri Bernard Giluk Dompok med delegation, den 13 mars 2006 av Finlands ambassadör i Stockholm Pertti Torstila, den 16 mars 2006 av Mr. Artur Kazmierczak från Andersen Business Consulting i Polen, den 21 mars 2006 av en delegation från det brittiska underhusets Public Administration Select Committee, den 3 april 2006 av en grupp studerande från olika latinamerikanska länder som deltog i en av Raoul Wallenberginstitutet anordnad kurs, den 5 april 2006 av medarbetare vid Education Section vid Folkrepubliken Kinas ambassad i Stockholm, den 18 april 2006 av en delegation från Committee on Labour, Family and Social Security i Rumäniens parlament under ledning av senatörn Aron Ioan Popa, den 10 maj 2006 av en dele-

gation från ombudsmannainstitutionen i Albanien under ledning av Mr. Frederik Paskali, den 11 maj 2006 av en delegation från Vietnam med uppgift att studera korruptionsbekämpning, den 16 maj 2006 av tre tjänstemän från ombudsmannainstitutionerna i Bolivia respektive Peru, den 18 maj 2006 av en delegation från regeringskansliet i Bermuda under ledning av Mr. Charles Brown, den 23 maj 2006 av en delegation från Supervision Department i provinsen Hunan i Folkrepubliken Kina under ledning av Commissioner Zhang Jialiang, den 30 maj 2006 av en parlamentarikerdelegation från Turkmenistan under ledning av vice talmannen Akdja Nurberdyeva, den 1 juni 2006 av en delegation från Shanghai Municipal Government i Folkrepubliken Kina under ledning av Mr. Zhang Shiming, den 1 juni 2006 även av parlamentarikern K.T. Siang från Malaysia, den 2 juni 2006 av en delegation från Ministry of Supervision i Folkrepubliken Kina under ledning av Director General Li Bengang, den 8 juni 2006 av en delegation från Centre for Governance Studies vid Brac University i Bangladesh, den 9 juni 2006 av en delegation från Ministry of Education i Folkrepubliken Kina under ledning av Mr. Tian Shulan, den 14 juni 2006 av en parlamentarikerdelegation från Georgien under ledning av ordföranden för Committee on Human Rights and Civil Integration Mrs. Elene Tevdoradze samt den 19 juni 2006 av en grupp tjänstemän från justitieministeriet och olika myndigheter i Kenya, deltagare i en kurs vid Raoul Wallenberginstitutet.

BILAGA 6

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän;

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 21 juni 2006 genom SFS 2006:1000.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet 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 får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket, får ombudsman göra anmälan i fråga om prøvotid till den som har befogenhet att besluta därom.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad

tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prøvotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående åren den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra-fjärde

styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och 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 motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av

bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chfsjustitieombudsmannen 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 9 september 2005.

§ 1 Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Mats Melin	Ansvarsområde 1
JO Cecilia Nordenfelt	Ansvarsområde 2
JO Kerstin André	Ansvarsområde 3
JO Nils-Olof Berggren	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

§ 2 Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

§ 3 När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

§ 4 För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår personal för internationellt samarbete och handläggning av andra ärenden avseende internationella kontakter, biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

§ 5 Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
2. disciplinansvar
3. åtalsanmälan
4. avstängning eller läkarundersökning
5. anställning och entledigande av byråchefer samt områdesansvariga föredragande

företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet

attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet

inventera kontantkassa

underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort

besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare

kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen

ombesörja månads- och årsstatistik.

§ 6 Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

§ 7 Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8 En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

§ 9 För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

§ 10 Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysning-

ar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

§ 11 Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

§ 12 Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

§ 13 Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14 Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar (dock ej förmynderskapsärenden och ej heller miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken), Arbetsdomstolen, arrendenämnder och hyresnämnder, Domstolsverket.

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarmakten, vapenfri tjänst samt övriga till myndigheter under Försvarsdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll (dock ej Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar), uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, expeditionsavgifter; tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Socialförsäkringar (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, underhållsstöd samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM);

tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS), övrig omsorgsverksamhet; Handikappombudsmannen och Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedel; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Övriga till myndigheter under Socialdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 2 eller 4.

Till myndigheter under Utbildnings- och kulturdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4; Sveriges lantbruksuniversitet.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning; nådeärenden samt övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde; Statens ansvarsnämnd.

Arbetsmarknadens myndigheter; arbetslöshetsförsäkring; Kammarkollegiet; Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden; Ungdomsstyrelsen.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning, dock ej vägtrafikskatt).

Miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken, jord- och skogsbruk, jordförvärv, ärenden enligt miljöbalken, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till myndigheter under Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet hörande ärenden. Övriga till myndigheter under Jordbruksdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 3.

Offentlig upphandling, konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster samt övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden som ej tillhör ansvarsområde 1; Datainspektionen.

Utlänningsärenden inklusive medborgarskapsfrågor och integration.

Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2 eller 3.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).

Begravningsväsendet, statsbidrag till trossamfund.

Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, museer och bibliotek; övriga ärenden som hör till myndigheter under Utbildnings- och kulturdepartementet vilka är verksamma inom kulturområdet.

Utrikesförvaltningen och övriga till myndigheter under Utrikesdepartementet hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen, Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdagen och från Regeringskansliet fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Christer Sjöstedt (t.o.m. den 31 augusti 2005)

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Agneta Lundgren

Byråchefen Malou Lindblom

Byråchefen Erik Lindberg (tjl. vissa tider under perioden den 1 oktober 2005–15 mars 2006)

Byråchefen Åsa Widmark (fr.o.m. den 1 september 2005; föredragande t.o.m. den 31 augusti 2005)

Enhetschefen, ekonomi- och personaladministrativa frågor, Ylva Fryklund

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Områdesansvarige föredraganden Rolf Andersson

Områdesansvarige föredraganden Pär Hemmingsson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2004/05 tjänstgjort: hovrättsassessorn Marianne Forsberg, hovrättsassessorn Anders Domert (t.o.m. den 25 juni 2006; tjl. fr.o.m. den 15 augusti 2005 t.o.m. den 20 januari 2006), kammaråklagaren Erika Lejnefors, hovrättsassessorn Emma Regnér, hovrättsassessorn Malin Nyman (fr.o.m. den 22 augusti 2005 t.o.m. den 31 januari 2006), hovrättsassessorn Per Lindblom (fr.o.m. den 1 oktober 2005), kammarrättsassessorn Minnaliisa Lundblad (t.o.m. den 14 augusti 2005), verksamhetsjuristen Johan Axelsson (t.o.m. den 31 mars 2006), hovrättsassessorn Ingrid Åhman, hovrättsassessorn Birgitta Bylund Uddenfeldt, kammarrättsassessorn Susanna Pohl Söderman, kammarrättsassessorn Maria Vereide Dahlberg, hovrättsassessorn Elisabet Wass Löfstedt, kammarrättsassessorn Sven-Åke Jansson (fr.o.m. den 1 september 2005), hovrättsassessorn Ulrika Åkerdahl (t.o.m. den 31 juli 2005), hovrättsassessorn Christina Fleur (t.o.m. den 31 augusti 2005), kammarrättsassessorn Marie Wessling, hovrättsassessorn Linn Pantzar, kammarrättsassessorn Charlotta Berglund, kammarrättsassessorn Jonatan Wahlberg (tjl. fr.o.m. den 1 november t.o.m. den 23 december 2005)

samt fr.o.m. den 2 januari t.o.m. den 28 april 2006), hovrättsassessorn Catrin Björkman (fr.o.m. den 15 augusti 2005), hovrättsassessorn Mikael Karanikas (fr.o.m. den 1 september 2005), hovrättsassessorn Pontus Woxner (fr.o.m. den 1 november 2005 t.o.m. den 30 april 2006), hovrättsassessorn Charlotte De Geer (tjl. fr.o.m. den 2 september 2005), hovrättsassessorn Ulrika Kvarnsjö (t.o.m. den 11 december 2005), hovrättsassessorn Johan Modin, kammarrättsassessorn Johanna Johnsson (tjl. t.o.m. den 31 mars 2006), hovrättsassessorn Charlotte Håkansson, kammarrättsassessorn Annika Jonsson och kammarrättsassessorn Mats Rundström (fr.o.m. den 5 september 2005).

BILAGA 9

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelse
2004/05–2006/07

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns fogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Adoption

- handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07: 284
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om handlingarna har varit hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten rörande TV-avgifter 04/05:425

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- kritik mot en skatterevisor för att ha lämnat ut sekretesskyddade uppgifter 04/05:405
- initiativärende om Försvarsmaktens hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar m.m. 04/05:408
- handläggning hos en valnämnd av ett lokalt partis förfrågan om att dels få ta del av uppgifter om vilka personer som ansvarade för vallokalerna i en kommun under valdagen den 15 september 2002, dels få ta del av handlingar innehållande samma uppgifter 04/05:381

- kritik mot försäkringskassas handläggning 05/06:460
- kritik mot överförmyndare för hanteringen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 05/06:462
- begäran hos skattekontor om uppgifter ur allmänna handlingar 05/06:466
- kritik mot bl.a. en skola för utlämnande av sekretessmarkerade handlingar 05/06:470
- kritik mot en socialnämnd för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, bl.a. för att nämndens beslut avsett en annan handling än den som avsågs med framställningen 05/06:448
- kronofogdemyndighets skyldighet att göra sammanställningar av uppgifter 06/07:478
- åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481
- kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bl.a. fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517

Övriga frågor

- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande. Fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning; också fråga om handläggningen följt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler 04/05:428
- ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopia av allmänna handlingar 04/05:423
- en myndighet bör om det är möjligt och lämpligt tillgodose en enskilds önskemål om att få allmänna handlingar skickade via telefax 05/06:487
- fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. 05/06:478
- fråga om kommun haft möjlighet att i avtal med enskilda förskolor införa vissa villkor med anknytning till offentlighetsprincipen 06/07:497
- initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520

Anmälningsskyldighet

- fråga om utgångspunkt för beräkningen av den tidsfrist som gäller för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol 05/06:311

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

- kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att göra anmälan. Även fråga om anmälningsskyldighet föreligger för varje

myndighet som i sin verksamhet har fått kännedom om samma förhållande 04/05:299

- kritik mot en högstadieskola för underlåtenhet att göra anmälan i anledning av misstanke om att elev använt hasch vid flera tillfällen 04/05:346

Arbetslöshetsförsäkring

- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan; också fråga om en arbetslöshetskassa har rätt att hålla inne en sökandes ersättning under den tid utredning i ersättningsärendet pågår 04/05:167
- fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande 04/05:175
- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 05/06:159

Arbetsmarknad

- en arbetsförmedling har avaktualiserat en sökande som inte besvarat en förfrågan; fråga om arbetsförmedlingen handlagt ärendet korrekt sedan sökanden gjort gällande att hon inte fått någon förfrågan 04/05:172
- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 04/05:167
- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 05/06:159

Arkivering av handlingar

- initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520

Asylärenden

- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172
- initiativärende mot Migrationsverket angående bl.a. tjänstemäns agerande efter det att beslut om avvisning eller utvisning verkställts 06/07:177

Avgift

- uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas 04/05:236
- ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopia av allmänna handlingar 04/05:423
- en kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även föräldrarnas sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen 05/06:403

- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305

Avslutande av ärenden

- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407

Avspärning

- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60

Avstängning

- kritik mot en gymnasieskola för handläggningen av ett interimistiskt avstängningsbeslut 04/05:358

Avvisning

- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans 04/05:373
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101

Barnperspektiv

- fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192
- fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter från barnet utan vårdnadshavarens samtycke 06/07:212
- I ett biståndsärende skall i förekommande fall dokumenteras hur det s.k. barnperspektivet har beaktats. 06/07:281

Bandspelare

- kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningsammansamtråde 06/07:419

Behörighet

- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163

Beslag

- fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80

- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54

Beslut

- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans 04/05:373
- kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skydds jakt på lodjur 04/05:329
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287
- Ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen 05/06:342
- handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel 05/06:151
- fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd 05/06:147
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut; även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376

Beslutsunderrättelse

- Ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen 05/06:342

Bygglov

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
- En kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning. 06/07:422
- fråga om myndighets bundenhet av besvärinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:429

Byggnadsnämnd

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
- fråga om myndighets bundenhet av besvärinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:429
- kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427

Chefsansvar

- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89

Delegation

- kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353
- fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppdrag 05/06:416

Delgivning

- kronofogdemyndighets delgivning med person som har god man 06/07:159

Detaljplan

- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Diarieföring

- fråga om registrering av anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i en aktualiseringsmodul kunde anses uppfylla registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) 04/05:391
- uttalanden om överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar 05/06:422

