Redogörelse 2001/02:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

2001/02
JO1

2001/02:JO1

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

Elanders Gotab, Stockholm 2001-10-05

Innehåll

Skrivelse till riksdagen 13

Allmänna domstolar m.m.

Utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom (3177-1999) 31

Kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats (3497-1999) 40

Fråga om tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal (4136-1999) 46

Långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt (3942-2000) 48

Åklagar- och polisväsendena

En polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade (3556-1998) 51

Fråga om den s.k. söndagsregelns tillämpning på den 48-timmarsfrist som gäller för att sända handlingarna i ett beslut om ett omedelbart omhändertagande av ett körkort till länsstyrelsen (458-1999) 66

Kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden (997-1999 70

Kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning (1208-1999) 76

Frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp (3932-1999) 91

Kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken (4614-1999) 95

Polisens användning av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar (4766-1999 och 1849-2000) 103

En åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte (354-2000) 113

Handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott (1957-2000) 120

Fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel (2185-2000) 130

Fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. (3111-2000) 132

Kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning (3203-2000) 134

Kriminalvård

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för brister i utredningen av ett ärende om förordnande av övervakare (3642-1999) 140

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för underlåtenhet att lämna viss information om en intagen till polisen (4894-1999) 142

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha öppnat en postförsändelse adresserad till en anställd personligen (4921-1999) 144

Initiativärende angående omfattningen av utevistelser som beviljats en intagen (141-2000) 145

Uttalanden om indragning av vissa TV-kanaler i en kriminalvårdsanstalt (1200-2000) 150

Granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat (2804-2000) 153

Beläggningssituationen inom kriminalvården (801-2001) 155

Förhållandena för sexualbrottsdömda inom kriminalvården (1069-2001) 162

Exekutiva ärenden

En kronofogdemyndighet har underlåtit att fatta beslut med anledning av en begäran om anstånd med avhysning (776-2000) 165

Allmän förvaltning

Kommunicering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd. Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen (645-1999) 167

Förvaltningsdomstolar

Initiativärende mot en kammarrätt beträffande ett muntligt besked med anledning av ett inhibitionsyrkande (1089-2001) 172

Fråga om en länsrätts avgörande av mål innan den för klaganden beviljade anståndstiden löpt ut (2533-2000) 174

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Disciplinansvar för en tjänsteman hos Statens Kriminaltekniska laboratorium med anledning av felvägning av narkotika (3689-1998)..... 177

Patent- och registreringsverkets (PRV)handläggning av ett ärende om registrering av näringsförbud. Bland annat uttalanden angående att PRV kontaktat tingsrätten för att få besked om en dom om näringsförbud var omedelbart verkställbar (2336-1999) . 181

På JO:s initiativ upptagen fråga om vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund (780-2000)..... 187

Försvaret

Fråga om militära chefers ansvar i samband med ett ”prov” vid vilket yngre värnpliktiga tvingats äta hundmat (532-2000)..... 191

Försvarsmaktens medverkan i polisär verksamhet (4029-2000).... 193

Länsförvaltningen

Kritik mot en länsstyrelse för att i ett körkortsärende ha begärt läkarintyg avseende personlighetsförändring (1780-1999)..... 196

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Kritik mot en skattemyndighet för utformningen av en beslutsmotivering i ett taxeringsärende (1737-2000)..... 199

Uttalanden om bl.a. sekretessfrågor i samband med elektronisk överföring av dokument (3570-2000)..... 201

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om en socialnämnd vid familjehemsplacering av en fyraårig flicka, vars vårdnadshavare dömts till ett långt fängelsestraff för mord på flickans mor, fullgjort sin skyldighet att överväga en s.k. anhörigplacering (3990-1999, 4128-1999 och 4166-1999)..... 204

Fråga bl.a. om val av familjehem för en tvåårig flicka vars mor hade dömts till ett långvarigt fängelsestraff och som efter att ha avtjänat straffet skulle utvisas ur landet med förbud utan tidsbegränsning att återvända hit (2734-2000)..... 217

Fråga om socialnämndens handläggning av ett ärende angående bistånd när den enskilde var psykiskt funktionshindrad och inte ville ha kontakt med socialtjänsten (23-1999)..... 222

En förälder motsatte sig att den andra föräldern skulle ha rätt till umgänge med de gemensamma barnen. Fråga om socialförvaltningen varit alltför aktiv för att få till stånd ett möte mellan barnen och den förälder som inte hade del i vårdnaden om barnen (1286-2000) 227

En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplacerades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen inför pojkens flyttning (1040-2000)..... 232

Fråga om en socialnämnd i ett biståndsärende, när sökanden har att förete läkarintyg, kan kräva att intyget skall vara utfärdat av läkare vid en vårdcentral (2530-1999) 240

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

En pojke hade beretts vård enligt 2 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för fortsatt vård enligt LVU i samband med att vårdnaden om pojken flyttades från modern till fadern (1144-1999) 244

Handläggning

Fråga om anlitande av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten (2598-2000 och 2617-2000)..... 250

Fråga om beslut i biståndsärenden får delges den enskilde genom att denne anmodas att hämta beslutet hos myndigheten (1190-1999) 272

Fråga om socialnämnds möjlighet att godkänna ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge när saken är föremål för prövning av domstol (2469-1999)..... 275

Fråga om vilken utredning som en socialnämnd bör företa innan nämnden godkänner ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge (3406-2000)..... 278

Fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning (4242-1999) 279

I samband med en tvist angående vårdnad om barn anordnade socialförvaltningen s.k. samarbetssamtal. Fråga om den som hade lett samtalen kunde lämna synpunkter på vårdnadsfrågan i en skrivelse till domstolen efter en begäran av den ena parten (556-2000) 282

Fråga om socialnämnds ansvar för att faderskapet till ett barn klarläggs när det, efter att nämnden godkänt viss mans bekräftelse av faderskapet, kom fram att modern vid barnets födelse var gift med en annan man (4418-1998)..... 286

Passiv handläggning av ett ärende angående fastställande av faderskap (2475-1999) 290

Fråga om sökandens rätt att i ett biståndsärende få lämna uppgifter muntligt (2445-2000) 294

Handläggningen av en invändning om jäv i ett s.k. barnavårdsärende (788-2000) 296

Hälso- och sjukvård

En legitimerad psykolog har som partssakkunnig åt försvaret i ett brottmål avgivit två sakkunnigyttranden. Fråga om han genom dessa åtgärder står under Socialstyrelsens tillsyn. – Även kritik mot Socialstyrelsen för handläggningen av tillsynsärendet (3160-1999) 299

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt enligt 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS (3592-1999) 308

Socialförsäkring

Ett initiativärende mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa angående handläggningen av långa sjukfall (1659-2000) 315

Iakttagelser gjorda vid JO:s inspektion av Uppsala läns allmänna försäkringskassa (552-2001) 323

Ett initiativärende mot Östergötlands läns allmänna försäkringskassa angående handläggningstiderna för ärenden rörande utbetalning av sjukpenning (982-2000) 328

Ett initiativärende rörande handläggningen av en ansökan om pensionsförmån som för den försäkrades räkning undertecknats av god man (1367-2000) 331

Kritik mot en försäkringskassa för långsam handläggning av ett ärende om arbetsskadelivränta. Även fråga om underlåtenhet att svara på brevförfrågningar (4867-1999) 335

Kritik mot en försäkringskassa för långsam handläggning av ett arbetsskadeärende, särskilt när det gäller tiden efter det att ärendet återförvisats till kassan av domstol (3906-2000) 338

Fråga om dröjsmål med handläggningen av ett ärende om ersättning enligt lagen (1976:380)om arbetsskadeförsäkring (LAF) (1008-2000) 340

Initiativärende angående försäkringskassas handläggning av en begäran om utfärdande av blankett enligt förordningarna (EEG) nr 1408/71 och nr 574/72 (3324-1999) 341

En försäkringskassa har i ett ärende om återbetalning för underhållsstöd underlåtit att behandla en begäran om nedsättning av återbetalningsbeloppet (2055-2000)..... 343

Oklarhet hos försäkringskassa om vad som utgjort kassans beslut i ett ärende om återkrav av bostadstillägg. Även fråga om underlåtenhet att kommunicera med en för den försäkrade förordnad förvaltare (4113-2000)..... 345

Ett initiativärende angående försäkringskassas åtgärd att fatta beslut samma dag som kommuniceringstiden gick ut för den försäkrade (2935-2000)..... 347

Ett ärende rörande försäkringskassas val av fullföljdshänvisning vid avvisning av en ansökan om bostadsbidrag (657-2000) 349

Försäkringskassas dröjsmål med omprövning av beslut om indragning av sjukpenning. Även fråga om underlåtenhet att fatta beslut med anledning av inkomna läkarintyg (1699-2000)..... 353

En allmän försäkringskassa kan inte överlåta till den försäkrade att avgöra om ett beslut skall omprövas med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Även fråga om brister i hanteringen av den försäkrades önskemål att närvara vid socialförsäkringsnämndens sammanträde (3925-1999) 356

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken (4317-2000) 359

Handläggning av frågor om jäv för ledamot av djurförsöksetisk nämnd (646-1999)..... 361

En djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam (1336-1999) 367

Utbildnings- och kultursektorn

Kritik mot en gymnasieskola för bristfälliga åtgärder med avseende på en elevs fortsatta skolgång m.m. (240-1999)..... 373

Kritik mot en barn- och grundskolenämnd för dröjsmål med fullgörande av anmälningsskyldigheten i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) med anledning av en händelse rörande barn i ett kommunalt familjedaghem. Även fråga om information om

händelsen till föräldrar till övriga barn i familjedaghemmet (1187-1999) 376

I en grundskola omhändertog personal en s.k. laserpenna, tillhörig en elev. Pennan återlämnades först efter nära ett och ett halvt år. – Fråga om de rättsliga grunderna för omhändertagandet. Även kritik för dröjsmålet med att återlämna pennan (Dnr 2415-1999)..... 380

Handläggningen av ett ärende rörande en elev som varit i behov av särskilt stöd. – Kritik mot en kommundelsnämnd för dröjsmål med att fatta beslut när eleven fullgjort sin skolgång utanför ordinarie undervisning (3193-1999) 383

En kommunal tjänsteman har i sin egenskap av rektor vid en gymnasieskola till utbildningskontoret överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru, vid skolan. – Fråga om rektorn varit jävig enligt bestämmelserna i 6 kap. 25 § kommunallagen (3849-1999)..... 388

Två kommundelsnämnders handläggning av ett ärende rörande placeringen av ett barn i skola och skolbarnsomsorg. – Fråga om skyldighet för skolmyndighet att kontrollera vem som är vårdnadshavare för barnet (1089-2000)..... 392

Kritik mot en barn- och utbildningsnämnd för placering av barn i en skola mot vårdnadshavares vilja. – Fråga om skolmyndighets skyldighet att kontrollera vem som är elevs vårdnadshavare och dennes inställning till inskrivning i viss skola (3148-2000).... 397

Initiativärende: Kritik mot en stadsdelsnämnd för bristfälliga insatser vad gäller skyldigheten att tillse att en elev i grundskolan fullgjorde sin skolplikt. Även kritik för underlåtenhet att fullgöra den i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) föreskrivna anmälningsskyldigheten (3490-2000) 400

Kommunikationsväsendet

Parkeringsövervakning är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning – meddelande av parkeringsanmärkning (påförande av felparkeringsavgift) – och i lag finns stöd för att överlämna den till personal hos bevakningsföretag (880-2001) 405

Plan- och byggnadsväsendet

Fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande (734-2000) 407

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen..... 411

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående handläggningen av vissa ärenden om godmanskap m.m. (3712-2000)..... 412

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde (2571-1999)..... 422

Kritik mot en kommunal nämnd för att den avslutat ett skadeståndsärende hos kommunen utan att ge besked om kommunens inställning till skadeståndsyrkandet (3645-1999)..... 423

Vidarebefordran av en skrivelse från en enskild till ledamöter i kommunala nämnder på deras hemadresser har inte ansetts omfattas av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen (2903-1999)..... 425

Om särskilda protokoll förs vid sammanträden i kommunala utskott bör kommunallagens föreskrifter om protokollföring vid nämndsammanträden tillämpas. Även fråga bl.a. om ett fattat beslut hade redovisats på ett korrekt sätt (4024-1999)..... 427

En kommunal nämnds krav på särskild bevisning för beviljande av dispens från kommunens renhållningsordning har ansetts oförenligt med förvaltningsrättsliga principer om bevisprövning (4100-1999) 430

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kritik mot socialtjänstemän som utan samtycke från klienten tagit kontakt med anhöriga till denne för att diskutera klientens personliga förhållanden (4523-1999)..... 433

Kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO (258-2000) 437

Socialförsäkring

Fråga om försäkringskassas deltagande i möte för samråd beträffande enskild (rehabiliteringsmöte) (913-2000)..... 442

Övriga områden

Pliktverkets handläggning av en begäran om att få ut vissa uppgifter m.m. (4052-2000) 444

Studentrepresentant i en tjänsteförslagsnämnd vid Stockholmsuniversitet har uppmanats att inte röja uppgifter rörande sakkunnigutlåtanden i ett ärende innan justerat protokoll från nämndens sammanträde förelåg. – Fråga om uppmaningen stått i strid med den i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) tillförsäkrade yttrandefriheten (71-1999) 447

En elev medförde ett skarpladdat skjutvapen till skolan. I samband med att han avväpnades av skolans personal hotade han med att hämta ett nytt vapen. – Fråga om rektor i samband med att information om händelsen gavs till de andra elevernas föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess (1468-1999) 451

Kritik mot en kommun som kränkt en anställds yttrandefrihet genom en erinran mot henne för att hon uttalat sig inför utomstående om förhållanden på arbetsplatsen (2522-1998 och 4738-1999) 455

En landstingsdirektörs åtgärd att gallra uppgifter i en förteckning över in- och utgående elektronisk post (e-postlogg) har inte ansetts strida mot gällande regler (4047-1998) 460

Fråga bl.a. om en handläggare vid en arbetsförmedling brutit mot tystnadsplikten (4724-1998) 466

Användning av ett folkbiblioteks dator för sökningar på Internet; fråga om ett bibliotek får bestämma regler om vilken information som får hämtas in och kontrollera att reglerna följs. Även fråga om bestämmelsen om sekretess i biblioteksverksamhet kan tillämpas beträffande uppgifter hos ett bibliotek om enskildas sökningar på Internet (805-1999) 469

Fråga om en lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar (1786-1999) 473

Handläggningen av en begäran att få ut ett mycket stort antal allmänna handlingar (3646-2000) 478

JO:s tillsynskompetens

JO:s tillsyn över Statens järnvägar efter bolagisering av huvuddelen av dess verksamhet. Frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning (4478-2000) 481

Bilagor

Instruktion för Riksdagens ombudsmän 483
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition 489
Personalorganisationen 495
Sakregister 496
Summary in English 539

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 2000–den 30 juni 2001.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden

Riksdagen omvalde den 30 maj 2001 *Leif Ekberg* att vara ställföreträdande ombudsman under en period av två år fr.o.m. den 1 september 2001.

1.2 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Gunnel Norell Söderblom tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 1–3, 15–16 och 18 augusti 2000, den 30 oktober–3 november 2000, den 22 januari 2001 samt den 3–4 maj 2001.

Stf ombudsmannen Leif Ekberg tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 30 oktober–3 november 2000, den 23 november 2000, den 12–16, 19–20 och 22–23 mars 2001 samt den 26–27 april 2001.

1.3 Bilagor

Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 2001 finns intagen som bilaga 1.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2001 finns intagen som bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans		860
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	74	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 437	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	71	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	62	
		4 644
Summa balanserade och nya ärenden		5 504
Avslutade ärenden		5 504
Utgående balans		754

Under perioden nyregistrerades 4 644 ärenden, en minskning med 95 (2,0 %) i förhållande till verksamhetsåret 1999/2000. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 133, en ökning med 20 jämfört med föregående

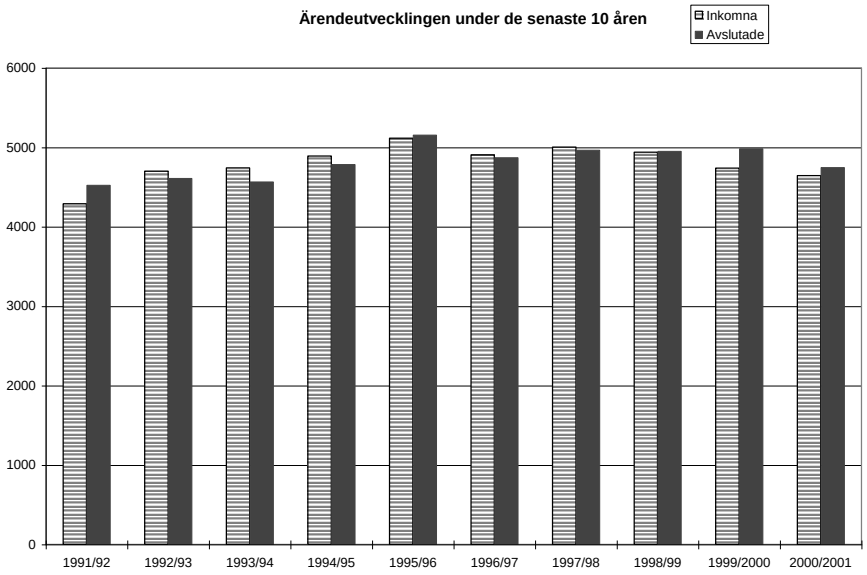
verksamhetsår. 74 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet –, en ökning med 27. Klagomålsärendena uppgick till 4 437, vilket innebär en nedgång med 142 (3,1 %) sedan 1999/2000.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 4 750, vilket innebär en minskning med 236 eller 4,7 % från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 4 551 klagomålsärenden, 66 remissärenden och 133 inspektions- eller andra initiativärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 754. Detta betyder att balansen under året gått ned med 106 ärenden (12,3 %). Den utgående ärendebalansen är den lägsta sedan år 1979.

Anmälnings- och initiativärenden 1.7.1989 – 30.6.2001

År	Klagomålsärenden och remisser	Initiativärenden
1989/90	3 512	176
1990/91	3 883	260
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233
1993/94	4 634	107
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



Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	356	123	1093
Augusti	326	510	909
September	371	386	894
Oktober	392	404	882
November	392	448	826
December	341	332	835
Januari	397	441	791
Februari	401	362	830
Mars	466	462	834
April	432	405	861
Maj	399	459	801
Juni	371	418	754
Summa	4 644	4 750	

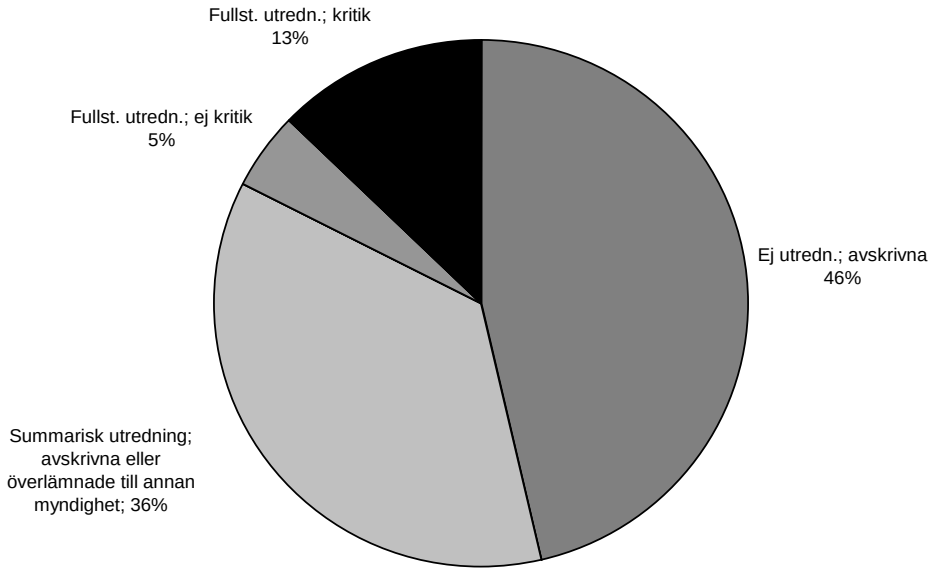
Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 2000–30 juni 2001 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Förunder-sökning; Ej åtal	Överlämnan-de till annan myndighet enligt 18 § instruktionen	Framställ-ning till riksdagen eller rege-ringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	1	4	–	–	–	5
Åklagarväsendet	4	7	1	–	–	12
Polisväsendet	5	31	1	1	–	38
Försvarsväsendet	1	4	–	–	–	5
Kriminalvård	4	10	–	–	–	14
Socialtjänst	1	8	–	–	–	9
Hälso- och sjuk-vård	1	5	–	–	–	6
Allmän försäkring	–	12	–	–	1	13
Arbetsmarknad	1	1	–	–	–	2
Utbildning	1	3	–	–	–	4
Beskattning, folk-bokföring, tull	1	5	–	–	–	6
Jordbruk, miljö- och hälsoskydd, djurskydd	–	2	–	–	–	2
Plan- och bygg-nadsväsendet	–	1	–	–	–	1
Väg- och kom-munikationsvä-sendet	–	1	–	–	–	1
Utlännings-ärenden	1	1	–	–	–	2
Länsstyrelser	–	1	–	–	–	1
Överförmyn-darväsendet	–	8	–	–	–	8
Tjänstemanna-ärenden	1	–	–	–	–	1
Offentlighet, sekretess, yttrandefrihet	–	3	–	–	–	3
Summa ärenden	**22**	**107**	**2**	**1**	**1**	**133**