Disciplinansvar

- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38

Djurskydd

- kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen 05/06:348

- en handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprovning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373
- kritik mot en polismyndighet och en kommunal nämnd för felaktig tillämpning av djurskyddslagens (1988:534) bestämmelser om omhändertagande av djur m.m. 06/07:379

Dokumentation

- fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61
- fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnvårdsutredning till en s.k. privat konsult 05/06:230
- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende; även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366

Dokumentationsskyldighet

- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende; även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366

Domare

- kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev 04/05:52
- lämpligheten av att en domare använt sig bl.a. av sin tjänstetitel och hovrättens fax och faxmissiv i en privaträttslig angelägenhet 04/05:54
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38

Domslut

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29

Domstol

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35
- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
- kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev 04/05:52
- en tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en ”brevlåda” för parternas skriftväxling 04/05:58
- fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61

- långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten 04/05:62
- långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats 04/05:67
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunikering och muntlig förhandling 04/05:153
- en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsfall m.m. 05/06:27
- en tingsrätts underlåtenhet att hålla omhåkningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling 05/06:38
- fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott 05/06:46
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52
- kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ 05/06:55
- fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teledress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44
- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
- kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bl.a. fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517

Domstolstrots

- fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet 05/06:433
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422

Dröjsmål

- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52
- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Dödsfall

- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236

Ersättning

- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38

Europakonventionen

- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101

E-post

- sättet för besvarande av frågor 04/05:326

Exekution

- utmätning innan avitiden gått ut 05/06:138
- dröjsmål med överlämnande av överklagande med inhibitionsyrkande 06/07:160

Fastighetstaxering

- yrkande om inhibition 06/07:198

Folkbokföring

- underlåtenhet att fatta ett överklagbart beslut 04/05:189

Fotografering

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Fullföljd av talan

- kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

Fullföljdshänvisning

- fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende (äldreomsorg) kunde överklagas 04/05:236
- myndigheters avvisningsbeslut är enligt allmänna regler överklagbara och föranleder såtillvida anvisningar om hur de kan överklagas – här i ett fall där överklaganden felaktigt har avvisats, på grund av annat än rättidsprövning 04/05:373

Fullmakt

- initiativärende mot Brottsoffermyndigheten angående användande av fullmakt för utbetalning av brottsskadeersättning till någon annan än sökanden 04/05:165

Funktionshinder

- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- socialtjänstens ansvar för att kontinuerligt följa upp situationen för personer med psykiska funktionshinder 06/07:265

Förhandlingsoffentlighet

- kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35

Förhör

- en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27

Förundersökning

- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
- fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. 06/07:62

Förvaltningslagen

- fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd 04/05:282
- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende (äldreomsorg) kunde överklagas 04/05:236
- kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen hade avgjort ett ärende rörande journalförstöring innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända 04/05:297
- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416

- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans; frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning 04/05:373
- förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387
- vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållande under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen 05/06:443
- ett landstingsarkiv hade öppet endast en gång per vecka och tog emot besök endast efter överenskommelse. Fråga bl.a. om det begränsade öppethållandet står i överensstämmelse med kravet i förvaltningslagen (1986:223) på myndigheters serviceskyldighet 05/06:474
- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- fråga om beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut 06/07:319
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401
- en handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprövning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373
- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende. Även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366

Förvaltningsprocess

- en länsrätts handläggning av ett upphandlingsmål i vilket ansökan om överprövning kom in i nära anslutning till utgången av tiodagarsfristen för överprövning enligt 7 kap. 1 § tredje stycket lagen (1992:1528) om offentlig upphandling 04/05:150

- kritik mot en kammarrätt som i ett mål där prövningstillstånd krävdes beslutat att undanröja den överklagade domen och återförvisa målet till länsrätten utan att prövningstillstånd meddelades och i en sammansättning bestående av två ledamöter 04/05:147
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunikering och muntlig förhandling 04/05:153
- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
- en förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts 05/06:141
- Socialstyrelsens handläggning av en ansökan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om återkallelse av legitimation och föreläggande om läkarundersökning enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Även initiativärende mot den länsrätt som, efter att Socialstyrelsen överklagat HSAN:s avslagsbeslut, hade förordnat om att Socialstyrelsen skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen 06/07:341
- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163

Förvaltningsrättsliga principer

- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376

Gripande

- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69

Grundlagsfrågor

- fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337

- ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
- åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481
- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
- fråga om en nämndordförandes agerande i anledning av att vissa handlingar hade anslagits i en skola har inneburit en kränkning av skolpersonals yttrandefrihet 06/07:506
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
- initiativvärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
- Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362

Handläggning

- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422

Handläggningstid

- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärende. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458

Handräckning

- allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning 05/06:212

Hemlig teleavlyssning

- fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teledress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30

Husrannsakan

- fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337

- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76

Huvudförhandling

- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38

Häktning

- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
- en tingsrätts underlåtenhet att hålla omhäktningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling 05/06:38
- kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ 05/06:55

Hälso- och sjukvård

- kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen vid handläggningen av ett ärende rörande journalförstöring hade avgjort ärendet innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända 04/05:297
- fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon 04/05:304
- kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 04/05:299
- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
- initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § tredje stycket lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
- fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning 06/07:337
- Socialstyrelsens handläggning av en ansökan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om återkallelse av legitimation och föreläggande om läkarundersökning enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Även initiativärende mot den länsrätt som, efter att Socialstyrelsen överklagat HSAN:s avslagsbeslut, hade förordnat om att Socialstyrelsen skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen 06/07:341

- handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. Fråga om Socialstyrelsen kunnat uppställa krav på att ingivna handlingar skulle vara översatta till svenska eller engelska 06/07:351

Hämtning till förhör

- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84

Jakt

- kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skydds jakt på lodjur 04/05:329

Jäv

- fråga om jäv för tjänsteman vid Kungl. Tekniska högskolan 05/06:351
- En ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en 17-årig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet 05/06:272
- En handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprovning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373

Kollektiv bestraffning

- fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter 05/06:233

Kommunallagen

- uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen 04/05:236
- kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353
- förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387
- fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet 05/06:433
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
- initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461

Kommunens revisorer

- förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387

Kommunicering

- fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande 04/05:175
- fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 05/06:227

Kompetens

- initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna 05/06:431

Konsultmedverkan

- initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461

Kriminalvård*Brevgranskning*

- hanteringen av ett brev till en intagen 04/05:144
- granskning av brev till intagen från svensk myndighet 06/07:103

Kroppsbesiktning

- kroppsbesiktning av en intagen 04/05:126

Övriga frågor

- hanteringen av pengar som anträffats i en intagens bostadsrum 04/05:124
- kameraövervakning av en intagen 04/05:129
- handläggningen av disciplinärenden och av en begäran från en intagen om ett registerutdrag m.m. 04/05:131
- initiativärende om platsbristen vid häkten och anstalter 04/05:134
- kritik med anledning av behandlingen av en intagen i samband med en transport 05/06:130
- häktespersonals bemötande mot en offentlig försvarare 05/06:132
- placering av en häktad i polisarrest under häktningstiden 05/06:135
- placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff 06/07:84
- fråga om det förelegat hinder mot att i en kriminalvårdsanstalts ordningsregler begränsa utbudet i anstaltens kiosk i förhållande till vissa intagna m.m. 06/07:91
- initiativärende om en kriminalvårdsmyndighets bevarande av meddelade beslut 06/07:101

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister vad gäller läkarundersökning av intagna som var placerade i avskildhet 06/07:95
- fråga om tillåtligheten av alkoholutandningsprov som kriminalvårdsinspektörer vid en kriminalvårdsanstalt utfört på en vårdare 06/07:97
- agerandet i samband med omhändertagandet av en mobiltelefon i en intagens bostadsrum 06/07:106
- installation av programvara i intagnas datorer 06/07:108
- fråga om den rättsliga grunden för att placera intagna i avskildhet m.m. 06/07:114
- införande av rökförbud på en kriminalvårdsanstalts behandlingsavdelning 06/07:121
- placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff m.m. 06/07:85
- behandlingen av en intagen i samband med sjukhusbesök 06/07:127
- initiativärende om placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff 06/07:88
- en kriminalvårdsmyndighets anlitande av privata vaktbolag för bevakningsuppgifter 06/07:132
- fråga om inflödet av ljus i intagnas bostadsrum är tillräckligt 06/07:136
- förhållandena för intagna i ett häkte 06/07:139
- anlitande av polis för transporter av en intagen mellan kriminalvårdsanstalter 06/07:141
- fotografering av intagna 06/07:144
- visitation av en intagens bil 06/07:147
- hanteringen av inkommande försändelser till en intagen 06/07:149
- säkerhetsklassning av anställningar inom kriminalvården 06/07:150

Kroppsbesiktning

- kroppsbesiktning av en person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 04/05:126

Körkort

- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407
- allvarlig kritik mot Vägverket för felaktig handläggning av ett ärende om förnyelse av körkort. Fråga om tillämpningen av övergångsbestämmelser till körkortslagens regler om förlängning av giltighet av behörigheterna C, CE, D och DE 06/07:414
- fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510

Laga kraft

- sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft 04/05:277

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- en förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts 05/06:141

Lantmäteriet

- fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. 05/06:478
- kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningsammansamtråde 06/07:419

Ljudupptagning

- kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningsammansamtråde 06/07:419

Långsam handläggning

- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- en tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en ”brevlåda” för parternas skriftväxling 04/05:58
- långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten 04/05:62
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats 04/05:67
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427

Länsstyrelse

- handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287

- fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd; även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
- Sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510

Meddelarfrihet

- fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 04/05:398
- kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använts sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet 05/06:453
- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473

Medhörning

- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42

Medtagande till förhör

- uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69

Miljöbalken

- initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av ett ärende rörande klagomål om störande ljud 04/05:334
- fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlätits till en ny utövare 05/06:339
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Motivering av beslut

- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
- kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skydds jakt på lodjur 04/05:329

- handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel 05/06:151

Myndighetsutövning

- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvísning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning 05/06:376
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371
- initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461

Målsägandebitråde

- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebitråde till rätten 04/05:90

Naturvårdslagen

- Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362

Normgivning

- Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362

Objektivitetsprincipen

- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205

Offentlig upphandling

- en leverantör, som inte hade deltagit i upphandlingen men som innan tilldelningsbeslutet meddelades hade begärt att få ta del av beslutet, skulle ha fått upplysning om beslutet i samband med att det meddelades 06/07:168

Offentligt biträde

- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om bitrådets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257

- en socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses 05/06:293
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172

Officialprincipen

- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)

- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154

Omhändertagande

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Omprövning av beslut

- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458

Partsinsyn

- handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07:284

Partsställning

- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298

Pension

- utformningen av besked om pension 05/06:327

Personlig integritet

- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184

Personuppgifter

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208

Plan- och bygglagen

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
- kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427

Polisdatalagen

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Polislagen

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163

Polismyndighet

- fråga om protokollering av beslagttaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73

- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsären- den 04/05:103
- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gym- nasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerstäl- la en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
- fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsproto- koll m.m. 06/07:62
- uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69
- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrann- sakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76

Presskonferens

- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehål- let i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513

Prioritering

- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279

Psykiatrisk tvångsvård

- fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården in- skränkta patients rätt att använda telefon 04/05:304

- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunikering och muntlig förhandling 04/05:153

Regeringsformen

- fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
- fråga om skoltjänstemän, vid möte med företrädare för en friskola angående undervisningens religiösa innehåll, kommit att ställa frågor om företrädarnas religiösa hemvist 05/06:397
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
- initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461

Renhållning

- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Rättegångsbalken

- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teleadress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
- fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. 06/07:62

- uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76

Rättegångskostnad

- fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd 05/06:147

Rättidsprövning

- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Rättskraft

- kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345
- fråga om myndighets bundenhet av besvärsinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:422

Rättspsykiatrisk vård

- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
- beräkning av tidsfristen för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol 05/06:311
- placering av en för mord dömd patient på en rättspsykiatrisk klinik i närheten av mordoffrets släktingar. Fråga bl.a. om i vilken utsträckning deras inställning kunde beaktas vid placeringen 05/06:318
- fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning 06/07:337

Saklighet

- Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362

Sammanträde

- tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44

Sekretess

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
- vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen 04/05:376
- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421
- fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott 05/06:46
- en socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare 05/06:446
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208
- kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293
- fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510
- Försäkringskassans åtgärd att begära vissa uppgifter från en enskild förskola 06/07:477

Serviceskyldighet

- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401

Skattemyndighet

- brister i motiveringen till ett beslut 04/05:188
- avvaktat med omprövning 05/06:169
- spärning av belopp från återbetalning 05/06:176
- spärning av belopp från återbetalning 05/06:178
- skyndsamhetskravet vid omprövning 05/06:171
- dröjsmål med expediering av beslut samt disciplinansvar för tjänsteman 06/07:186
- handläggning av överprövningsärenden 06/07:191