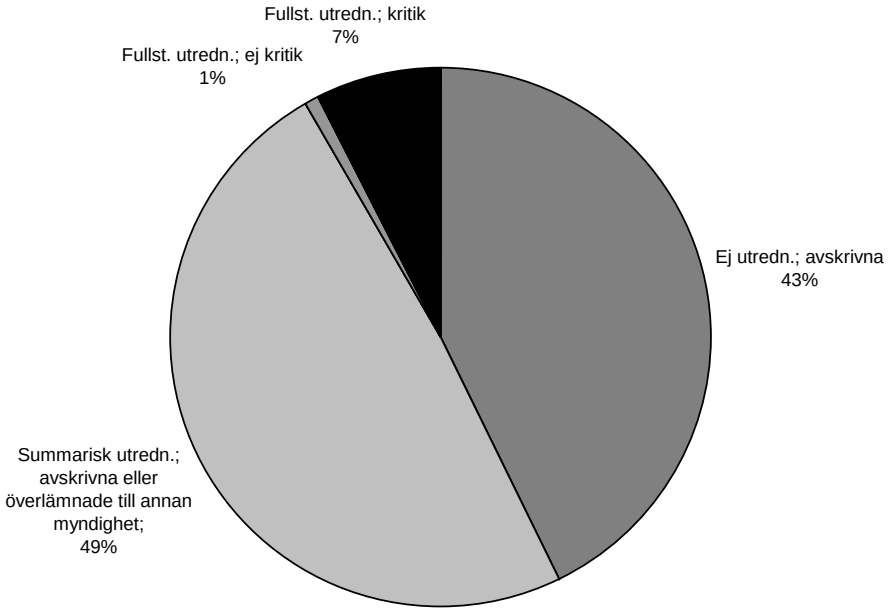
Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 2000–30 juni 2001 avgjorda klagomålsärendena

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	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa Ärenden
Allmänna domstolar	109	–	167	7	–	–	283
Förvaltningsdomstolar	38	–	31	2	–	–	71
Åklagarväsendet	78	8	117	8	–	–	211
Polisväsendet	212	27	235	28	–	–	502
Försvarsväsendet	7	–	3	3	–	–	13
Kriminalvård	299	–	153	38	–	–	490
Socialtjänst	237	8	328	87	–	–	660
Hälso- och sjukvård	151	5	79	16	–	–	251
Allmän försäkring	120	–	123	39	–	–	282
Arbetsmarknad m.m.	54	2	52	7	–	–	115
Plan- och byggnadsväsendet	50	–	19	22	–	–	91
Exekutionsväsendet	86	–	38	9	–	–	133
Kommunal självstyrelse	61	–	22	8	–	–	91
Väg- och kommunikationsväsendet	73	–	38	18	–	–	129
Beskattning, folkbokföring, tull	103	1	60	19	–	–	183
Utbildning och kultur	71	4	101	35	–	–	211
Kyrkoärenden	1	–	–	–	–	–	1
Överförmyndarväsendet	21	–	13	5	–	–	39
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	53	–	45	16	–	–	114
Utlänningsärenden	65	–	29	10	–	–	104
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	6	–	7	2	–	–	15
Tjänstemannaärenden	55	1	16	8	–	–	80
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	86	2	123	98	–	–	309
Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val	16	–	4	1	–	–	21
Övrig förvaltning	35	–	28	2	1	–	66
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	86	–	–	–	–	–	86
Summa ärenden	**2 173**	**58**	**1 831**	**488**	**1**	**–**	**4 551**

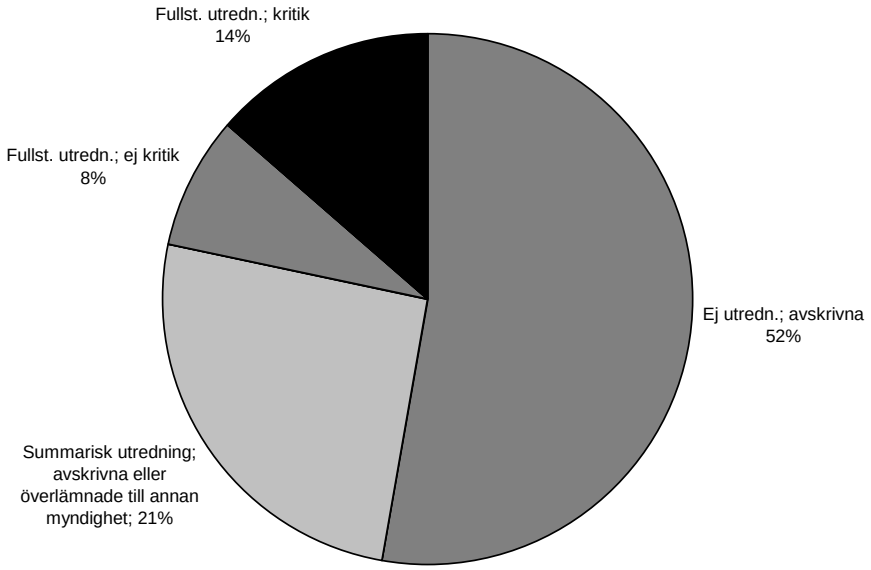
Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; Totalt 4 684 beslut



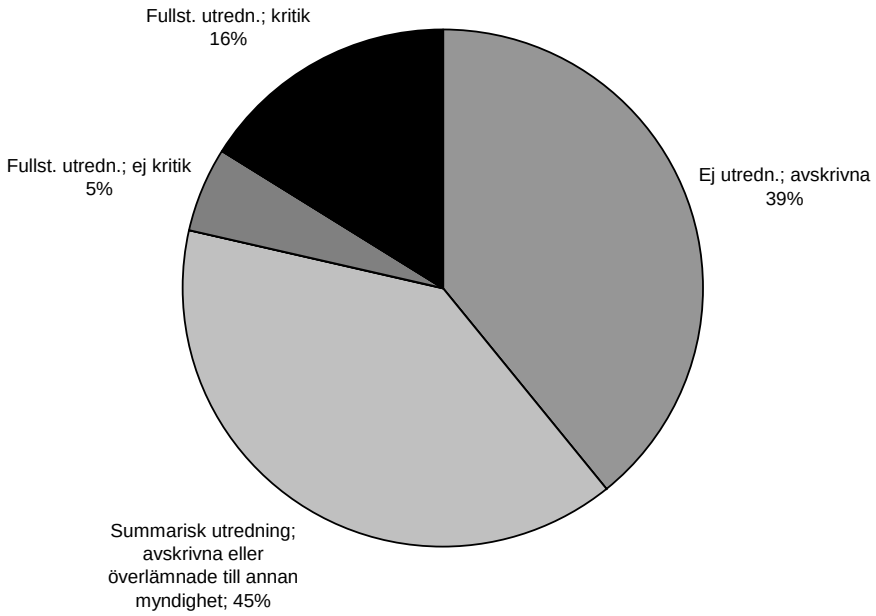
Besluten inom ansvarsområde 1; Totalt 1.168 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet



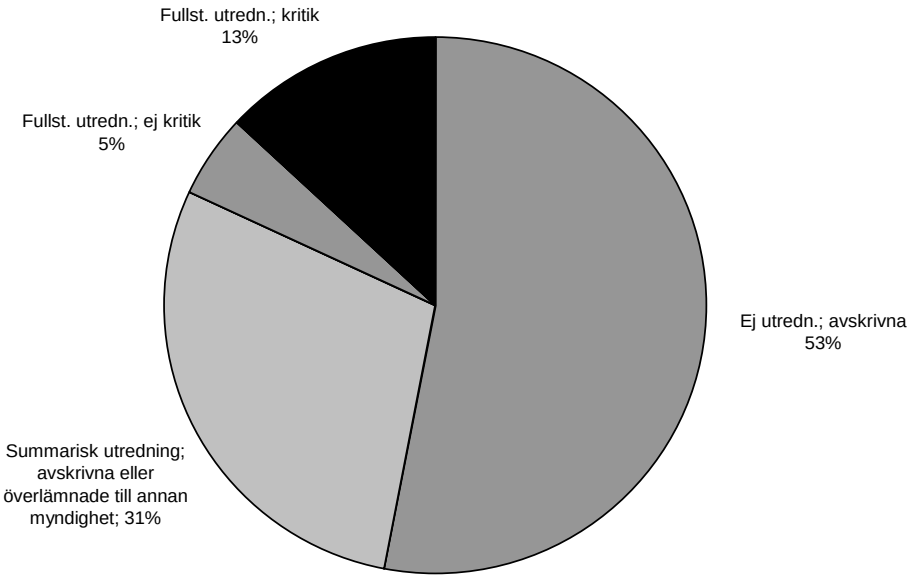
Besluten inom ansvarsområde 2; Totalt 1 244 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte- tull- och kronofogdemyndigheter, allmän försäkring, försvarsmakten och överförmyndarväsendet



Besluten inom ansvarsområde 3; Totalt 1 308 beslut. Omfattar socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildningsväsendet



Besluten inom ansvarsområde 4; Totalt 964 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i ansvarsområde 1–3



2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 66 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 2000/2280) Tillträde till Förenta nationernas konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1999:147) Effektivare förverkandelagstiftning

3) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:36) Penningförfalskning m.m.

4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:25) Den centrala polisen

5) Näringsdepartementet över Rikspolisstyrelsens redovisning av uppdrag att analysera behovet av att utvidga polisens möjligheter att kontrollera lastsäkring m.m.

6) Justitiedepartementet över Riksåklagarens promemoria En översyn av 7 kap. rättegångsbalken

7) Konstitutionsutskottet över Riksdagskommitténs rapport Riksdagen och den statliga revisionen

8) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:70) Beslut om rättspsykiatrisk undersökning

9) Justitiedepartementet över promemorian Ju 1999/573/L5 avseende ändring i 5 § bötesverkställighetslagen (1979:189)

10) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:65) Vindikation av stöldgods

11) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:64) Brottsoffers möjligheter att få del av uppgifter ur förundersökningen m.m.

12) Justitiedepartementet över ett utkast till lagrådsremiss med förslag till lag om ändringar i 7 kap. och 48 kap. 14 § rättegångsbalken

13) Justitiedepartementet över en promemoria med förslag till ändring av övergångsbestämmelserna till polisdatalagen (1998:622)

14) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:88) Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella m.m. – straffansvarets räckvidd

15) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:66) Tillträde till andra tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen

16) Konstitutionsutskottet över Riksdagsstyrelsens förslag (2000/01:RS1) Riksdagen inför 2000-talet

17) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:105) Medling vid ungdomsbrott

18) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:3) Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen

19) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:11) Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen

20) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:19) Vissa grundlagsfrågor.

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2000:17) Folkbokföring efter stat–kyrkareformen m.m.

2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:37) Från anstalt till frihet

3) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2000:21) Totalförsvarsplikten

4) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:50) Behandling av personuppgifter inom kriminalvården

5) Finansdepartementet över Riksskatteverkets promemoria ADB-registrering av boupptecknin gar m.m.

6) Justitiedepartementet över arbetsdokumentet Kartläggning av de mänskliga rättigheterna i Sverige

7) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:70) En ny lag om självdeklarationer och kontrolluppgifter

8) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:62) Ny konkurstillsyn

9) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2001:23) Personal för ett nytt försvar

10) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2000:112) Pension på institution

11) Finansdepartementet över Riksskatteverkets promemoria med förslag till ändringar i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) samt fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199) avseende elektronisk dokumenthantering och elektroniskt uppgiftslämnande vid fastighetstaxeringen

12) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2001:15) Frivilligheten och samhällsberedskapen

13) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2001:25) Skattetillägg m.m.

JO André har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över Socialstyrelsens rapport om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2000:77) Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga

3) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:51) Behandling av ofrivillig barnlöshet

4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2000:86) Den nya läkemedelsförmånen

5) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2000:126) Vägvalet – Den narkotikapolitiska utmaningen

6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2000:114) Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet m.m.

JO Berggren har yttrat sig till

1) Näringsdepartementet över Post- och telestyrelsens rapport Drift av Internet i Sverige oberoende av funktioner utomlands

2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:45) En specialdomstol för utlänningsärenden

3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2000:60) Betänkande om teknisk sprit m.m.

4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2000:59) Bestämmelser om alkoholdrycker

5) Näringsdepartementet över promemorian (N 2000/8028 RS) Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin

6) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:57) Sekretess för passfoton m.m.

7) Justitiedepartementet över Domstolsverkets redovisning Rättshjälpsmyndighetens och Rättshjälpsnämndens verksamhet

8) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2000:26) Körkortsingripanden

9) Justitiedepartementet över Ungdomarnas demokratikommissions slutrapport Det finns bättre sätt att föryngra politiken

10) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:80) Offentligt anställdas bisysslor

11) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:53) Kommunalt domstolstrots

12) Näringsdepartementet över Post- och telestyrelsens rapport Förutsättningar för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering

13) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2000:104) Allmännyttan på 2000-talet

14) Näringsdepartementet över Vägverkets redovisning av uppdrag att göra en samlad översyn av bestämmelserna om flyttning av fordon

15) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2000:97) Rätt underlag – rätt beslut; Ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna

16) Riksdagens revisorer över rapporten (2000/01:6) Regeringskansliets upphandling av konsulter

17) Kulturdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:5) Förråande pornografiska filmer – en översyn av 4 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram

18) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 2000:106) Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning

19) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 2000:116) Uppföljning av miljöbalken – Vissa lagtekniska frågor

20) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:125) Teknik och administration i valförfarandet

21) Riksdagens revisorer över rapporten (2000/01:7) Anslag till regeringens disposition

22) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 2001:5) Forum för levande historia

23) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:9) Yttrandefrihet för privatanställda

24) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:3) Offentlighetsprincipen och den nya tekniken

25) Näringsdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:13) E-handelsdirektivet – genomförande av direktivet 2000/31/EG om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster

26) Miljödepartementet över Naturvårdsverkets rapport Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m. – Redovisning av ett regeringsuppdrag oktober 2000

27) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:32) Domstolarnas register och personuppgiftslagen – En rättslig anpassning.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

JO Pennlöv har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning med stöd av 4 § instruktionen till regeringen (Socialdepartementet) rörande brister i gällande författningsreglering med avseende på ansökan om pensionsförmån som för den försäkrades räkning undertecknats av god man, se s. 331.

17 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 tillhör 1 ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, 8 ansvarsområde 2, 5 ansvarsområde 3 och 3 ansvarsområde 4.

2.4 Åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd, överlämnande av klagomål till annan myndighet m.m.

ChefsJO Eklundh har under verksamhetsåret väckt åtal mot en rådman vid tingsrätt för tjänstefel (dnr 1964-2000).

Under verksamhetsåret har inga anmälningar gjorts för vidtagande av disciplinär åtgärd.

Med stöd av 18 § instruktionen har 1 initiativärende och 58 klagomålsärenden lämnats över till annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 1999/2000 var 4 initiativärenden och 93 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde 38 ansvarsområde 1, 1 ansvarsområde 2, 18 ansvarsområde 3 och 2 ärenden ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen.

2.5 Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Eklundh har inspekterat Åklagarmyndigheten i Linköping, överåklagarens kansli och åklagarkammaren i Linköping, Polismyndigheten i Stockholms län, Norrorts polismästardistrikt, närpolisområde Upplands Väsby, utredningsverksamheten, Polismyndigheten i Kalmar län, polisområde Kal-

mar, kriminalavdelningen och närpolisen samt Polismyndigheten i Jämtlands län, polisområde Östersund, närpolisområde Berg. *Byråchefen Owe Hultin* har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Skellefteå tingsrätt. *Tf byråchefen Erik Lindberg* har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Polismyndigheten i Södermanlands län, polisområde Eskilstuna, utredningsverksamheten i Strängnäs. *Tf byråchefen Malou Lindblom* har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Polismyndigheten i Norrbottens län, länskriminalavdelningen och polisområde Luleå, närpolisområdena Boden och Luleå. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 14 dagar.

JO Pennlöv har inspekterat Skattemyndigheten i Stockholm, skattekontoret i Visby, Skattemyndigheten i Stockholm, skattekontor 1 och 2, Gotlands regemente (P 18), Den svenska bataljonen i Kosovo, Kriminalvårdsmyndigheten Jönköping, anstalten Tidaholm, Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder, häktet Huddinge, Kriminalvårdsmyndigheten Uppsala, häktet Uppsala, Gotlands läns allmänna försäkringskassa, Örebro läns allmänna försäkringskassa, Stockholms läns allmänna försäkringskassa, kontorsområde Södertörn, Uppsala läns allmänna försäkringskassa, Överförmyndaren i Gotlands kommun, Överförmyndaren i Vansbro kommun, Överförmyndarnämnden i Älvdalens kommun och Överförmyndaren i Mora kommun. *Byråchefen Albert Johnson* har på JO Pennlövs uppdrag inspekterat Stockholms läns allmänna försäkringskassa, omprövningsenheten. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 24 dagar.

JO André har inspekterat Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Hudiksvalls kommun, Hudiksvalls kommundelsnämnd i Hudiksvalls kommun, den för Hudiksvalls kommun gemensamma LSS-enheten vid Forsa kommundelsnämnd, Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun samt Spånga–Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 12 dagar.

JO Berggren har inspekterat Länsstyrelsen i Södermanlands län, Områdesnämnderna Boo, Fisksätra/Saltsjöbaden, Sicklaön och Älta i Nacka kommun samt Länsrätten i Göteborg. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 10 dagar. JO Berggren har också besökt Arbetsmarknadsstyrelsen samt tagit emot besök från Domstolsverket och Vägverket.

Totalt har 60 dagar ägnats åt inspektioner (föregående verksamhetsår 57 dagar) och 3 dagar åt myndighetsbesök.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2000/01 besökte *chefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO André, JO Berggren, stf ombudsmännen Norell Söderblom och Ekberg* samt *kanslichefen Swanström* den 21 november 2000 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 1999/2000 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 20 november 2000 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.

2.7 Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige

Justitieombudsmännen och kanslichefen deltog i ett möte för information och utbyte av erfarenheter med de av regeringen tillsatta ombudsmännen (KO, DO, JämO, BO, HO och HomO) den 14 maj 2001.

ChefsJO Eklundh deltog tillsammans med *kanslichefen Swanström* den 13 september 2000 i ett av riksdagen anordnat seminarium för parlamentariker och högre tjänstemän från olika länder i Sydostasien. Vidare föreläste chefsJO Eklundh den 21 november 2000 och den 13 mars 2001 för utländska deltagare i av Raoul Wallenberg-institutet anordnade utbildningar samt den 29 september 2000 och den 10 oktober 2000 vid Polishögskolan.

JO Pennlöv har i egenskap av ledamot deltagit i ett antal sammanträden med Regeringskansliets klarspråksgrupp. JO Pennlöv deltog i en av socialförsäkringsutskottet anordnad hearing den 10 maj 2001. Vidare föreläste han för ledamöter av socialförsäkringsnämnder i olika delar av landet den 23 augusti 2000, den 4 oktober 2000, den 29 november 2000 och den 22 maj 2001. JO Pennlöv föreläste den 17 januari 2001 om JO och rättssäkerheten för personal vid Skattemyndigheten i Stockholm. Slutligen föreläste han den 6 juni 2001 för tjänstemän vid Socialdepartementets socialförsäkringsenhet.

JO André föreläste den 10 oktober 2000 vid en av Barnombudsmannen anordnad konferens inom ramen för International Training Programme on the Rights of the Child and the UN Convention on the Rights of the Child. JO André medverkade också vid en av socialutskottet anordnad hearing den 5 april 2001.