Skolan

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

- vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en förskoleklass ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare 04/05:342
- en kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även förälderns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen 05/06:403
- Eftersom det är svårt att utforma ett intyg rörande ett barn på ett sådant sätt att inte personalens neutralitet i en vårdnadskonflikt ifrågasätts bör förskolepersonal vara återhållsam med att avge intyg på den ena vårdnadshavarens begäran. 06/07:384

Grundskolan

- vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en grundskola ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare 04/05:342
- en högstadieskola har genomfört urinprovstagning av elev i anledning av misstanke om drogmissbruk. – Fråga bl.a. om åtgärden stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning. Även vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen 04/05:346
- fråga om ett sexårigt, ej skolpliktigt barn, kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av vårdnadshavarna 05/06:371
- kritik mot en kommun för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd att fullgöra skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning) 05/06:382
- fråga om personal vid en skola på sätt som skedde borde ha biträtt en vårdnadshavare som under pågående vårdnadstvist och mot den andre förälderns vilja hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun 05/06:392

Gymnasieskolan

- en rektors interimistiska beslut om avstängning av en elev hade i strid med bestämmelsen i 6 kap. 24 § tredje stycket gymnasieförordningen (1992:394) tidsbegränsats. Beslutet hade inte heller underställts styrelsens för utbildningen prövning och inte försetts med överklagandeanvisning 04/05:358

Skolstyrelse och skolledning

- fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
- ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
- vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363
- kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368
- fråga om skolledning i en kommun på sätt som skedde borde ha biträtt en vårdnadshavare som under pågående vårdnadstvist och mot den andre förälderns vilja hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun 05/06:392
- kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av en anmälan rörande en friskola. – Fråga bl.a. om tjänstemän från förvaltningen genom att ställa vissa frågor till företrädare för friskolan om religiös påverkan i undervisningen, kommit att beröra företrädarnas religiösa hemvist 05/06:397
- handläggningen av ett skolskjutsärende. Bl.a. fråga om en ansökan om ändring i utförandet av skolskjutsen skulle ha föranlett ett formellt överklagbart beslut 06/07:388
- handläggningen av ett skolskjutsärende. Bl.a. fråga om kommun haft skyldighet att fatta beslut avseende förfluten tid 06/07:395

Skyddade personuppgifter

- utformningen av socialförsäkringsnämnds protokoll 04/05:396
- efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208

Socialförsäkring

- felaktiga uppgifter 04/05:318
- underlåten kommunikering 04/05:318
- dröjsmål med att fatta ett beslut 04/05:321
- felaktiga uppgifter till JO 04/05:321
- fråga om tiden för omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring 04/05:323
- formerna för ändring av ett beslut 04/05:325
- besvarande av frågor i e-postmeddelanden 04/05:326
- handläggningstid i ärende om vårdbidrag 05/06:323
- försäkringsläkares slutsats 05/06:324
- underlåtenhet att fatta formellt beslut 05/06:325
- utformningen av ett beslut om pension 05/06:327

- försäkringskassas ändring av ett beslut 05/06:329
- utbetalning enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL 05/06:333
- socialförsäkringsnämndsledamots agerande 05/06:335
- kränkande uttalande vid planeringsmöte 05/06:336
- samtyckesblankett 06/07:355
- avslag på ombuds begäran om anstånd under semestertid 06/07:357
- beslut utan att beakta i rätt tid inkomna synpunkter 06/07:359
- ändring med stöd av 20 kap. 10 a § AFL 06/07:359

Socialtjänsten

I. Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214
- några barn under 15 år var misstänkta för att ha utövat utpressning mot en flicka. Med anledning därav kallade socialförvaltningen skriftligen de berörda barnen och deras föräldrar till ett gemensamt möte vid vilket även polis skulle närvara. Fråga om utformningen av skrivelsen till föräldrarna. Även fråga om förutsättningarna för att anordna ett gemensamt möte med alla berörda 04/05:221
- vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan 04/05:284
- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205
- fråga om det fanns skäl för en socialförvaltning att göra ett oanmält hembesök 04/05:212
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
- fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult 05/06:230
- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236
- en ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en sjuuttonårig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet 05/06:272
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204

- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305
- fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter 05/06:233
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279
- socialtjänstens ansvar för att kontinuerligt följa upp situationen för personer med psykiska funktionshinder 06/07:265
- fråga bl.a. om en socialförvaltning, utan samråd med den ena vårdnadshavaren och i strid med vad en domstol hade förordnat om ett barns boende, kunde medverka till att barnet flyttade till den andra vårdnadshavaren 06/07:251

Bistånd

- en försäkringskassa hade avslagit en kvinnas ansökan om underhållsstöd därför att det inte kunde uteslutas att hon fortfarande bodde tillsammans med sin f.d. make. Fråga bl.a. om socialnämnden utan en egen prövning har kunnat lägga försäkringskassans bedömning till grund för ett beslut om att avslå en ansökan från kvinnan om försörjningsstöd 05/06:224
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214
- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
- fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inlett en s.k. barnavårdsutredning 04/05:198
- fråga om en socialnämnd borde ha inlett en s.k. barnavårdsutredning med anledning av uppgifter om att ett barn for illa. Även fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192

- efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga 05/06:255
- fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293
- Två syskon var placerade i ett familjehem enligt 2 § LVU. Fråga om ett beslut om omplacering av barnen grundades på en tillfredsställande utredning 06/07:305
- fråga om socialnämndens åtgärder beträffande en 16-årig flicka som misstänktes för att bl.a. missbruka rökheroin hade varit otillräckliga 06/07:247

Stöd till missbrukare

- fråga om vilken kommun som hade huvudansvaret för socialtjänstens långsiktiga behandlingsinsatser beträffande en person som saknade fast bostad och som rörde sig mellan olika kommuner 04/05:227

Äldreomsorg

- uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas 04/05:236
- en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236
- kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att begränsa omfattningen av anhörigas besök hos en person i dennes lägenhet vid ett särskilt boende för äldre 06/07:277

Familjerätt

- fråga bl.a. om dokumentationsplikten i ett ärende rörande en vårdnadsutredning när socialnämnden hade gett en utomstående s.k. konsult i uppdrag att utföra utredningen 06/07:289
- handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07:284
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- en socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden 04/05:261
- allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning 05/06:212
- fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet 05/06:260
- fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem 05/06:218
- fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242

Handläggning av ärende m.m.

- fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd 04/05:282
- vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan 04/05:284
- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
- fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inletts en s.k. barnavårdsutredning 04/05:198
- handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287
- en socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare 05/06:446

- initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
- en socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses 05/06:293
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 05/06:227
- en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
- fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra 05/06:301
- efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem 05/06:218
- fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter från barnet utan vårdnadshavarens samtycke 06/07:212
- Socialförvaltningen hade tillsammans med en skola remitterat en pojke till BUP. Fråga om ett utlåtande som därefter begärdes från BUP rörande pojken borde ha inhämtats inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning. Även fråga om samverkan mellan olika myndigheter 06/07:270
- fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312

- I ett biståndsärende skall i förekommande fall dokumenteras hur det s.k. barnperspektivet har beaktats 06/07:281
- fråga om en socialförvaltning, under åberopande av ett förtryckt medgivande i en ansökan om bistånd, har varit berättigad att inhämta vissa uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden trots att uppgifterna inte hade någon betydelse i ärendet 06/07:274
- fråga bl.a. om dokumentationsplikten i ett ärende rörande en vårdnadsutredning när socialnämnden hade gett en utomstående s.k. konsult i uppdrag att utföra utredningen 06/07:289

II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- en socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden 04/05:261
- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
- handläggningen av ett ärende angående umgänge med ett barn som vårdades enligt LVU; fråga bl.a. om nämndens skyldighet att fatta ett beslut om umgänget enligt 14 § LVU efter framställning från vårdnadshavaren om utökat umgänge. Även fråga om bl.a. utformningen av ett beslut om att reglera umgänget med stöd av 14 § LVU 04/05:249
- en flicka vårdades enligt 3 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för nämnden att låta vården upphöra kort tid efter det att flickan avvikit från det behandlingshem där hon var placerad 04/05:243
- en yngling som vårdades med stöd av 3 § LVU hade enligt 15 a § LVU getts rätt att vistas utanför det särskilda ungdomshem där han var placerad. Fråga om det fanns skäl för att besluta om att han skulle hämtas tillbaka till hemmet. Även fråga om utformningen av beslut enligt 15 a § LVU om vistelse utanför hemmet 04/05:266
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
- efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga 05/06:255
- fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet 05/06:260
- fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra 05/06:301

- fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
- fråga om den som är intagen i ett särskilt ungdomshem har rätt till daglig utevistelse 06/07:300
- Två syskon var placerade i ett familjehem enligt 2 § LVU. Fråga om ett beslut om omplacering av barnen grundades på en tillfredsställande utredning 06/07:305

III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

- sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft 04/05:277

Språk

- fråga om Högskoleverket, Rådet för högre utbildning, kunnat uppställa krav på att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska 06/07:409
- handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. Fråga om Socialstyrelsen kunnat uppställa krav på att ingivna handlingar skulle vara översatta till svenska eller engelska 06/07:351

Stämning

- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52

Stöd och service till funktionshindrade

- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om en kommunal nämnd, med hänvisning till det nationella utjämningsystemet avseende kommunernas kostnader för verksamhet enligt LSS, har kunnat säga upp avtal med en annan kommun om tillhandahållande av en insats för en person i form av ett s.k. särskilt boende, m.m. 06/07:323
- fråga om en kommunal nämnd kunde underlåta att handlägga en ansökan om insats enligt LSS därför att den enskilde i ansökan hade strukit ett förtryckt medgivande om att nämnden skulle få inhämta uppgifter från bl.a. försäkringskassan och sjukvården 06/07:333

Säkerhetspolisen

- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101

Taxa

- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305

Taxering

- flertal brister, även jävsfråga för JO-anmäld tjänsteman 06/07:194

Telefontid

- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318

Tillsyn

- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154
- fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318

Tjänstetillsättning

- kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

Tryckfrihet

- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513

Tryckfrihetsförordningen

- ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467

- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
- kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bl.a. fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517
- initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520

Trängselskatt

- försöket med trängselskatt i Stockholm 06/07:200

TV-licens

- kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441

Tystnadsplikt

- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421

Täkttillstånd

- fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlätits till en ny utövare 05/06:339

Umgängesrätt

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214

Underhållsbidrag

- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298

Underrättelse

- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
- en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagttaget gods 05/06:80

Underrättelseskyldighet

- initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
- fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning. Bl.a. fråga om chefsöverläkares skyldighet att underrätta patientens ambassad eller konsulat 06/07:337

Unga lagöverträdare

- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna 05/06:431

Unga målsägande

- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95

Universitet och högskolor

- kritik mot Kungl. Tekniska högskolan (KTH) för dess befattning som remissorgan vid handläggningen av frågor om ensamrätt till bärgning av ett vrak. – Fråga bl.a. om jäv för handläggande tjänsteman och om denne handlat i tjänsten eller ej. Även fråga om rektors ansvar för oklarheter vad gäller tjänstemannens ställning och agerande 05/06:351
- fråga om utformningen av ett anslag rörande begränsat tillträde till ett universitetets lokaler har medfört att allmänheten nekats tillträde till lokaler där offentliga disputationer ägde rum 06/07:408
- fråga om Högskoleverket, Rådet för högre utbildning, kunnat uppställa krav på att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska 06/07:409

Utbildning och studiestöd*Skolledning*

- vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363

Utlänning

- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
- initiativärende mot Migrationsverket angående bl.a. tjänstemäns agerande efter det att beslut om avvisning eller utvisning verkställts 06/07:177

Utredning

- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154

- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172

Verkställighet

- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Vite

- kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368

Vårdnad

- fråga bl.a. om en socialförvaltning, utan samråd med den ena vårdnadshavaren och i strid med vad en domstol hade förordnat om ett barns boende, kunde medverka till att barnet flyttade till den andra vårdnadshavaren 06/07:251

Vårdnadshavare

- Eftersom det är svårt att utforma ett intyg rörande ett barn på ett sådant sätt att inte personalens neutralitet i en vårdnadskonflikt ifrågasätts bör förskolepersonal vara återhållsam med att avge intyg på den ena vårdnadshavarens begäran. 06/07:384

Vårdnadsmål

- en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27

Yttrande

- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en eskild arbetssökandes talan 05/06:154

Yttrandefrihet

- fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
- fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 04/05:398
- kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet 05/06:453

- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
- fråga om en nämndordförandes agerande i anledning av att vissa handlingar hade anslagits i en skola har inneburit en kränkning av skolpersonals yttrandefrihet 06/07:506
- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473

Åklagare

- fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
- en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54

Åtal

- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481

Återförvisning

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

Återkallelse

- återkallelsefråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376

Ändamålsprincipen

- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76

Ärendelagen

- tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44

Öppethållande

- vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållandet under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen 05/06:443
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- kritik mot överförmyndarnämnd för handläggningen av en ansökan om god man. Uttalanden om överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar 05/06:422
- kritik mot överförmyndare för brister i tillsynen över ett godmanskap 05/06:425
- kritik mot överförmyndarnämnd för handläggningen av ett överklagande 05/06:428
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett godmansärende 06/07:434
- kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en förmyndarförvaltning 06/07:453
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en begäran om byte av god man 06/07:437
- initiativärende mot en överförmyndare med anledning av en anonym anmälan om jäv m.m. 06/07:442
- inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun 06/07:440
- initiativärende om en överförmyndares tillsyn över ett förmynderskap 06/07:450
- initiativärende om en överförmyndares handläggning av ett godmansärende 06/07:451

Överklagande

- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot orda-

lydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans; frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning 04/05:373

- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning; vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
- en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
- fråga om lagligheten av Radiotjänst i Kiruna AB:s handläggning av ett överklagande av ett beslut om TV-avgift 05/06:405
- dröjsmål med överlämnande av överklagande med inhibitionsyrkande 06/07:160
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- fråga om beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut 06/07:319
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163

Överlämnande av myndighetsutövning

- ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande; fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning 04/05:428
- kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning 05/06:376
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Överprövning

- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85

BILAGA 10

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2005 to 30 June 2006

1 General information and statistics

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Mats Melin (Chief Parliamentary Ombudsman), Ms. Kerstin André, Mr. Nils-Olof Berggren and Ms. Cecilia Nordenfelt. The Deputy Ombudsmen Mr. Leif Ekberg (July 1–November 26, 2005), Mr. Jan Pennlöv and Mr. Hans Ragnemalm (November 16, 2005–June 30, 2006) have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods.