JO Berggren deltog i Nordiska Administrativa Förbundets allmänna möte i Göteborg den 24–25 augusti 2000. Han medverkade också som föreläsare vid en kurs i riksdagskunskap för folkhögskolelärare den 21 november 2000 och vid en motsvarande kurs för gymnasielärare den 19 april 2001. Slutligen medverkade JO Berggren vid en av arbetsmarknadsutskottet anordnad hearing den 29 mars 2001.

Stf ombudsmannen Norell Söderblom och *enhetschefen von der Esch* föreläste den 2 november 2000 vid ett av SIPU International anordnat seminarium för en grupp lärare och studerande från Moscow School of Political Studies i Ryssland.

Kanslichefen Swanström och *enhetschefen von der Esch* deltog den 7 februari 2001 i ett av Sida anordnat seminarium om internationellt rättsbistånd.

Kanslichefen Swanström föreläste den 5 september 2000 för en grupp domare och tjänstemän från republiker i f.d. Sovjetunionens södra delar inom ramen för en av Raoul Wallenberg-institutet anordnad kurs över temat The Role of National Indepentdent Institutions in Human Rights Protection.

Byråchefen Sjöstedt föreläste vid en av SIPU anordnad kurs i offentlighet och sekretess för jurister och kvalificerade handläggare den 9 januari 2001.

Byråchefen Lundgren föreläste vid en av SIPU anordnad kurs i offentlighet och sekretess för jurister och kvalificerade handläggare den 27 september 2000 och vid en av Kammarkollegiet anordnad utbildning i offentlighet och sekretess den 27 november 2000.

Byråchefen Johnson och *områdesansvariga föredraganden von Sivers* medverkade den 15–16 november och den 27 november 2000 i utbildning vid Riksförsäkringsverkets tillsynsenhet.

3 Internationellt samarbete

3.1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO André, JO Berggren och *kanslichefen Swanström* deltog den 15–17 september 2000 i ett möte för nordiska parlamentariska ombudsmän i Nyborg, Danmark, anordnat av Folketingets Ombudsmand.

ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO André, JO Berggren och kanslichefen Swanström deltog den 27 oktober–4 november 2000 i den 7:e internationella ombudsmannakonferensen i Durban, Sydafrika, anordnad av International Ombudsman Institute (IOI) och the Public Protector in South Africa. Även konstitutionsutskottets vice ordförande Göran Magnusson ingick i den svenska delegationen vid konferensen.

ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO André, JO Berggren och kanslichefen Swanström gjorde den 3–6 maj 2001 på inbjudan av ombudsmannen Leonarda Koudiene ett arbetsbesök hos Seimo Kontrolieriu Istaiga (den litauiska ombudsmannainstitutionen) i Vilnius.

ChefsJO Eklundh besökte Indonesien den 1–7 juli 2000, varvid han bl.a. deltog i seminarier i Jakarta och Surabaya om den indonesiska ombudsmannainstitutionen.

ChefsJO Eklundh besökte den 22–29 november 2000 Mexico och Peru. Han deltog i en ibero-amerikansk ombudsmannakonferens i Mexico City, anordnad av Comisión Nacional de Derechos Humanos samt överlade med el Defensor del Pueblo i Peru.

ChefsJO Eklundh besökte den 6–11 januari 2001 Control Yuan (ombudsmannainstitutionen) i Taipei, Taiwan.

ChefsJO Eklundh deltog den 23–24 februari 2001 i ett möte i Berlin med styrelsen för Europäisches Ombudsmann Institut (EOI).

JO André deltog den 22–25 april 2001 i ett seminarium i Bukarest på temat The Ombudsman and the Law of the European Union, arrangerat av Avocatul Poporului (den rumänska ombudsmannainstitutionen) i samarbete med Sveriges ambassad i Bukarest.

JO Berggren deltog i ett av Europarådet och le Médiateur de la République (den franska ombudsmannainstitutionen) anordnat möte i Paris den 1 december 2000.

JO Berggren deltog den 1 mars 2001 i ett seminarium i Köpenhamn med de nationella/parlamentariska ombudsmännen i medlemsstaterna i the Council of the Baltic Sea States (CBS).

Kanslichefen Swanström deltog den 7–9 september 2000 i en konferens i Beirut, anordnad av den libanesiska advokatorganisationen, angående förutsättningarna för att etablera en ombudsmannafunktion i Libanon.

Kanslichefen Swanström deltog den 13–14 december 2000 i ett av Europeiska ombudsmannen anordnat seminarium i Strasbourg över ämnet Openness and Data Protection.

Kanslichefen Swanström deltog den 19–21 mars 2001 i ett samordningsmöte i Strasbourg med Europarådets Task Force for Good Governance inom ramen för stabilitetspakten för sydöstra Europa.

Kanslichefen Swanström deltog den 26–29 maj 2001 i en konferens i Castá Papiernicka, Slovakien, angående skapandet av en ombudsmannainstitution inom ramen för det slovakiska rättssystemet.

Kanslichefen Swanström deltog den 1–2 juni 2001 i ett seminarium i Riga rörande etablerande av en ombudsmannafunktion i Lettland.

Enhetschefen von der Esch deltog den 22–23 september 2000 i ett av Europeiska ombudsmannen anordnat seminarium i Strasbourg för Liaison Officers vid de europeiska nationella ombudsmannainstitutionerna.

Enhetschefen von der Esch utförde den 1–8 oktober 2000 på Europarådets uppdrag ett expertuppdrag vid Office of the People's Advocate i Tirana (Albaniens ombudsmannainstitution). I samband härmed deltog hon också som expert och föredragshållare i ett av Europarådet den 5 oktober 2000 arrangerat seminarium i Tirana med representanter för den albanska administrationen.

Enhetschefen von der Esch besökte den 7–12 maj 2001 Kirgizistan, där hon på uppdrag av Inter-Parliamentary Union (IPU) inom ramen för ett UNDP-projekt bistod med rådgivning till det kirgisiska parlamentets organ m.fl. rörande ombudsmannakonceptet och ombudsmannainstitutioners allmänna funktionssätt. Hon deltog bl.a. som diskussionsledare vid ett seminarium den 12 maj 2001 i Kashka-Suu samt föreläste över ämnet ”The Ombudsman Institution” vid ett universitet i Bishkek.

Enhetschefen von der Esch deltog den 16–17 maj 2001 i ett av Europarådet (stabilitetspakten för sydöstra Europa) anordnat möte i Strasbourg inom ramen för projektet ”Independent National Human Rights Protection Institutions including Ombudsman Institutions”.

Byråchefen Manninen avslutade under tiden den 1–21 juli 2000 ett under tidigare verksamhetsår påbörjat uppdrag för Sidas räkning att bistå vid upprättandet av en ombudsmannafunktion i Kosovo. Vidare återbesökte han ombudsmannainstitutionen i Pristina, Kosovo den 11–19 oktober 2000, varvid han bl.a. medverkade vid ett seminarium den 11–13 oktober angående handläggningsfrågor i tillsynsverksamhet.

Byråchefen Manninen tjänstgjorde den 5 mars–8 juni 2001 inom ramen för ett konsultavtal mellan Riksdagens ombudsmän, Sida och Sveriges ambassad i Lusaka som expert och rådgivare åt The Permanent Human Rights Commission of Zambia vid denna myndighets kontor i Lusaka.

3.2 Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion m.m.

Ombudsmännen Agron Caushi, Jorgo Dhrami och Florina Nuni jämte en tjänsteman och en tolk från Office of the People's Advocate i Albanien besökte JO den 15–19 januari 2001. Under besöket, som administrerades av *enhetschefen von der Esch*, medverkade från JO:s sida justitieombudsmännen, kanslichefen och byråcheferna. Kortare besök hos konstitutionsutskottet och Justitiekanslern anordnades också.

3.3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 14 juli 2000 av Feng Jun och Wang Xuefeng, forskare vid Academy of Social Sciences i Beijing, Kina, den 21 augusti 2000 av Blanca Tirachini, lokal ombudsman i Neuquén, Argentina, den 12 september 2000 av ombudsmannen (Defensora del Pueblo) i Bolivia Ana Maria Romero de Campero, den 13 september 2000 av Rusudan Lujabidze från Georgien, den 18 september 2000 av en delegation från utbildningsministeriet i Kina under ledning av Mingzhen Wang, den 19 september 2000 av en delegation från Tysklands Förbundsdags petitionsutskott under ledning av utskottets ordförande Heidemarie Lüth, den 21 september 2000 av en delegation från Kina under ledning av vice justitieministern Liu Yang, den 26 september 2000 av en delegation från Slovakiska Nationalrådets (parlamentets) utskott för mänskliga rättigheter och nationella minoriteter under ledning av utskottets ordförande László Nagy, den 28 september 2000 av Moçambiques riksrevisor António Pale med två medarbetare, den 16 oktober 2000 av Sushil Pyakurel från Nepal, den 25 oktober 2000 av en grupp yngre diplomater från Östeuropa och Centralasien, deltagare i en av Utrikesdepartementet anordnad kurs, den 8 november 2000 av Marta Lombio, forskarstuderande från universitetet i Torino, Italien, den 15 november 2000 av ytterligare en grupp yngre diplomater från OSS- och Balkanländer inom ramen för Utrikesdepartementets utbildningsprogram, den 17 november 2000 av en delegation från ombudsmannakommissionen i Indonesien under ledning av chefsombudsmannen Antonius Sujata, den 20 november 2000 av chefen för riksrevisionen i Ryssland Segey Stepashin med två medarbetare, den 22 november 2000 av en grupp från GRECO (Group of States against Corruption) under ledning av Eva Rossidou Papakiriacou från Cypern, den 22 november 2000 även av Robert Zeldenrust, koordinator för stabilitetspakten för sydöstra Europa, den 5 december 2000 av deltagarna i en av riksdagen anordnad utbildning – TAIEX trainee-ship programme – för parlamentariker och parlamentstjänstemän i EU:s kandidatländer, den 7 december 2000 av Abel Leshele Thoahlane och Khothatso Ralitsie från Valnämnden i Lesotho, den 23 januari 2001 av en grupp vetenskapsmän från Centre of Humanities and Political Studies i Sankt Petersburg, Ryssland under ledning av Alexander Sungurov, den 25 januari 2001 av en delegation från Högsta domstolen i Ryssland under ledning av domaren Vjacheslav Sergeevich Konnov och ledsagning av Per Bylén från Domstolsverket, den 25 januari 2001 även av journalisten Leyla Tavsanoglu vid dagstidningen Cumhuriyet i Ankara, Turkiet, den 29 januari 2001 av Tjeckiens justitieminister Pavel Rychetský, den 30

januari 2001 av justitieministern i Slovenien Ivan Bizjak, den 1 februari 2001 av en delegation från justitieministerierna i Estland, Lettland och Litauen, den 23 februari 2001 av en delegation från utrikesministeriet i Kina under ledning av chefen för dess avdelning för FN-frågor och mänskliga rättigheter Li Baodong, den 19 mars 2001 av Teten Masduki, chef för Indonesian Corruption Watch i Jakarta, Indonesien, den 27 mars 2001 av Koji Suzuki, chefsekonom vid forsknings- och utvecklingsavdelningen inom Japan Bank for International Cooperation, den 29 mars 2001 av ledamoten av Europaparlamentet Teresa Almeida och tjänstemannen där Etienne Boumans, den 5 april 2001 av Rysslands justitieminister Yurii Chaika, den 6 april 2001 av en delegation från Vietnams Nationalförsamlings utskott för utbildning, kultur, barn och ungdomar under ledning av administrative direktören Nguyen Viet Lenh, den 11 april 2001 av Miguel Calix Martinez från den nationella kommissionen för mänskliga rättigheter i Honduras, den 3 maj 2001 av Kirill Kallinin och Anna Boitsova m.fl. från organisationen Legal Aid i Sankt Petersburg, Ryssland, den 21 maj 2001 av Salim Said, militärhistoriker och politisk kommentator från Indonesien, den 23 maj 2001 av en delegation från Paraguay under ledning av Vicente Brunetti, den 29 maj 2001 av en delegation från Justitiedepartementet i Bhutan under ledning av Ugyen Wangdi, den 30 maj 2001 av en delegation från konstitutions- och lagutskottet i Slovakiens Nationalråd (parlament) under ledning av utskottets vice ordförande Miklòs Fehrér, den 30 maj 2001 även av Estlands justitiekansler Allar Jöks, den 31 maj 2001 av en delegation från det flamländska regionala parlamentet i Belgien under ledning av generalsekreteraren Gaston Denayer, den 31 maj 2001 även av en grupp åklagare från Supreme People's Prosecution Service i Kina under ledning av vice generaldirektören Wang Jianming, den 7 juni 2001 av en grupp åklagare från Albanien samt den 14 juni 2001 av en politiker- och tjänstemannadelegation från Novgorod Oblast i Ryssland under ledning av vice guvernören Nikolay Grazhdankin.

Stockholm i november 2001

Claes Eklundh *Jan Pennlöv*

Kerstin André *Nils-Olof Berggren*

Gunnel Norell Söderblom *Leif Ekberg*

/Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

Utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom

(Dnr 3177-1999)

Bakgrund

Vid genomgång av handlingarna i ett klagoärende framkom bl.a. följande. I en ansökan om betalningsföreläggande yrkade ett kreditföretag åläggande för en fysisk person och ett dödsbo att till kreditföretaget utge ett visst belopp samt ränta. Kravet uppgavs avse återbetalning av en kredit som sagts upp till betalning. Vidare yrkades fastställelse till betalning ur en angiven fastighet. Svarandena bestred kravet. På kreditföretagets begäran överlämnades målet till Kalmar tingsrätt för fortsatt handläggning.

Tingsrätten förelade svarandena att inkomma med yttrande vid äventyr av tredskodom. Svarandena vidhöll sitt bestridande.

Tingsrätten konstaterade i en tredskodom den 20 maj 1999 att fordringen grundade sig på skriftligt fordringsbevis, att svarandena inte visat sannolika skäl för sitt bestridande av käromålet samt att förutsättningar därför förelåg för bifall till käromålet genom tredskodom. I domslutet ålades svarandena att solidariskt till kreditföretaget utge visst belopp samt ränta. Tingsrätten fastställde vidare att den fordran för vilken panträtt upplåtits på grund av vissa närmare angivna pantbrev skulle utgå med förmånsrätt i fastigheten i den omfattning som gäller enligt lag. Tingsrätten anförde därutöver bl.a. att fastigheten genom tredskodomen ansågs vara utmätt.

Svarandena ansökte om återvinning och framförde vissa invändningar mot kravet. Kreditföretaget vidhöll sin talan.

I en dom den 2 juli 1999 antecknade tingsrätten under rubriken domslut följande. ”Tingsrätten fastställer tredskodomen 20.5.1999 i mål – – – ”.

Med anledning av vad som framkommit beslutade *chefsJO Eklundh* att till granskning i ett särskilt ärende ta upp frågan om utformningen av tingsrättens domslut i det aktuella målet.

Utredningen

Tingsrätten anmodades att inkomma med ett yttrande över vilka överväganden som föranledde denna att i domslutet fastställa den tidigare meddelade tredskodomen i stället för att, med upphävande av densamma, uttryckligen ålägga svarandena betalningsskyldighet och samtidigt fastställa att fordran skulle utgå med förmånsrätt i fastigheten (jfr bl.a. JO 1991/92 s. 36 och Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 44:30 f.).

I ett yttrande anförde rådmannen Staffan Hägerdal följande.

Vad tingsrätten gjort i målet är att följa den praxis som grundar sig på Gärdes Kommentar till Nya Rättegångsbalken, där det på sid 642 ges ett klart uttalande i saken. Det kan tilläggas att i Ekelöf, Edelstam och Boman Rättegång V, sjunde upplagan, som utkommit efter JO:s uttalande (1991/92 sid 36),

vidhållits den uppfattning som redovisas i tidigare upplaga (sid 218 not 11). Dessutom avsåg JO:s nyss nämnda uttalande icke dom efter given tredskodom utan tredskodom efter utslag i lagsökningsmål. Uttalandena i Fitger, RB del 3 sid 44:30 f. utgör ej tillräckliga skäl att ändra praxis. Fastmer synes tingsrättens praxis ha stöd i Fitgers uttalande i vart fall vad gäller fastställelse till betalning ur fastighet.

I ett beslut den 22 maj 2001 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering, rättsfall och uttalanden i litteraturen

Allmänt om tredskodom

Bestämmelser om påföljd för parts underlåtenhet att bl.a. inställa sig till en förhandling eller avge svaromål i ett dispositivt tvistemål finns i 44 kap. rättegångsbalken (RB).

I nämnda kapitel föreskrivs bl.a. att utevaro från ett sammanträde för muntlig förberedelse eller en huvudförhandling i ett dispositivt mål kan medföra att tredskodom meddelas mot den uteblivna parten (44 kap. 2 och 4 §§ RB). Motsvarande gäller den som underlåter att följa ett föreläggande att skriftligen avge svaromål eller som avger ett svaromål som är ofullständigt (44 kap. 7 a § RB). Vad nu sagts gäller under förutsättning att föreläggande meddelats parten att inställa sig respektive avge svaromål vid påföljd att tredskodom annars kan komma att meddelas mot honom.

En ytterligare förutsättning för att tredskodom skall meddelas är att den part som inställt sig vid rätten yrkar det. Är det käranden som uteblir från en förhandling skall käromålet ogillas om inte detta medgetts av svaranden eller det annars uppenbart framgår att käromålet är grundat (44 kap. 8 § första stycket RB). Tredskodom mot svaranden skall grundas på kärandens framställning av omständigheterna i målet, såvitt svaranden erhållit del av framställningen och den inte strider mot förhållande som är allmänt veterligt. I den mån framställningen inte innefattar laga skäl för käromålet eller det annars uppenbart framgår att käromålet är ogrundat, skall det ogillas (44 kap. 8 § andra stycket RB).

Om svaranden underlåter att följa ett föreläggande att avge skriftligt svaromål får tredskodom meddelas mot honom, om inte käranden har motsatt sig det (44 kap. 7 a § RB).

En tredskodom kan sägas innebära ett summariskt avgörande av målet utan krav på bevisning.

När det gäller innehållet i en dom framhåller Gärde m.fl. i kommentaren till bestämmelserna i 17 kap. 7 § RB särskilt vikten av att det tydligt framgår vilken karaktär domslutet har och huruvida rätten med domen åsyftar en exigibel fullgörelse eller bara en fastställelse eller i förekommande fall båda-dera. Att detta iakttas är av största betydelse med hänsyn till såväl rättskraften som verkställigheten (Gärde m.fl. s. 186).

I 17 kap. 8 § RB föreskrivs att bl.a. tredskodomar och domar som grundas på medgivande får utfärdas i förenklad form. När det gäller innebörden av begreppet dom i förenklad form anför Fitger (Rättegångsbalken, del 1, s. 17:27) följande.

Förenklingar i förhållande till vanliga domar avsågs vid RB:s tillkomst uppenbarligen i första hand bestå i att domslutet skulle få tecknas på stämningsansökan eller, i fråga om högre rätts dom, på den överklagade domen (NJA II 1943 s. 212). Numera gäller i fråga om tvistemålsdomar i förenklad form 22 § mål- och ärendeförordningen. Av det lagrummet framgår att innehållet i en dom som utfärdas i förenklad form inte behöver redovisas i skilda avdelningar och att de omständigheter som yrkanden eller invändningar grundas på får redovisas i bilageform. I fråga om tredskodomar och domar grundade på medgivanden kan domskälen givetvis göras utomordentligt korta. Det behövs ju inte mer än att det av domen framgår att den grundas på en utevaro, en underlåtenhet att avge svaromål eller ett medgivande.

Återvinning

En part mot vilken tredskodom meddelats får hos den rätt där talan väckts söka återvinning inom viss angiven tid (44 kap. 9 § RB). Vid återvinning skall handläggningen av målet, i den del återvinning sökts, fortsätta där den slutade när frågan om tredskodom togs upp. En part mot vilken tredskodom meddelas på nytt har inte rätt till återvinning i målet (44 kap. 10 § RB).

Utformningen av domslut

I Gärdes m.fl. kommentar till 44 kap. 10 § RB sägs att en tredskodom skall upphävas om rätten i ett mål om återvinning mot tredskodomen finner att saken skall avgöras på annat sätt än enligt denna. I annat fall har rätten att fastställa tredskodomens slut (Gärde m.fl., Nya Rättegångsbalken, s. 642).

Ekelöf har med hänvisning till återvinningens karaktär av rättsmedel hävdat att en tidigare meddelad tredskodom skall förklaras fastställd om en återvinningstalan ogillas. Denna bör sålunda enligt Ekelöf inte undanröjas och ersättas av en ny dom med samma innehåll (Rättegång V, sjätte upplagan, s. 188 not 10).