Mr. Melin has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Ms. Nordenfelt have dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, execution of judgments, social insurance and chief guardians. Mrs. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education. Mr. Berggren, finally, has been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, administration of foreign affairs, environmental protection, farming and protection of animals, labour market, and all additional aspects of civil administration, not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 6 008 new cases were registered with the Ombudsmen; 5 804 of them were complaint cases (an increase by 371 compared to the number during the previous year) and 89 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds. 115 cases concerned new legislation, where the Parliamentary ombudsmen were given opportunity to express their opinion on i.a. bills.

6 051 cases were concluded during the period, an increase by 296; out of them 5 865 were complaint cases, whereas 75 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 111 were cases concerning new legislation. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises the full reports of two of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2005–30 June 2006

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Referred to other agencies or state organs	Total
Courts	2	5	–	7
Public prosecutors	–	4	–	4
Police authorities	1	6	1	8
Armed forces	–	1	–	1
Prison administration	2	7	–	9
Social welfare	3	4	–	7
Medical care	–	1	–	1
Social insurance	1	4	–	5
County administrative boards	–	2	–	2
Education	–	1	–	1
Taxation, customs	1	2	–	3
Labour market authorities	1	–	–	1
Planning, construction	–	4	–	4
Environmental protection	–	6	–	6
Communications	–	1	–	1
Immigration	–	2	–	2
Chief guardians	2	9	–	11
Access to public documents	–	2	–	2
Total	13	61	1	75

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2005–30 June 2006

Activity concerned	Dis- missed without investi- gation	Referred to other agencies or state organs	No cri- ticism after investi- gation	Admo- nitions or other criticism	Prosecu- tions or discipli- nary pro- ceedings	Guide- lines for good admini- stration	Prelimi- nary criminal invest. No pro- secution	Total
Courts of law	157	–	227	26	1	–	–	411
Administrative courts	53	–	42	4	–	–	–	99
Public prosecutors	83	–	133	15	–	–	–	231
Police authorities	219	11	265	44	–	–	–	539
Armed forces	12	–	-	4	–	–	–	16
Prison administration	447	–	304	161	–	–	–	912
Social welfare	332	12	338	74	–	–	–	756
Medical care	131	1	74	6	–	–	–	212
Social insurance	267	–	147	76	–	–	1	491
Labour market etc.	99	–	77	7	–	–	–	183
Planning, construc- tion	62	–	53	21	–	–	–	136
Enforcement	87	–	42	8	–	–	–	137
Municipal self- government	61	–	14	1	–	–	–	76
Communications	94	–	41	9	–	1	–	145
Taxation, customs	213	–	64	37	1	–	–	315
Education	95	9	91	14	2	–	1	212
Culture	10	–	1	–	–	–	–	11
Chief guardians	19	–	15	11	–	–	–	45
Agriculture, environ- ment, protection of animals	62	1	47	11	–	–	–	121
Immigration	98	–	42	14	–	1	–	155
Other cases at county administrative boards, control of lotteries etc.	17	–	4	3	–	–	–	24
Employment of civil servants etc.	84	–	13	6	–	–	–	103
Access to official documents; freedom of expression	111	–	127	94	–	–	–	332
Administration of parliamentary and foreign affairs; gen- eral elections	21	–	3	1	–	–	–	25
Miscellaneous	69	–	22	6	–	–	–	97
Complaints outside jurisdiction, com- plaints of obscure meaning	81	–	–	–	–	–	–	81
Total	2 984	34	2 186	653	4	2	2	5 865

The County Administrative Board of Jämtland issued a regulation placing the Storsjö monster under protection. The question of whether this regulation had any legal effect

(Reg. no. 1636-2004)

In an adjudication dated November 9, 2005, the Parliamentary Ombudsman, *Mr. Berggren*, expressed the following opinion.

Initiative

During an inspection of the Environmental Court in Östersund, a part of the District Court in Östersund, examination of the files on cases which had been appealed to the court as a superior authority drew attention to the implementation of a regulation issued by the County Administrative Board of Jämtland placing the Storsjö monster under protection. The documents on file revealed the following.

The County Administrative Board of Jämtland had rejected an application for exemption from the prohibition against removing the eggs of the Storsjö monster. An appeal against this decision was rejected by the Environmental Court on the grounds that the application concerned a species of animal unknown to science and that in view of this circumstance the applicant had no legal warrant for his case to be heard.

These observations gave rise to the question of what legal force the regulation in question might have and how it could be applied. I decided to launch an inquiry into the issue on my own initiative.

The Inquiry

The file dealing with the application for exemption (reg. no. 522-1123-02) that had been appealed was requested from the County Administrative Board as well as the files relating to the process that led to the issue by the Board on January 22, 1986, of the regulation placing the Storsjö monster under protection (reg. no. 11.122-142-85).

A memorandum drawn up about this case contained the following notes.

After an application for a protection order for the Storsjö monster submitted by Östersund Tourist Office had been circulated for comment, the County Administrative Board decided on January 22, 1986, by virtue of Section 14 of the Nature Conservation Act (1964:822) to place the Storsjö monster under protection. This regulation stipulated that it was forbidden in the Storsjö area (in central Jämtland) to kill, injure or capture live animals belonging to the Storsjö monster species. The prohibition also applied to removing or damaging the monster's eggs, roe or nests (23 FS 1986:3).

On November 11, 2002, a private individual named M.C. applied to the County Administrative Board for exemption from the prohibition against removing the eggs of the Storsjö monster. After the County Administrative Board had requested information to supplement the application and it had been circulated for comment, the Board decided on June 2, 2003, to reject the application. The applicant appealed against the decision, upon which it was referred by the County Administrative Board to the Government Office, The Ministry of Environment. The ministry in its turn referred the case to the Environmental Court in Östersund.

As far as can be seen from the legal arguments on which the Environmental Court based its decision of July 11, 2003, the regulation issued by the County Administrative Board was considered to lack legal force. A statement should be requested from the Board as to whether this circumstance gives reason for any changes in the regulations or the adoption of any other measure by the County Administrative Board. In addition the Environmental Court should be asked to express an opinion on the contents of this memorandum.

The County Administrative Board and the Environmental Court were requested to submit the responses proposed in the memorandum.

The following response was submitted on behalf of the Environmental Court by its senior judge, Jim Emilsson.

Article 9 of Chapter 1 of the Instrument of Government lays down that courts of law, public authorities and others performing functions within the public administration are to observe in their work the equality of all persons before the law and to maintain objectivity and impartiality. In its appraisal of case M 3033-03 the Environmental Court found that the County Administrative Board regulation in this case referred to a species of animal for which there was no scientific verification and that in issuing the regulation the County Administrative Board had failed to comply with constitutional requirement of objectivity cited above. In view of this, the Environmental Court considered that pursuant to Article 14 of Chapter 11 of the Instrument of Government there were grounds to refrain from applying the County Administrative Board's regulation by rejecting the appeal.

The response of the County Administrative Board, submitted by the county governor, Maggi Mikaelsson, read as follows.

Background

In 1985 Östersund Tourist Office applied for a protection order for the Storsjö monster in Lake Storsjö. After an extensive review the County Administrative Board decided on January 22, 1986, by virtue of the now rescinded Section 14 of the Nature Conservation Act to issue an order prohibiting the killing, injury or live capture of animals of the Storsjö monster species. This prohibition also applied to the removal or injury of the monster's eggs, roe or nests.

The protection order was circulated in the Statute Book for the County of Jämtland (23 FS 1986:3).

In its decision the County Administrative Board stated that despite the existing problems of determining its species, there were powerful arguments to justify protection of the animal.

In 2002 an application was submitted to the County Administrative Board for exemption from the prohibition to remove the eggs of the Storsjö monster species. The Board rejected the application, mainly on the grounds that it was considered to conflict with the purpose of the protection order for the Storsjö monster.

After the applicant had taken the application for exemption further, the Environmental Court in Östersund decided on July 11, 2003, in case number M 3033-03, to reject the appeal. The grounds cited by the court were that the application for exemption referred to a species of animal for which there was no scientific verification and that the appellant therefore had no legally warranted claim to have the case heard.

During the spring of 2004 the Parliamentary Ombudsman made an inspection of the Environmental Court.

In a memorandum dated May 24, 2004, the Parliamentary Ombudsman expressed the opinion that as far as can be judged from the legal arguments on which the Environmental Court based its decision of July 11, 2003, the regu-

lation issued by the County Administrative Board on January 22, 1986, could not be considered to have any legal force. The County Administrative Board has been requested by the Parliamentary Ombudsman to express its opinion on whether the decision of the court gives the Board reason to amend the regulations or adopt any other measures.

Considerations

The County Administrative Board has enabled Jämtland County Museum and the Storsjö Monster Society to submit opinions on this case.

Jämtland County Museum has maintained that the Storsjö monster exists when there are (and have been) individuals who assert that it does irrespective of whether its physical existence can be proved in the scientific sense or not. The County Museum stresses how important it is for us in the modern world, in Europe, in Sweden and in Jämtland, to endeavour to sustain the preservation of phenomena of precisely this kind, which appear to be magical, mysterious and inexplicable. It is the conviction of the museum that an approach of this kind means that preservation of these magical, mysterious and inexplicable phenomena begins and ends with the solicitude expressed in the order issued by the County Administrative Board on January 22, 1986.

The Storsjö Monster Society has expressed the following opinion. The society raises the question of whether a protection order requires scientific determination of the species of animal. The material existence of the Storsjö monster has been confirmed by a large number of observations by trustworthy individuals over a long period of time. These have often been brief and from some distance and, because of its size, in an excited state of mind, so that no reliable determination of its species can be expected. More active attempts to ascertain the monster's species would probably involve actions that contravene the intentions underlying the protection order. It would appear to be impossible to attain any clear determination of the species unless a dead monster floats to the surface to permit examination. At the moment, however, the Storsjö monster is a crypto-zoological phenomenon, perhaps a species that has been officially declared extinct.

The question of the existence of the Storsjö monster depends on the premises adopted to determine the issue. The Environmental Court claimed that it has not been possible to verify its species in a scientific manner. The County Administrative Board refrains from taking a definite position on the extent to which the monster may exist in such a way that it can become the subject of a protection order. What is however clear, in the opinion of the County Administrative Board, is that it does exist in that it has an existence in the people's perception of the world.

The County Administrative Board concurs with the opinion of the Parliamentary Ombudsman that the finding of the Environmental Court in the judgment referred to above was that the decision made by the County Administrative Board on January 22, 1986, to issue a protection order for the Storsjö monster lacked legal force.

The County Administrative Board's decision to issue a protection order has therefore been judged by the court to lack legal effect. As the constitution lays down that public authority in Sweden must be exercised under the law (Article 1 of Chapter 1 of the Instrument of Government) and as it is primarily the role of the courts to interpret current legislation, no other course of action is open to the County Administrative Board as a public authority but to rescind the decision to place the Storsjö monster under protection.