Motsatt ståndpunkt har framförts av Carl-Edvard Sundström (Tolv studier i processuella spörsmål, s. 64 f.).

För egen del har jag tidigare när det gäller utformningen av domslut efter återvinning av lagsökningsutslag uttalat följande. ”När återvinning har sökts i ett lagsökningsmål skall målet därefter handläggas enligt reglerna för tvistemål. Avgörande av själva saken sker genom dom. Talan i målet är en fullgörelsetalan och domslutet bör i enlighet härmed innehålla en förpliktelse för svaranden att fullgöra en betalningsskyldighet. Domslutet bör vidare innehålla en förklaring att lagsökningsutslaget upphävs.” (JO 1991/92 s. 36 f.)

När det gäller utformningen av domslut kan från rättspraxis följande två avgöranden noteras.

I rättsfallet NJA 1956 s. 739 var förhållandena såvitt här är av intresse följande. Enligt ett utslag i ett lagsökningsmål fastställde häradsrätten till betalning ur en angiven fastighet ett kapitalbelopp samt ränta. Återvinning begärdes. Huvudförhandling hölls under vilken bl.a. muntlig bevisning togs upp. Häradsrättens domslut formulerades på följande sätt. ”Med fastställande av det slut lagsökningsutslaget innehåller prövar häradsrätten rättvist att till betalning ur fastigheten – – – fastställa – – – kr jämte – – – ränta ...” Häradsrätten anförde vidare bl.a. följande. ”Jämlikt 77 a § utsökningslagen skall det

anses, som om den intecknade egendomen blivit utmätt. Har B. (borgenären) inte sist inom två månader efter detta häradsrättens utslag vunnit laga kraft antingen med företeende av bevis därom samt av den i målet åberopade fordringshandlingen i huvudskrift begärt försäljning av egendomen eller också begärt tvångsförvaltning, skall egendomen ej längre anses som utmätt. Samma påföljder inträder, om B. begärt sådan verkställighet som nu har sagts men därefter lämnat anstånd, som fortfar när sex månader förflutit från det verkställigheten begärdes." Domen överklagades. Hovrätten ändrade den överklagade domen på så sätt att häradsrättens dom upphävdes och lagsökningsutslaget undanröjdes. Den därpå följande prövningen i Högsta domstolen mynnade ut i att hovrättens dom ändrades så att det slut vartill häradsrätten hade kommit fastställdes. Högsta domstolen uttalade emellertid vidare att den i häradsrättens dom angivna tiden av två månader skulle räknas från dagen för Högsta domstolens dom.

Av ett i Svensk Juristtidning år 1966 refererat avgörande, som gällde frågan huruvida en tredskodom kunde verkställas sedan återvinning sökts och dom därom meddelats men ännu inte vunnit laga kraft, framgår att häradsrätten hade fastställt det slut tredskodomen innehöll samt förpliktat den förlorande parten att utöver i tredskodomen fastställt kostnadsbelopp såsom ytterligare ersättning för rättegångskostnader utge visst belopp (SvJT 1966 ref. s. 44).

Upphävandet av ett beslut genom vilket en fordran fastställts till betalning ur egendomen medför, enligt Fitger, risker med hänsyn till rättsverkningarna av ett sådant beslut. Han hänvisar därvid till bestämmelserna i 4 kap. 27 och 30 §§ utsökningsbalken (UB) (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 44:31).

Exekutionsrättsliga frågor

Huvudprincipen i utsökningsbalken är att domar inte får verkställas innan de har vunnit laga kraft. En dom som har vunnit laga kraft får således verkställas utan några särskilda villkor (3 kap. 3 § UB). För att verkställighet skall få ske före laga kraft krävs att det finns en särskild föreskrift, eller förordnande av domstolen med stöd av en särskild föreskrift, som medger det. Flera sådana föreskrifter har meddelats, främst i fråga om domar som avser betalningsskyldighet.

Verkställigheten av en dom på betalning sker som regel i flera steg, nämligen genom beslut om utmätning med säkerställande därav, försäljning av den utmätta egendomen samt redovisning av influtna medel med utbetalning.

Före laga kraft får en dom varigenom betalningsskyldighet har ålagts verkställas genast, dvs. genom utmätning (3 kap. 6 § UB). I princip får dock endast det första ledet i utmätningsförfarandet – utmätningsbeslutet och verkställigheten av detta – företas. Utmätt egendom får sålunda inte säljas förrän domen har vunnit laga kraft, såvida inte gäldenären samtycker till försäljning eller det är fråga om lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård (8 kap. 4 § UB). Om försäljning undantagsvis sker eller om kontanta medel flyter in på annat sätt, vilket kan ske om utmätningen avsett kontanter eller om en utmätt fordran drivs in, gäller att medlen inte får betalas

ut innan domen har vunnit laga kraft, såvida inte borgenären ställer säkerhet för återbetalning (13 kap. 14 § 1 UB). Gäldenären kan förhindra verkställighet genom att ställa säkerhet (Gregow, Utsökningsrätt, 3:e uppl. s. 73 f.).

Av de nyss nämnda bestämmelserna framgår vidare att för verkställighet av tredskodomar finns vissa icke oväsentliga skillnader i förhållande till vad som gäller beträffande de domar som nämnts i det föregående. En tredskodom varigenom betalningsskyldighet har ålagts en part som har uteblivit eller som underlåtit att avge svaromål eller, då kärandens yrkande grundas på ett skriftligt fordringsbevis, inte har visat sannolika skäl för sin inställning får verkställas så snart domen har meddelats (3 kap. 5 § 2 UB). Om utmätning på grund av en tredskodom sker av lös egendom som har betydande värde eller av fast egendom, får försäljning inte äga rum förrän tredskodomen har vunnit laga kraft, såvida inte gäldenären samtycker till försäljning. Undantag gäller för lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård. Annan egendom får säljas även om tredskodomen inte har vunnit laga kraft. Hinder föreligger inte mot utbetalning av medel som kan ha influtit efter utmätningen och borgenären behöver inte ställa säkerhet (Gregow s. 76).

Om en exekutionstitel upphävs endast partiellt, skall verkställighetens inställande och återgång anpassas till ändringens omfattning. En exekutionstitel anses helt eller delvis ”upphävd”, om den ändras till sitt innehåll. Däremot inbegrips inte den situationen att en överinstans fastställer underrättens domslut, trots att domen då formellt ersätts av överinstansens dom. Givetvis skall emellertid, när den första exekutionstiteln fastställs, verkställigheten i fortsättningen äga rum på basis av den nya exekutionstiteln (Wallin m.fl., Utsökningsbalken, En kommentar, tredje upplagan s. 109).

En allmän princip vid verkställighet är att, så snart en exekutionstitel har blivit överprövad och ersatt av ett annat avgörande, det tidigare avgörandet inte längre kan läggas till grund för verkställighet. I stället skall verkställighet prövas utifrån det senaste avgörandet (Gregow, s. 91).

I allmänhet är emellertid den berättigade, så länge den nya exekutionstiteln inte har vunnit laga kraft, i samma situation som tidigare. I ett par särskilda fall är den berättigade dock sämre ställd, trots att den överprövade exekutionstiteln i sak har fastställts genom det nya avgörandet. De situationer som avses är att en förpliktelse som har ålagts genom tredskodom eller utslag i mål om betalningsföreläggande eller handräckning efter ansökan om återvinning fastställs i en dom. I samtliga fall, då det nya avgörandet i sak innebär ett fastställande av den tidigare exekutionstiteln, fortsätter ett på grund av denna påbörjat verkställighetsförfarande enligt de föreskrifter som gäller beträffande det nya avgörandet. Kronofogdemyndigheten skall alltså inte i anledning av det nya avgörandet på nytt vidta sådana verkställighetsåtgärder – t.ex. beslut om utmätning – som redan har företagits på grundval av det tidigare avgörandet (Gregow, s. 91).

I ett fall där en tredskodom på betalning ersatts av en ny dom uttalade JO i ett refererat beslut i 1969 års ämbetsberättelse att verkställigheten kunde fortsätta på grund av tredskodomen. Skälet härtill var enligt JO att borgenären annars skulle komma i ett sämre läge i verkställighetshänseende (s. 37).

Under förarbetena till utsökningsbalken framförde Lagberedningen dock en annan uppfattning i saken. Enligt beredningens mening talade övervägande skäl för att tredskodomen skulle anses ha spelat ut sin roll när dom hade meddelats i återvinningsmålet och att verkställighet av tredskodomen sålunda inte kunde äga rum därefter. De fördelar i verkställighetshänseende som borgenären hade vunnit genom tredskodomen borde enligt beredningen inte gälla sedan rätten hade meddelat dom efter materiell prövning i målet. En verkställighetsåtgärd som redan hade hunnit vidtas på grund av tredskodomen borde dock bestå (prop. 1980/81:8 s. 297).

I sin avhandling Inhibition från år 1998 anför Hans Eklund bl.a. följande. ”När en återvinningstalan av gäldenären ogillas – och borgenären alltså vinner – föreligger olika uppfattningar om verkställigheten fortsättningsvis skall grundas på det ursprungliga avgörandet eller på domen i återvinningsmålet. Lagberedningen, Wallin med flera anser att verkställigheten skall grundas på domen i återvinningsmålet. JO och Fitger anser motsatsen. För egen del är jag benägen att – med den nuvarande regleringen – anse att verkställigheten skall grundas på domen i återvinningsmålet, trots att detta i en del fall kan vara oförmånligt för borgenären.” (s. 287)

Fastställande av att fordran skall utgå ur viss egendom

En fordran som är förenad med exempelvis panträtt kan av domstol eller kronofogdemyndighet fastställas att utgå ur den egendomen. Sådan s.k. betalningsfastställelse är i vissa fall enda möjligheten för en borgenär att kunna ta i anspråk den egendom vari panträtten gäller. Det vanligaste exemplet torde vara att gäldenär och pantsättare inte är samma person. Betalningsfastställelse kan ske genom utslag, dom eller tredskodom.

När en domstol eller en kronofogdemyndighet fastställer att en fordran skall utgå med särskild förmånsrätt i bl.a. fast egendom anses egendomen enligt 4 kap. 27 § UB omedelbart utmätt. Denna utmätningsverkan medför att kronofogdemyndigheten inte behöver meddela något beslut om utmätning av egendomen. Om borgenären vill fullfölja utmätningen, har han att hos kronofogdemyndigheten begära exekutiv försäljning av egendomen. Utmätningsverkan förfaller om inte försäljning begärs inom två månader från det att beslutet eller utslaget vann laga kraft.