Appraisal

The supervision exercised by the Parliamentary Ombudsmen is intended first and foremost to ensure that those who exercise public authority comply with

the statutes and other regulations and otherwise discharge their obligations fully. According to their instructions the Parliamentary Ombudsmen are to pay particular attention to the compliance of the courts of law and public authorities with the provisions in the Instrument of Government on, for instance, objectivity.

With this background, there are reasons to question the decision of the County Administrative Board in 1986 to place the Storsjö monster under protection, this in spite of the fact that one of its tasks is to encourage tourism. I have then weighed the protection order and the circumstances around it against the self-evident requirement that those who discharge duties in the public administration must not devote time and energy to matters that do not fall within their obligations and responsibilities. Furthermore, I have also taken into account how important it is for an authority not to use its powers in unintended ways and in addition considered the question of whether the extensive review that preceded the decision to issue the protection order was justifiable. Another question to which I have devoted some thought is whether in the future there can be any justification for County Administrative Boards and appeal courts to be burdened, as in this case, with cases relating to the protection order.

According to their instructions the Parliamentary Ombudsmen should not deal with cases that date from more than two years previously unless there are special grounds for doing so. In my opinion, there are no such grounds apart from those adduced above to look any more closely into or refer to what preceded the decision by the County Administrative Board in 1986 to issue the regulation placing the Storsjö monster under protection.

Nor can I see any grounds for further consideration of the manner in which the County Administrative Board dealt with the application for exemption in 2002 and 2003.

The Environmental Court found that the constitution contained provisions that prevented the application of the County Administrative Board's regulation placing the Storsjö monster under protection. I share the opinion of the court on this matter. In view of the fact that the regulation must therefore be considered to lack any legal force there are, in my opinion, good grounds for the County Administrative Board to consider the issue of the continued validity of the regulation. I note that according to its statement the County Administrative Board intends to review this issue without delay and request the County Administrative Board to forward its decision to the Parliamentary Ombudsmen for their information.

After the Parliamentary Ombudsman had concluded the case, the County Administrative Board forwarded the following decision for his information.

Revocation of a decision

DECISION

The County Administrative Board revokes the decision issued on January 22, 1986.

(Reg. no. 11.122-142.85)

This decision is to take force immediately.

Appeal against this decision may be made to the County Administrative Court of Jämtland, see annex (form F4).

BACKGROUND

After an application in 1985 by Östersund Tourist Office the County Administrative Board decided to prohibit the killing, injury or live capture of animals of the Storsjö monster species. In addition the order prohibited the removal or injury of the monster's eggs, roe or nests. This decision was published in the Statute Book for the county (23 FS 1986:3).

APPLICABLE STATUTES

The Administrative Procedure Act (1986:223) lays down that if an authority finds that a decision that it has issued as a first instance is manifestly incorrect because of a change of circumstances or for some other reason, it must amend the decision if this can be arranged rapidly and simply and is not to the disadvantage of any individual party.

THE ASSESSMENT OF THE COUNTY ADMINISTRATIVE BOARD

The decision to place the Storsjö monster under protection resulted from a manifestly incorrect application of the law as there are no statutory grounds for protecting an animal of an indeterminate species. Therefore the decision is to be rescinded.

The decision was added to the Parliamentary Ombudsmen's file on the case.

Prosecution of employees of Gothenburg University for breach of duty arising from failure to comply with judgments of the Administrative Court of Appeal concerning the release of documents etc.

(Reg. no. 1568-2003 and 1606-2003)

In an adjudication dated June 26, 2006, the Parliamentary Ombudsman, *Ms André*, included the following.

Background

The fundamental provisions on public access to official documents can be found in Chapter 2 of the Freedom of the Press Act. This also contains regulations on the provision of public documents. These must be provided without delay. Section 15 of Chapter 2 of the Freedom of the Press Act and Section 7 of Chapter 15 of the Secrecy Act (1980:100) also provide that appeal may be made to an administrative court of appeal against the decision of an authority to reject the request by an individual to be shown documents or to provide public documents with restrictions that limit the applicant's right to disclose their contents or otherwise dispose of them.

In adjudications dated June 10, 2003 (reg. nos. 3591-2002) and June 11, 2003 (reg. no. 3781-2002) I dealt with the complaints made by L. E. and E. K. about the excessive time taken by Gothenburg University to deal with their requests for access to documents relating to research material and also to the delay in referring their appeals against the decisions on these requests to the Administrative Court of Appeal.

In my adjudications I expressed grave criticism of the way in which the university had dealt with these cases.

The hearing by the administrative courts into the entitlement of L. E. and E. K. to the requested access to the research material took place in the following circumstances.

In decisions dated February 6, 2003 (case nos. 6208-2002 and 5741-2002) the Administrative Court of Appeal in Gothenburg ordered that L. E. and E. K. were to be allowed the access to the requested research material and that the university was to determine the restrictions that would then apply to protect the interests of individuals according to certain specified provisions of the Secrecy Act.

Professor Christopher Gillberg, head of the Section for Child and Adolescent Psychiatry in the Department of Women's and Children's Health at Gothenburg University, who was responsible for the research involved in this case, then lodged a petition for a new hearing of the cases in the Administrative Court of Appeal. At the same time he sought inhibition of the judgments of the court. In a decision dated April 4, 2003, the Supreme Administrative Court rejected Christopher Gillberg's applications for rehearings on the grounds that even though he was indirectly affected by the judgments of the Administrative Court of Appeal, he lacked any interest in the case that could be acknowledged in law as entitling him to apply for a rehearing of the issues.

When the judgments of the administrative court of appeal had gained legal force, on April 7, 2003, Gothenburg University decided on the restrictions that were to apply to the provision of the documents. L. E. and E. K. appealed against some elements of the university's decision. In judgments issued on August 11, 2003 (case nos. 3395-2003 and 3396-2003) the Administrative Court of Appeal in Gothenburg set aside some of these restrictions.

Christopher Gillberg then lodged a petition for a new hearing of these cases as well and also for inhibition of the Administrative Court of Appeal's latest judgments. In a decision dated November 5, 2003, the Supreme Administrative Court rejected his petitions for a new hearing on the same grounds as for its previous decision.

Complaints, enquiry etc.

In complaints submitted to the Parliamentary Ombudsmen on April 16 (reg. no. 1568-2003) and on April 23, 2003 (reg. no.1606-2003), L. E. and E. K. expressed criticism of Gothenburg University for its failure to provide the research material after the judgments of the Administrative Court of Appeal of February 6, 2003. They alleged that the university was trying to thwart execution of these judgments. They claimed that the university was once again contravening the constitutional requirement to act without delay in providing public documents and now the judgments of the Administrative Court of Appeal and the decision of the Supreme Administrative Court as well.

L. E. and E. K. supplemented their previous complaints in September 2003. In these documents they now also criticized the actions of the university after the Administrative Court of Appeal issued its judgments on August 11, 2003. L. E. and E. K. referred, for instance, to a letter dated September 1, 2003 that had been sent to both of them by Gunnar Svedberg, who had been appointed Vice-Chancellor of Gothenburg University in the summer of 2003. The main contents of his letter were as follows.

In a letter dated August 14, 2003, I have asked Professor Christopher Gillberg section for Child and Adolescent Psychiatry in the Department for Women's and Children's Health to ensure the documents in question will be available for collection on August 19, 2003, so that they can be transported to the university premises specified in the restrictions that the university decided to impose. That is where you would be able to examine the documents.

However, in a letter dated August 18, 2003, Gillberg has notified me that in his capacity of head of the section, physician, researcher and private individual he does not intend to supply the material requested and does not intend to relinquish the keys to the filing cabinets containing the material itself. In his letter Gillberg refers the reasons for his refusal, among them customary ethical standards and statutory requirements that apply to medicine and to research.

A large number of researchers at different universities in Sweden have written to me to state that ethical reasons prevent the release of the material concerned to outsiders without the consent of the participants. They also claim that it is difficult to comprehend fully the impact on future medical research that release of this material would have.

I can, on the one hand, understand Gillberg's ethical grounds for not releasing the research material because of the confidentiality he guaranteed those

who took part in his research studies. On the other hand, in its judgment in February the Administrative Court of Appeal came to the conclusion that it is quite clear that release, subject to restrictions, of the requested documents to E. would not give rise to the kind of risk of injury or damage to individual interests that the Secrecy Act is intended to safeguard.

Gothenburg University is required to comply with judgments and decisions made by Swedish courts of law. The university has therefore undertaken enquiries into the possibilities of providing you with the opportunity to examine the documents in question despite Gillberg's refusal to release the material. This has involved detailed clarification of the legal situation and also the practical possibilities of gaining access to the material so that it can be moved from the premises in which it is presently housed. The material is stored in locked metal cupboards and the premises are equipped with a vault that cannot be broken into without a great deal of force if the keys are not available. Our enquiries also show that the staff of the units occupying these premises are not going to allow any outsiders to gain access to material.

As the university's Vice-Chancellor I have overall responsibility for all of its operations and its entire staff. In the prevailing circumstances, if any of the university's employees were ordered to enforce collection of the material and its removal to some other place, it is almost certain that they would be resisted by other members of the staff. The mental violence that is more than likely to ensue would in itself cause substantial harm to the staff involved and to the university as a whole. It would have a damaging impact on the workings of the university now and for many years to come. More than six months ago, senior members of the department concerned wrote to the Vice-Chancellor to inform him that the situation was already critical in all of its units because of the situation that has arisen.

Against the background described above I am forced to conclude that Gothenburg University has done everything that can reasonably be expected of it to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal. If the university resorts to internal coercive measures to provide you with the material concerned, a number of members of its staff will be harmed as will the operations of the university as a whole in a way that is indefensible in terms of the object of these measures. I have therefore decided that for the moment no further action will be taken within the university organization to provide you with the documents in question.

Gothenburg University intends to refer Gillberg's refusal to release these documents to the Disciplinary Board for State Employees.

On October 14, 2003, the Parliamentary Ombudsman obtained information from the Disciplinary Board for State Employees that no complaint had been lodged concerning Christopher Gillberg.

On October 16, 2003, information was received from Gunnar Svedberg by telephone that the documents concerned had not been released, one reason being that in the opinion of the section involved it was doubtful whether the conditions in the judgments of the Administrative Court of Appeal had been fulfilled.

On October 21, 2003, the Parliamentary Ombudsman requested the Vice-Chancellor of Gothenburg University to submit an enquiry into and opinion on the measures taken by the university to release the research material in accordance with the judgments issued by the Administrative Court of Appeal in Gothenburg on August 11, 2003.

The response, dated November 4, 2003, submitted by the Vice-Chancellor, Gunnar Svedberg, included the following.

The documents in question are stored at the Section for Child and Adolescent Psychiatry at Kungsgatan 12 in Gothenburg. The head of this section is Professor Christopher Gillberg.

According to a decision made by the university on April 7, 2003, L. E. is to have access, subject to certain conditions, to the documents requested in the university's premises at Medicinargatan 16 in Gothenburg.

On August 14, 2003, the Vice-Chancellor sent a letter to Christopher Gillberg in which he was requested to ensure that the documents were ready for collection at 9 a.m. on August 19, 2003. /.../

When two members of the university's administrative staff went to the section on August 19 to collect the documents they were not permitted to do so by a member of the staff of the section, who had been ordered by Christopher Gillberg to refuse to release the material. (/.../).

In view of what had occurred, the Vice-Chancellor has attempted to arrange a meeting with Christopher Gillberg to persuade him to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal. However, this meeting did not take place until October 10, 2003, as Gillberg, who has partial leave of absence, was abroad. During this meeting Gillberg expressed his continued determination not to release the material. /.../

The possibility of gaining access to the documents with the help of some enforcement agency has been investigated but has not been considered viable, as the documents are already stored in premises rented by the university. However there seems to be nothing to prevent Leif Elinder/Eva Kärffe from requesting enforcement themselves.

The Vice-Chancellor regrets that the university has not succeeded in complying with the judgments of the Administrative Court of Appeal. As the documents are locked into a vault, in the Vice-Chancellor's opinion Christopher Gillberg must himself cooperate with the university to enable L. E. / E. K. to have access to the documents.

On December 1, 2003, the Parliamentary Ombudsman was informed by Gunnar Svedberg that he had neither taken nor considered any further enforcement measures than those accounted for in the university's response to the Parliamentary Ombudsman. The university had made no complaint to the Disciplinary Board for State Employees but this was still under consideration.

On December 19, 2003, Gunnar Svedberg informed the Parliamentary Ombudsman that no documents in this case had been released. The Vice-Chancellor was still involved in discussions with Christopher Gillberg on this issue. Arne Wittlöv, chairman of the board of Gothenburg University had expressed the opinion that the case was of such significance that it "should be taken up" by the board. For this reason it had been placed on the agenda for the board meeting on December 17, 2003, but then postponed until its January meeting on the grounds that the restrictions should be reviewed by the board once more. Arne Wittlöv had also urged the Vice-Chancellor to look further into the question of submitting a complaint to the Disciplinary Board for State Employees.

In view of what had come to light I considered that there were reasons for assuming that misuse of office as laid down in Section 1 of Chapter 20 of the Swedish Penal Code had been committed by officials at Gothenburg University and therefore on December 19, 2003, I launched a preliminary investigation into a crime of this nature. I assigned Kerstin Skarp, Deputy Director of the Västerås Public Prosecution Authority to conduct this enquiry.

On January 22, 2004, the board of Gothenburg University decided both “to recommend that the Vice-Chancellor should inform E. K. that the relevant conditions in the judgment of the Administrative Court of Appeal had not been fulfilled and that she was not therefore entitled to access to the research material as requested” and also to “entrust the Vice-Chancellor with the task of formulating additional restrictions to ensure that L. E. had the justifiable interest in examining the research material claimed in the presentation of the case”.

On January 27, 2004, Kerstin Norén, Pro Vice-Chancellor of Gothenburg University, informed E. K. that the Vice-Chancellor had determined that she could not have access to the research material in question in view of the conditions set by Gothenburg University and accepted by the Administrative Court of Appeal. This decision was not accompanied by any information about how to appeal.

In a letter dated February 13, 2004, E. K. expressed her opinions on this new decision to the university and said that she wanted her letter to be regarded as an appeal, unless the decision was to be considered notification of the university’s refusal to execute the judgment of the Administrative Court of Appeal.

On February 20, 2004, Gunnar Svedberg decided to consider the letter from E. K. as an appeal and after ascertaining that it had been submitted in due time, forwarded it to the Administrative Court of Appeal.

Where L. E. was concerned, on February 2, 2004, Gunnar Svedberg imposed another condition – in addition to those that already applied – stipulating that L. E. was to show that his duties for the City of Uppsala included reviewing or otherwise acquiring information about the basic material on which the research in question was based.

After receiving letters from L. E., on February 10 and February 18, 2004, the Vice-Chancellor made further decisions on this issue in which he confirmed that L. E. did not fulfil the condition laid down in the decision of February 2.

In judgments issued on May 4, 2004 (case nos. 1070-2004 and 1148-2004) the Administrative Court of Appeal in Gothenburg stipulated that the university’s “new” decisions concerning the entitlement of L. E. and E. K. to examine the public documents were to be set aside.

On May 6, 2004, Gothenburg University, through Bengt Wedel, the Principal Administrative Officer, informed the Section for Child and Adolescent Psychiatry that it was to ensure that the documents concerned were made available.

Christopher Gillberg announced by e-mail on the same day that he did not intend to cooperate in the release of these documents.

On May 9, 2004, three of Christopher Gillberg’s colleagues informed Gunnar Svedberg that between May 7 and May 9 they had destroyed all of the research material in question. (*In a judgment issued on March 17, 2006, Gothenburg City Court sentenced all three officials to a conditional sentence and fines for the grave offence of suppression of documents; Parliamentary Ombudsman’s comment*).

After conclusion of the preliminary enquiry, I decided on January 18, 2005, to initiate the prosecution in Gothenburg City Court of Christopher Gillberg, Gunnar Svedberg and Arne Wittlöv on the following charges.

In two judgments issued on February 6, 2003 (case nos. 6208-2002 and 5741-2002) the Administrative Court of Appeal has laid down that L. E. and E. K. are to be allowed access to some of the documents that constitute the research material (known as the "Gothenburg Study") kept by Gothenburg University in rented premises. The Administrative Court of Appeal stipulated in the judgments that the university was to draw up the conditions required to safeguard the interests of individuals pursuant to certain defined provisions of the Secrecy Act (1980:100). Gothenburg University subsequently specified a number of conditions, against some of which L. E. and E. K. appealed. In judgments issued on August 11, 2003 (case nos. 3395-2003 and 3396-2003) the Administrative Court of Appeal set aside some of these conditions.

From that date onwards until May 7, 2004, when the material is said to have been destroyed, Christopher Gillberg, in his capacity as head of the Section for Child and Adolescent Psychiatry at the Department for Women's and Children's Health at Gothenburg University, has intentionally disregarded the regulations that apply to his exercise of office by failing to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal and allow L. E. and E. K. to examine the documents. In this connection Gillberg has not only refused to release the documents on his own account but also refused to make the documents available to the administration of Gothenburg University.

During the autumn of 2003 and until May 7, 2004, when the material is said to have been destroyed, Gunnar Svedberg has intentionally or through negligence disregarded the statutory requirements that apply to his exercise of office by failing to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal and allow L. E. and E. K. to examine the documents. Svedberg has in this connection failed to ensure that the documents were available for release and in drawing up new conditions and interpreting previous conditions also attempted to prevent L. E. and E. K. from gaining access to the documents.

From December 2003 when this case was discussed by the board of Gothenburg University and up until May 7, 2004, when the material is said to have been destroyed, Arne Wittlöv, in his capacity as Chair of the Board of Gothenburg University, has intentionally or through negligence disregarded the statutory requirements that apply to his exercise of office by failing to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal and allow L. E. and E. K. access to the documents. Wittlöv has failed, in this connection, to take action to ensure that the documents would be released to L. E. and E. K. but on the contrary, together with Gunnar Svedberg, in drawing up new conditions and interpreting previous conditions has also attempted to prevent L. E. and E. K. from gaining access to the documents.

These offences cannot be considered minor.

The judgment of Gothenburg City Court

In a decision issued on June 27, 2005 (case no. B 2894-04) Gothenburg City Court sentenced Christopher Gillberg to a conditional sentence and fines and Gunnar Svedberg to fines. The court rejected the charges against Arne Wittlöv. In the grounds for its judgment the court included the following observations.

Christopher Gillberg

The prosecutor has charged Christopher Gillberg with refusing to release the documents to the injured parties after reading the judgments of August 11,

2003. The obligation to release the research material had already arisen in February and continued to exist as long as the documents had not been made available. Christopher Gillberg bore the responsibility in his section for issues of this kind. According to Bengt Wedel, however, the question of releasing the documents was already being dealt with at Vice-Chancellor level in the summer of 2002. The Vice-Chancellor's assumption of responsibility for the release is also demonstrated by the fact that it was Gunnar Svedberg who issued instructions to Mårten Persson (*Senior Administrative Officer at Sahlgrenska Academy; Parliamentary Ombudsman's comment*) about the removal of the documents. As Christopher Gillberg no longer had responsibility for the release of the documents during the period to which the charges apply, he cannot be blamed for refusing on his account to provide the complainants with the documents.

The prosecutor has also alleged that Christopher Gillberg refused to make the documents available to the university's administration. Christopher Gillberg has denied this refusal.

Christopher Gillberg's own testimony makes it clear that he strongly disapproved of the judgments of the Administrative Court of Appeal, which he considers incorrect, and that he held and still holds the opinion that the documents should not be released.

In his letter to Christopher Gillberg of August 14, 2005, Gunnar Svedberg stated clearly that the judgments of the Administrative Court of Appeal must be executed and directed Christopher Gillberg to ensure that the documents would be available for collection from August 19 and any necessary keys surrendered.

On August 18, 2005, Christopher Gillberg responded in writing to Gunnar Svedberg stating that he was not going to release the material or the keys. The testimonies of Kerstin Lamberg (*financial controller at the Section for Child and Adolescent Psychiatry; Parliamentary Ombudsman's comment*) and Mårten Persson show that Mårten Persson did not gain access to the material on August 19 because of the instructions that Christopher Gillberg had given to Kerstin Lamberg. In his e-mail to Gunnar Svedberg of September 23, Christopher Gillberg asserts that he had "rejected" Mårten Persson's request to remove the documents. In his e-mail to Gunnar Svedberg of October 15, Christopher Gillberg explained that he had received a directive about the removal but also that he would never accept removal of the documents. Christopher Gillberg also asserted in an e-mail to Gunnar Svedberg of December 4 that he had reached a "conclusion not to provide the material" and had considered in this context the risk that this could lead to its release to L. E. and E. K. To this can be added the impression formed by Christopher Gillberg's own staff, expressed in their petition of August 28, that he had decided not to release the research material. All of these circumstances show clearly that Christopher Gillberg had the possibility of making the documents available to the university's administration but that he refused to do so.

Christopher Gillberg has claimed that the university's administrators agreed with him on this issue and that the instructions he received about providing the documents were merely a smokescreen. The possible agreement of the university administration with Christopher Gillberg on the issues relating to secrecy raised in the Administrative Court of Appeal no longer has any relevance in this case. After the judgments were issued on August 11 the university administration explicitly instructed Christopher Gillberg to make the documents available and also made concrete preparations to enable their removal. Once the attempt to collect the documents had failed, the university administration continued during the autumn and winter to work on the issue of releasing the documents. Here it is relevant to point out that in June the Parliamentary Ombudsman had criticised the university for its failure to release the documents and that the university administration was fully aware of this. The circumstances referred to here show that the university administ-

ration reacted to the judgments of the Administrative Court of Appeal in earnest and that the instructions given to Christopher Gillberg were not the mere smokescreen that he claims them to have been.

The information that the individuals participating in the study had been assured confidentiality and that release of the material would be in breach of the World Medical Association Declaration of Helsinki pertains to the issue of secrecy and is therefore of no relevance in this case.

Releasing or failing to release the documents requested constitutes the exercise of public office. After the issue had been transferred from his section to Vice-Chancellor level, Christopher Gillberg was no longer responsible for implementation of the measure. His refusal to provide the documents was however an executive measure that immediately preceded the actual exercise of public office and which had consequences for L. E. and E. K. Christopher Gillberg's refusal therefore took place in the context of the university's exercise of public office. His refusal must therefore be considered intentional misuse of office.

Gunnar Svedberg

As the Vice-Chancellor had assumed responsibility for the release of the documents, it was the responsibility of Gunnar Svedberg to ensure compliance with the judgments of the Administrative Court of Appeal.

After the Administrative Court of Appeal has issued its judgments on August 11, 2003, Gunnar Svedberg arranged on August 14 for a letter on the subject to be drawn up and sent to Christopher Gillberg, in whose possession the material was stored. He also initiated the practical preparations considered necessary for the removal of the documents. Up to this point no criticism can be made of Gunnar Svedberg's actions. After the collection attempt had failed on August 19, there is uncontested evidence, which is also supported by the testimony of Mårten Persson, to show that Gunnar Svedberg looked into the possibility of seeking the assistance of the landlord and of the Enforcement Service. Police involvement was also considered. He also consulted Rein Rooseniit, a lawyer, and sought the advice of the Vice-Chancellor of Umeå University and representatives of the Ministry of Education. In the light of the situation that had arisen, these measures may, in the short term, also be considered adequate.

However, on September 1 Gunnar Svedberg sent a letter to L. E. and E. K. in which he declared that he had done everything that could reasonably be demanded and that he did not intend to take any further steps within the framework of the university organisation. Even though he stated his intention in the same letter of raising Christopher Gillberg's refusal with the Disciplinary Board for State Employees, these letters give the firm impression that Gunnar Svedberg had given up and did not intend to do anything more to comply with the judgments. During the following month no concrete action seems to have been taken on the issue, which can be explained by the attempts being made by Gunnar Svedberg to arrange a meeting with Christopher Gillberg, but that his response was that he did not have time to meet his principal before October 10.

The contacts that Gunnar Svedberg had with the Vice-Chancellor of Umeå University and representatives of the Ministry of Education seem not to have been of the kind that would lead to progress on the issue of release of the documents. Contacts with the landlord provided the information that no extra keys were available and also the assumption that the documents had been deposited in a vault. No further enquiry was made into their whereabouts even though Mårten Persson has said that he made an "ocular inspection" of the documents and should therefore have known where they were kept. It can hardly have seemed likely to Gunnar Svedberg that Christopher Gillberg would agree to release the documents at the meeting planned for October 10.

There is therefore no excuse for waiting until this meeting before invoking more forceful measures. During the period from September 1 to October 10, 2003, Gunnar Svedberg displayed unacceptable passivity in a case in which effective measures should have been taken without delay. In this respect he is guilty of misuse of office.

In the opinion of the City Court it was Gunnar Svedberg's intention to release the documents during the period in question. His offence is therefore not intentional but the outcome of negligence. In determining whether an action or failure to act is negligent the offender's personal circumstances may be taken into account. Gunnar Svedberg is the university's Vice-Chancellor. Stringent requirements have to apply to his ability to deal with administrative issues correctly in discharging his official powers. In view of this and also of the long period that elapsed without the adoption of any forceful measures, the offence cannot be considered a minor one.

At the meeting between Gunnar Svedberg and Christopher Gillberg on October 10, a newspaper article was presented that had been written by Madeleine Leijonhufvud, a professor of jurisprudence, in her capacity as Assistant Director General of the Swedish Research Council. In this article Madeleine Leijonhufvud expressed the opinion that the Research Council found it difficult to see that the judgments provided any grounds for the release of the material to E. K. Gunnar Svedberg has declared that in his conversation with Madeleine Leijonhufvud he received the response that E. K. could only be allowed to examine the documents in a project funded by the Research Council, which was not the case here. In connection with the meeting Christopher Gillberg also handed over the draft of an article written by Nils O. Wentz, a former President of the Administrative Court of Appeal. In the draft it is claimed that L. E. and E. K. had misled the Administrative Court of Appeal and that its judgments were hardly correct in substance.

The circumstance that one of the parties considers that a court has been misled or that a judgment is for some other reason erroneous can hardly permit it to decide whether or not to comply with the judgment. The research material should therefore have been released. In this context, however, it should be taken into account that Gunnar Svedberg had received two opinions on October 10 or a few days later on how the judgments of the Administrative Court of Appeal should be interpreted and dealt with. On the whole, these opinions suggested that the judgments of the court may not have required immediate compliance.

As the City Court has previously indicated, stringent demands must be made of the way in which Gunnar Svedberg exercises his official powers. However, importance must be attached to the situation in which he found himself. The documents in question had for some reason not been released in connection with the establishment of the conditions in April 2003. What Gunnar Svedberg was called upon to determine in August therefore could not be described as a routine release of documents. The opinions expressed by Madeleine Leijonhufvud and Nils O. Wentz were those of two well-reputed legal experts who could be presumed to be cognizant with issues concerned. In the view of the City Court, these circumstances taken as a whole mean that Gunnar Svedberg did not intentionally act incorrectly or display criminal negligence in interpreting the substance of the conditions that had been set and approved. Gunnar Svedberg cannot therefore be considered culpable for his actions during the period from October 10 until the board meeting on December 17.

When the question of the release of the documents had been referred to the board of the university and raised at its meeting on December 17, it was reasonable for Gunnar Svedberg to wait for it to reach a decision. Nor can he be held culpable for his passivity between the board meetings.

At the meeting of the board on January 22, 2004, the decision made was that Gunnar Svedberg was to notify E. K. that she was not entitled to examine

the research material on the grounds that the conditions accepted by the Administrative Court of Appeal had not been fulfilled. Even though this decision was based on a memorandum written by Gunnar Svedberg in which he cited Madeleine Leijonhufvud's article, he should not be held culpable of any intentional error or criminal negligence in complying with the recommendation of the board.

The board also decided at this meeting to give Gunnar Svedberg the task of drawing up new conditions before the documents could be released to L. E. This decision was also based on the grounds provided in Gunnar Svedberg's memorandum. In this respect Gunnar Svedberg had drafted his memorandum with the support of a new opinion written by Nils O. Wentz on January 18, 2004, in which he declared that he could find nothing to prevent the university from imposing new conditions on L. E. Here too, no blame may be attached to Gunnar Svedberg for discharging the task assigned to him by the board.

Arne Wittlöv

The prosecutor has alleged that from the meeting of the board on December 17, 2003, and onwards Arne Wittlöv failed to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal.

The release of the documents was on the agenda for the board meeting in December but was adjourned until its next meeting. This adjournment was justifiable in view of the complicated nature of the issues involved.

The decisions made by the board on January 22, 2004, were incorrect. As in the case of Gunnar Svedberg, the fact that in this complicated situation the board took heed of the opinions expressed by two well-reputed legal experts means that Arne Wittlöv cannot be found culpable of any intentional offence or criminal negligence. For this reason the charge against Arne Wittlöv is to be dismissed.

/- - -/

SENTENCE

Christopher Gillberg acted with intention. His actions included not only defiance of the decision of a court of law but also refusal to comply with the instructions of his employer. A financial penalty alone would be inappropriate in this case. Christopher Gillberg is therefore sentenced to a conditional sentence combined with a financial penalty.

For Gunnar Svedberg a financial penalty will be sufficient.

Two members of the court were of a different opinion and wanted the charges against Gunnar Svedberg dismissed on the grounds that the offence was to be considered a minor one.

Appeals etc.

Christopher Gillberg appealed against the judgment of the City Court and moved that, in the first instance, the charges should be dismissed or, secondly, that a financial penalty alone was appropriate. Gunnar Svedberg appealed to have the charge dismissed in its entirety. I moved that Gunnar Svedberg should be found guilty as charged, i.e. for the entire period covered by the charge and sentenced to a more severe penalty and also that Arne Wittlöv should be found guilty of misuse of office as charged. All parties contested the amendments sought by the others.

In the Court of Appeal the charge against Gunnar Svedberg was amended by the addition of the words “after September 1”. The beginning of the third paragraph of the description of the offence therefore read “During the autumn after September 1, 2003, and until May 7, 2004, Gunnar Svedberg ...”.

The judgment of the Court of Appeal for Western Sweden

In the judgment issued on February 8, 2006 (case no. B3339-05) the Court of Appeal for Western Sweden upheld the judgment of the city court. The grounds for the decision of the Court of Appeal contained the following observations.

4 Actual circumstances

4.1 Gothenburg study

From the mid-1970s a longitudinal research project in neuro-psychiatry was conducted at Göteborg University that focused on the phenomenon of what is referred to as MBD (DAMP/ADHD) in children. The aim of the project was to cast light on the significance of MBD and related problems from a long-term perspective. The study finally covered 141 pre-school children who were monitored every third year until adulthood. Participation in the study was voluntary. The children’s parents, and later the adolescents themselves, were given certain assurances of confidentiality.

The research material, known as the Gothenburg Study, which occupies 22 metres of shelving comprises a large number of records, test results, interview responses, questionnaires and video and audio tapes. The research material contains a great deal of information that is of a sensitive nature for the personal integrity of the children and their next-of-kin. The Gothenburg Study has provided the material on which several PhD theses have been based.

The material was stored in the Section for Child and Adolescent Psychiatry, whose head has for a long time been Professor Christopher Gillberg, in the section’s locked premises at Kungsgatan in Gothenburg. Originally the study was organised and launched by other researchers, but Christopher Gillberg eventually became responsible for its completion. He himself had assured the participants in the study of some degree of confidentiality.

/---/

5 The judgment of the Court of Appeal

5.1 General observations on the university’s management of the case

In its two initial judgments of February 6, 2003, the Administrative Court of Appeal laid down that E. K. and L. E. were entitled to examine the documents requested. In its two subsequent judgments, issued on August 11, 2003, the Administrative Court of Appeal decided on the conditions that were to apply in connection with the release of the documents to them. The judgments of the Administrative Court of Appeal therefore settled the question of whether the documents were to be released to E. K. and L. E. once and for all.

At the hearing in the Administrative Court of Appeal, the university had the opportunity to present reasons why the documents requested should not be released to E. K. and L. E. Once the judgments, against which there was no appeal, had been issued in February 2003, whether or not the university considered that they were based on erroneous or inappropriate grounds has no significance. After the February judgments the university was only required to formulate the conditions it considered necessary to avoid any harm that individuals might sustain through release of the material. Subsequently the university had the possibility of presenting its arguments to the Administra-

tive Court of Appeal for the formulation of the conditions it had opted for. After the court had determined which conditions could be accepted, the question of the terms on which the applicants could be allowed access to the documents requested were also settled once and for all. There was then no scope for the university to undertake any new appraisal of E. K.'s and L. E.'s entitlement to access to the documents.

During the period referred to in the charges, therefore, it was no longer a question of how the interpretation and application of the legislation on secrecy but of the judgments of the Administrative Court of Appeal. Their contents were straightforward. Gunnar Svedberg's letters to Christopher Gillberg of August 14, 2003, and to E. K. and L. E. on September 1, 2003, show that the university administration had understood that it was incumbent on the university to release the documents without delay.

The promptness required by the Freedom of the Press Act in responding to a request for access to a public document should in itself have caused the university to avoid measures leading to further delay in releasing the documents. In spite of this, in its interpretation of the conditions and in laying down additional conditions the university has made it more difficult for E. K. and L. E. to examine the documents.

5.2 Christopher Gillberg's culpability

The prosecutor has alleged that after the judgments of the Administrative Court of Appeal on August 11, 2003, and until May 7, 2004, when the material is said to have been destroyed, Christopher Gillberg, in his capacity as head of the Section for Child and Adolescent Psychiatry, has disregarded the obligations of his office by failing to comply with the judgments of the court and allow L. E. and E. K. access to the documents. According to the charges, in this respect Gillberg has not only refused to release the documents on his own account but also refused to make the documents available to the administration of Gothenburg University.

The research material was the property of the university and therefore considered to be in the public domain. It was stored in the Section for Child and Adolescent Psychiatry, of which Christopher Gillberg was the head. Gunnar Svedberg's letter of August 14, 2003, to which copies of the judgments of the Administrative Court of Appeal relating to the conditions were attached, made it clear to Christopher Gillberg that the material involved must be released. As head of the section, Christopher Gillberg was responsible for making the material available to E. K. and L. E. Christopher Gillberg's awareness of his immediate responsibility is revealed not least by the instructions that he gave to Kerstin Lamberg before the visit of Mårten Persson not to allow the university administration access to the material. This can also be seen from the written response sent by Christopher Gillberg to Gunnar Svedberg on August 18, 2003.

Through Gunnar Svedberg the university also instructed Christopher Gillberg to release the material to the university so that it could be moved to premises where E. K. and L. E. could examine it. In view of this, the Court of Appeal, like the City Court, does not feel that Christopher Gillberg can be held culpable because he refused on his own account to hand over the documents. However it was incumbent upon him to make the documents available for removal in accordance with the instructions he had received from the university.

Christopher Gillberg has protested that he did not consider that there was any serious intent behind the instructions he received from Gunnar Svedberg on August 14, 2003. Here he has referred in particular to the meeting on August 18, 2003, to the fact that Mårten Persson did not follow up his visit to the section and that he received no new directive to make the material available.

Gunnar Svedberg, however, has stated that on no occasion did he withdraw the instructions issued on August 14, 2003, and that it must have been quite clear to Christopher Gillberg that they continued to apply, even though they were not explicitly repeated. According to Gunnar Svedberg, nothing transpired at the meeting on August 18, 2003, that could have given Christopher Gillberg the impression that these instructions no longer applied or that they were not intended seriously. Gunnar Svedberg's statements in this respect are corroborated by the Principal Administrative Officer in the Vice-Chancellor's office, Bengt Wedel. They are further borne out by fact that after the meeting on August 18, 2003, Bengt Wedel was given the task of drawing up a complaint to the Disciplinary Board for State Employees on the subject of Christopher Gillberg's refusal and that Gillberg was aware that a complaint of this kind was being considered. In addition, it can be seen from a number of e-mails from Christopher Gillberg to Gunnar Svedberg that during the entire autumn he considered that he was required to hand over the documents and that he maintained his original refusal to obey his instructions. It has also been shown that when the board met on December 17 Gunnar Svedberg still considered making a complaint to the disciplinary board. Finally, Arne Wittlöv has testified that at a meeting with Christopher Gillberg shortly after the beginning of 2004, when asked whether he still persisted in his refusal, Christopher Gillberg confirmed that this was the case.

All things considered, the Court of Appeal finds that it has been shown that Christopher Gillberg was aware that the instruction to make the material available for the administration applied during the entire period from when he learnt about the judgments of the Administrative Court of Appeal on August 14, 2003. It was incumbent upon him to take the actions required to comply with the judgments.

Christopher Gillberg has stated that he was never prepared to participate in the release of the documents to E. K. or L. E. His actions were, in other words, intentional and their result has been that E. K. and L. E. were categorically denied a right that is guaranteed by the constitution and that is also of fundamental importance in principle. All things considered, the Court of Appeal finds that Christopher Gillberg's actions mean that he disregarded the obligations that applied to him as head of section in such a manner that the offence of misuse of office should be considered. Christopher Gillberg has, however, also objected that his actions should be regarded as pardonable in view of the other considerations that he had to bear in mind.

Christopher Gillberg has thus claimed that in the situation that had arisen he was prevented by medical ethics and research ethics from disclosing information about the participants in the study and their next-of-kin. He has referred in particular to the international declarations drawn up by the World Medical Association and also to the European Convention.

The features of the international declarations agreed by the World Medical Association do not categorise them as undertakings that can be considered to take priority over Swedish law. Christopher Gillberg's objections on the basis of the contents of these declarations therefore lack significance in this case.

Article 8 in the European Convention lays down that everyone has the right to respect for his or her private and family life, home and correspondence and also that this right may not be interfered with by a public authority except in certain specified cases. The provisions of the Secrecy Act are intended, in accordance with Article 8 of the European Convention, to protect individuals from the disclosure to others of information about their personal circumstances in cases other than those that can be regarded as acceptable with regard to the right to insight into the workings of the public administration. These regulations must be considered to comply with the requirements in the European Convention and the judgments of the Administrative Court of Appeal lay down how they are to be interpreted in this particular case. Chris-

topher Gillberg's objection that his actions were pardonable in the light of the European Convention cannot therefore be accepted.

Christopher Gillberg has also objected that he risked criminal prosecution for breach of his oath of confidentiality, if he released the documents to E. K. and L. E. However, the judgments of the Administrative Court of Appeal had determined once and for all that the Secrecy Act permitted release of the documents. For this reason there was of course no possibility of prosecution for breach of his oath of secrecy, which, in the opinion of the Court of Appeal Christopher Gillberg must have realised.

Christopher Gillberg has also stated that he was bound by the assurances of confidentiality he had given to the participants in the study in accordance with the demands that applied for research. These assurances were given in 1984 and had the following wording:

"All information will be dealt with in confidentiality and classified as secret. No computer analysis that enables the identification of your child will take place. No information has been provided previously or will be provided to teachers about your child except that when starting school she/he took part in a study undertaken by Eastern Hospital and its results will, as for the previous study three years ago, be followed up."

A later assurance of confidentiality had the following wording:

"Participation is of course completely voluntary and as on previous occasions you will never be registered in public data records of any kind and the data will be treated so that nobody apart from those of us that meet you and have direct contact with you will be able to find out anything at all about you."

The assurances of confidentiality given to those participating in the study go, at least in some respects, further than the Secrecy Act permits. The Court of Appeal is of the opinion that there is no possibility in law to provide greater secrecy than that laid down in the Secrecy Act and that it is not possible to make decisions on issues concerning confidentiality until the release of a document is requested. It follows therefore that the assurances of confidentiality cited above cannot take priority over the law as it stands or a court's application of the statutes. Christopher Gillberg's objections therefore have no relevance in assessing his criminal liability.

Finally, Christopher Gillberg has claimed that his actions were justifiable in view of the discredit that Swedish research would incur and the decline in willingness to participate in medical research projects that would ensue if information submitted in confidentiality were then to be disclosed to private individuals. The Court of Appeal notes that there are other possibilities of safeguarding research interests, for instance by removing details that enable identification from research material so that sensitive information cannot be divulged. What Christopher Gillberg has adduced on this issue cannot exonerate him from liability.

Christopher Gillberg's actions were not therefore pardonable. On the contrary, for a considerable period he failed to comply with his obligations as a public official arising from the judgments of the Administrative Court of Appeal. His offence cannot be considered a minor one. Christopher Gillberg should therefore be found guilty of misuse of office for the period after August 14, 2003, when he was informed of the judgments of the Administrative Court of Appeal. The offence is a serious one as Christopher Gillberg wilfully disregarded the constitutional right to access to public documents.

On the question of the sentence, the Court of Appeal concurs with the judgment of the City Court.

5.3 Gunnar Svedberg's culpability

The Parliamentary Ombudsman has alleged that from September 1, 2003, and until May 7, 2004, when the material is said to have been destroyed, Gunnar Svedberg, in his capacity as Vice-Chancellor, has intentionally or through negligence disregarded the regulations that apply to his exercise of office by failing to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal and allow L. E. and E. K. to examine the documents. More precisely the Parliamentary Ombudsman's charge against Gunnar Svedberg is that he failed to ensure that the documents were available for release and in drawing up new conditions and interpreting previous conditions he also attempted to prevent L. E. and E. K. from gaining access to the documents.

Where the actions of Gunnar Svedberg before October 10, 2003, are concerned, the Court of Appeal concurs with the appraisal of the City Court. Therefore during the period from September 1, 2003, until October 10, 2003, because of his passivity, Gunnar Svedberg is guilty of misuse of office through negligence and his offence cannot be considered a minor one.

During the ensuing period the Court of Appeal does not consider that Gunnar Svedberg acted with sufficient determination to gain access to the research material either. However, Gunnar Svedberg has claimed that no blame can be attached to his actions after this date as he had been shown two articles that gave him the impression that certain additional conditions could be imposed before the material could be released to E. K. and L. E. The enquiry shows that for this reason Gunnar Svedberg proposed to the board that E. K. should be informed that she was not allowed access to the material because she did not fulfil the conditions that had been laid down and that additional conditions should apply to L. E. Gunnar Svedberg has stated that his impression that this was the correct procedure was shared by certain well-reputed legal experts and that he followed their advice. He has also pointed out that the board of the university endorsed his proposal.

The enquiry shows that during the autumn Christopher Gillberg sent a number of e-mails to Gunnar Svedberg which made it clear that he still considered that he was required to hand over the documents. It has also been shown that at the board meeting in December Gunnar Svedberg was of the opinion that Christopher Gillberg should be reported to the Disciplinary Board for State Employees for his refusal to release the documents. Arne Wittlöv's testimony makes it clear that at a meeting with Christopher Gillberg shortly after the beginning of 2004 the question was raised of whether he persisted in his refusal to release the material. These circumstances suggest that Gunnar Svedberg, on behalf of the university, realised that the material should be released as laid down in the judgments of the Administrative Court of Appeal, but that at the same time, with the support of the two articles, was attempting to find a solution in view of his failure to persuade Christopher Gillberg to hand over the material.

If Gunnar Svedberg's failure to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal is to be considered pardonable, in the opinion of the Court of Appeal, a great deal more is required than his perusal of the two articles and seeking the advice of their authors. As Vice-Chancellor, Gunnar Svedberg had access to internal expertise in the form of the university's legal officers and the officials on his own staff. It has also come to light during the enquiry that the university turned to the lawyer it normally consulted. Gunnar Svedberg has only referred in vague terms to the counsel and points of view he acquired from anyone other than the authors of the two articles. As far as can be seen, no written opinions were sought. All things considered, the Court of Appeal does not find that Gunnar Svedberg can be exculpated. Nor does the circumstance that the board endorsed his proposal exonerate him from liability.

The Court of Appeal therefore finds that Gunnar Svedberg, during the entire period referred to in the charges, disregarded, through negligence, his

obligations as Vice-Chancellor by failing to ensure that the documents were available for release. Further, through negligence, Gunnar Svedberg has failed to comply with his obligations by laying down new conditions and interpreting previous conditions. These offences cannot be considered minor ones. Gunnar Svedberg is therefore to be convicted of misuse of office.

The sentence imposed by the City Court is, in the opinion of the Court of Appeal, well considered even though the Court of Appeal upholds the charges for the entire period.

5.5 Arne Wittlöv's culpability

The prosecutor has charged that from December 2003 when the question was dealt with by the board of the university until May 7, 2004, Arne Wittlöv, in his capacity as Chair of the Board of Göteborg University, has intentionally or through negligence disregarded the statutory requirements that apply to his exercise of office by failing to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal and allow L. E. and E. K. access to the documents. More precisely the prosecutor alleges that Wittlöv failed to take action to ensure that the documents would be released to L. E. and E. K. and that on the contrary, together with Gunnar Svedberg, in drawing up new conditions and interpreting previous conditions, he also attempted to prevent L. E. and E. K. from gaining access to the documents.

In the Court of Appeal Arne Wittlöv has also denied that he is guilty of misuse of office. He claims that the responsibility for the release of public documents rested with Gunnar Svedberg as the head of the agency and that it was not part of his duties as chair of the university board to comply with the judgments of the Administrative Court of Appeal or take any other action to ensure release of the documents. In addition Arne Wittlöv has stated that the only role of the board was to seek information and provide guidance for Gunnar Svedberg as Vice-Chancellor.

Section 2 of Chapter 2 of the Higher Education Act lays down that the governing body of an institution of higher education is to supervise all matters concerning the institution of higher education and be responsible for the performance of its duties. Thus the board is required to decide on all major matters concerning the overall orientation of activities and organisation of an institution of higher education, on its annual reports, background information for budgets and other important reports, on important regulations, certain staffing questions and other significant issues of principle (Higher Education Ordinance, Chapter 2, Section 2). On the whole, other issues are to be decided on by the Vice-Chancellor, who according to Chapter 2, Section 3 of the Higher Education Act is responsible for the management of its activities and is accountable to the board. As the head of an agency, the Vice-Chancellor is to ensure that it operates efficiently and in accordance with the law (Section 7 of the Public Authorities Ordinance).

In the opinion of the Court of Appeal, issues relating to the release of public documents in individual cases must be classified as the kind of administrative and executive tasks that the Vice-Chancellor of an institution of higher education is required to deal with. In normal cases, therefore, it is unlikely that the board would be called on to make a decision in cases of this kind. In this case, however, the question was dealt with by the board. The circumstance that the board then endorsed the measures proposed by Gunnar Svedberg is not, however, sufficient, in the opinion of the Court of Appeal, to mean that Arne Wittlöv can therefore be assumed to have become criminally liable for misuse of office. The charge against him is therefore to be dismissed.

Appeal against the judgment of the Court of Appeal

Christopher Gillberg lodged an appeal against the judgment of the Court of Appeal and moved that the charge should be dismissed. The Supreme Court decided on April 25, 2006, not to issue a review permit. The judgment of the Court of Appeal therefore gained legal force.

Other issues

In addition to the release of the material which was the subject of this preliminary investigation, these two cases submitted to the Parliamentary Ombudsmen also involved a number of other issues relating to the “Gothenburg Study”.

One of the letters with supplementary material submitted by L. E. to the Parliamentary Ombudsman in September 2003 contained another complaint about the way in which the same department at Gothenburg University – the Department for Women’s and Children’s Health – had dealt with another case concerning the release of public documents. Its contents included the following.

In a letter dated July 10, 2003, followed by a reminder on August 19, 2003, L. E. requested access to public documents dealing with the ongoing appraisal of the research ethics of the “Gothenburg study”. Two months after his request had been submitted, he had still received no reply. On the other hand, as a result of his request, the department had written to the Chief Executive of the City of Uppsala. In his work as a paediatric physician for the City of Uppsala, L. E. is attached to the Research and Knowledge Centre of the Social Services. The university’s letter questioned his right to use his office address in his letterhead and an official city envelope. The letter also contained the allegation that he was conducting a “mass-media campaign” in a “markedly aggressive manner” and it claimed that it was “common knowledge” that he was “wont to complain about delays to the Parliamentary Ombudsmen”. Another letter on this subject was sent to various senior officials employed by the City of Uppsala. L. E. claims that the department’s contacts with the City of Uppsala had no relevance to the question of whether the documents should be released or not but that the department was attempting to blacken his name with his employers because he was taking advantage of his constitutional right to provide information and because he had requested access to public documents.

As can be seen from the account above of the Parliamentary Ombudsman’s enquiry into the cases, the Vice-Chancellor of Gothenburg University was asked to investigate and submit a statement on what had been said in the letters in question. In his response, dated November 4, 2003, his statements on this issue were as follows.

On July 10, 2003, L. E. applied to the Department for Women’s and Children’s Health to be allowed access to public documents concerning the appraisal of research ethics. The address to which he sent this request was Kungs-

gatan 12, i.e. the address of the Section for Child and Adolescent Psychiatry, which is one section of the Department of Women's and Children's Health.

L. E.'s request was dealt with by an employee at the Section for Child and Adolescent Psychiatry. Instead of referring the question of whether or not to release the documents requested to an appropriate official on the staff of Gothenburg University, this individual started a correspondence with L. E.'s superiors at the City of Uppsala where he was employed.

The Chair of the Department of Women's and Children's Health did not learn of L. E.'s request or his reminder of August 19, 2003, until the formal request arrived from the Parliamentary Ombudsmen on October 21, 2003.

There can be no doubt that members of the university's staff need to be better informed about public access to official documents, secrecy and the specific requirements that apply to the management of these issues. In view of what has occurred the university intends to take measures to avoid any repetition. The university will also deal promptly with L. E.'s request to be allowed access to the public documents concerning the ongoing appraisal of the research ethics status of the "Gothenburg Study".

This request by L. E. was linked to the "Gothenburg Study" in that it concerned the release of "all the documents relating to the ongoing appraisal of the research ethics of the Gothenburg Study".

As pointed out in the university's response, the application for the release of the documents should have been forwarded to the university administration so that an official decision could be made. This did not, however, occur and instead a member of the department's staff sent letter to officials employed by the City of Uppsala. At the time the university's response was received, i.e. almost four months after L. E. had submitted his request, the university had still not initiated any real action in this matter. Its management of the request merits grave criticism.

L. E. subsequently submitted additional letters and other documents to illustrate the way in which his request for release of the documents was being dealt with, i.e. during the period after the university's official response. What they revealed – for instance that L. E. had still not been provided with the documents requested, at least by September 2004, and this was because they could not be located in the university archives – raised, for instance, questions about the university's archiving routines. The material submitted revealed, however, that L. E. had asked the university to explain its failure to transfer the documents to the archives and that an enquiry into this was taking place at the time. In view of this, I did not consider there were sufficient grounds for taking any further action in the matter.

What has come to light in other respects in these cases gives no cause for any further measures or statements on my part.

This concludes the cases