Utmätning i fast egendom medför inte förmånsrätt förrän ett ärende angående anteckning om utmätning tas upp på inskrivningsdag. Upptas på samma inskrivningsdag mer än ett sådant ärende, skall den utmätning som skedde först ha företräde. Utmätning av fast egendom medför företräde framför rättighet i egendomen, om ett ärende angående anteckning om utmätningen tas upp senast på den inskrivningsdag då inskrivning av rättigheten söks (4 kap. 30 § UB). Om samma egendom utmäts successivt för flera fordringar inträder förmånsrätt i tur och ordning.

Prioriteringsordningen med avseende på borgenärers rätt till betalning vid utmätning eller konkurs regleras i förmånsrättslagen (1979:979). Närmare bestämmelser om försäljning av utmätt fast egendom finns i 12 kap. UB.

Fråga om ränta på rättegångskostnad

I 18 kap. 8 § andra stycket RB föreskrivs att ränta på rättegångskostnad utgår från dagen då målet avgörs.

Brolin m.fl. hävdar i sin bok Tvistemålsprocessen I (2:a uppl. s. 55) att, om tredskodomens domslut upphävs men utgången ändå medför att samma rättegångskostnad helt eller delvis skall dömas ut, ränta på dessa kostnader bör börja löpa redan från dagen för tredskodomen.

Bedömning

Frågan i ärendet gäller hur domslutet bör formuleras i en dom som tillkommer efter återvinning av en tredskodom varvid domslutet i huvudsaken överensstämmer med tredskodomens slut.

Varken i rättegångsbalken eller på något annat ställe i lagstiftningen ges några anvisningar om vad rätten har att iaktta i den slutliga domen när det gäller ett i en tvist tidigare meddelat avgörande. Jag har i min tillsynsverksamhet noterat att saken hanteras olika av domare. Vissa domare förklarar i domen att tredskodomen fastställs, medan andra domare undanröjer tredskodomen och formulerar domslutet som ett åläggande av en fullgörelse.

De ovan redovisade rättsfallen från åren 1956 och 1966 visar att man i rättspraxis accepterat att domslut utformas så att ett tidigare avgörande i samma instans fastställs i ett senare avgörande vid samma domstol.

Som framgått av redogörelsen i det föregående har olika uppfattningar förts fram i litteraturen om hur domslut bör formuleras. Enligt Gärde m.fl. skall tredskodomen vid avgörande av återvinningsmålet upphävas endast om saken skall avgöras på annat sätt än enligt tredskodomen. I annat fall skall enligt Gärde m.fl. rätten fastställa tredskodomens slut. Skälen för att så bör ske har emellertid inte utvecklats. Ekelöf menar att en tredskodom inte bör upphävas och ersättas med en ny dom med samma innehåll, eftersom återvinning är ett rättsmedel. Sundström å andra sidan menar att det ter sig verklighetsfrämmande att fastställa en tidigare exekutionstitel.

I och med att en ansökan om återvinning tas upp skall handläggningen av målet fortsätta där den slutade när frågan om tredskodom togs upp. Om förberedelsen inte var avslutad innan tredskodomen meddelades skall förberedelsen således fortsätta. I den mån svaranden före tredskodomen framfört sin ståndpunkt i målet, skall denna givetvis beaktas efter målets återupptagande.

Vad rätten har att pröva efter återvinning är inte om det var riktigt att meddela tredskodom utan kärandens talan såsom den slutligt bestämts under förberedelsen. Den underlåtenhet som föranledde tredskodomen saknar därvid betydelse för den fortsatta handläggningen och för prövningen av målet i sak. Om tredskodom meddelas på nytt mot samma part i samma mål beror det i så fall på någon ny underlåtenhet från partens sida, exempelvis att parten inte inställt sig till en förhandling i återvinningsmålet.

Det finns för besvarande av den inledningsvis ställda frågan inte någon ledning att hämta från överrätternas sätt att formulera domslut. Handläggningen och prövningen av sakfrågan efter återvinning är artskild i förhållande till den överprövning som högre rätt har att göra av en dom som har medde-

lats av en underrätt. I det sistnämnda fallet sker en materiell prövning inom de ramar som klaganden angett i sin överklagandeskrift av en dom som meddelats på materiell grund. När en överrätt fastställer en dom innebär detta i princip att överrätten ansluter sig till den materiella bedömning som underrätten gjort. Om endast domslutet fastställs anför överrätten egna skäl för sitt avgörande.

Som tidigare nämnts bör det av ett domslut tydligt framgå vilken karaktär det har, med andra ord om rätten med domen åsyftar en exigibel fullgörelse eller en fastställelse eller i förekommande fall bådadera.

En allmän princip inom processrätten är att det inte skall kunna finnas två domar från samma instans i samma sak. Bestämmelserna om res judicata och litis pendens har till syfte att förhindra att så sker. Fråga om rättegångshinder på grund av res judicata eller litis pendens har rätten att beakta ex officio.

Det förefaller vara en allmänt utbredd uppfattning i den exekutionsrättsliga litteraturen att en senare exekutionstitel ersätter en äldre. Den äldre domen har således spelat ut sin roll i och med att en ny dom meddelas.

Genom ett förordnande att betalning skall utgå ur en fastighet anses fastigheten omedelbart utmätt. Denna verkan förfaller om inte försäljning begärs hos kronofogdemyndigheten inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. Utmätningsverkan förfaller dessutom om borgenären anmäler att han inte kommer att begära försäljning.

Tvåmånadersfristen inom vilken försäljning av den utmätta egendomen skall begäras börjar löpa i och med att domstolens dom eller utslag vinner laga kraft. I detta sammanhang saknar det således betydelse när domen eller utslaget meddelades. Avfattningen av domslutet i ett senare avgörande har alltså inte någon betydelse för frågan om från vilken tidpunkt som fristen skall räknas.

Fitger menar med hänvisning till bestämmelserna i 4 kap. 27 och 30 §§ UB att upphävandet av ett beslut genom vilket en fordran har fastställts till betalning ur egendomen medför risker med hänsyn till rättsverkningarna av ett sådant beslut. Jag är inte säker på vad Fitger åsyftar med sitt uttalande. Som tidigare nämnts upphör verkningarna av en dom på betalning i och med att domen ersätts av en annan dom. Det finns inte något som talar för att annat skulle gälla beträffande beslut om betalning ur viss egendom. Det finns inte heller något stöd för ett antagande att denna ordning skulle kunna ändras genom att en dom avfattas på visst sätt. Oavsett hur domslutet formuleras är det den senast meddelade domen som medför rättsverkningar. Att ett redan inlett exekutivt förfarande inte behöver återgå för att påbörjas på nytt är en annan sak. Som jag ser saken saknar det således betydelse för borgenärens rätt till betalning ur en pantförskriven fastighet hur domslutet i ett senare avgörande formuleras. Något hinder mot att undanröja ett tidigare meddelat domslut på grund av de av Fitger åberopade bestämmelserna synes inte föreligga.

En tingsrätt skiljer sig från den tvist som är föremål för rättegång genom den slutliga domen i målet. Om käromålet bifalls får det anses vara ett minimikrav att domslutet formuleras så att det innefattar en självständig och fullständig förklaring rörande den förpliktelse som åläggs svaranden.

När en dom meddelas efter återvinning innebär detta att det senare avgörandet ersätter den först meddelade tredskodomen. Detta innebär i sin tur att det tidigare avgörandet i exekutionshänseende spelat ut sin roll, och detta inträffar oavsett hur man formulerar domslutet i det senare avgörandet. Att ”fastställa” en tidigare meddelad tredskodom, ger närmast intryck av att verkningarna av tredskodomen skulle bestå, vilket alltså inte är fallet.

Eftersom det är den sist meddelade domen i en tvist som medför rättsverkningar för parterna, alldeles oavsett hur man avfattar domslutet i den senare domen, ter det sig lämpligast att formulera domslutet i den senare domen så att tredskodomen undanröjs och en fullgörelse åläggs svaranden i de fall en tredskodom ersätts med en annan dom med samma slut. Detta gäller oavsett om den nya domen är en dom eller en tredskodom.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att frågan hur man formulerar domslutet i den slutliga domen i sådana fall som här har diskuterats är av språklig snarare än av rättslig natur. Om man trots vad som sagts i det föregående väljer att formulera domslutet i den sist meddelade domen så att tredskodomens slut fastställs, krävs det för att den senare domen skall få ett begripligt innehåll att tredskodomen redovisas i denna, exempelvis i form av en bilaga.

Ett undanröjande kan emellertid givetvis inte komma i fråga beträffande ett i en tredskodom intaget beslut om ersättning till rättshjälpsbiträde. Ett sådant förordnande är riktat mot rättshjälpsbiträdet och kan dessutom, beroende på omständigheterna i varje särskilt fall, ha vunnit laga kraft innan återvinning begärdes.

I 18 kap. 8 § andra stycket RB föreskrivs att ränta på rättegångskostnad utgår från dagen då målet avgörs. Enligt ordalydelsen skulle alltså ränta på rättegångskostnaderna utgå från dagen för domen i återvinningsmålet. Som tidigare redovisats hävdar Brolin m.fl. emellertid, för det fall tredskodomens domslut upphävs men utgången ändå medför att samma rättegångskostnad helt eller delvis skall dömas ut, att ränta på dessa kostnader bör börja löpa redan från dagen för tredskodomen. Författarna har dock inte närmare utvecklat sin ståndpunkt i detta hänseende. För egen del är jag närmast, med hänsyn till paragrafens ordalydelse, benägen att anse att utgångspunkten för räntberäkningen bör vara dagen för domen i återvinningsmålet, vilket är den dag då målet avgörs.

Som framgår av det föregående kan man ha olika uppfattningar i frågan hur domslutet skall utformas i en dom efter återvinning av en tredskodom. Det finns således inte anledning att kritisera Kalmar tingsrätt för dess sätt att formulera domslutet i den dom som gav anledning till detta ärende.

Kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats

(Dnr 3497-1999)

I ett beslut den 1 februari 2001 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Med anledning av en anmälan mot Polismyndigheten i Västra Götaland, (JO:s dnr 3139-1999) där anmälaren begärde att JO skulle granska polismyndighetens beslut att inte lämna ut en beslagtagen cykel, infordrades och granskades bl.a. Alingsås tingsrätts dom i mål – – – . Vid denna granskning gjordes följande iakttagelser.

Av stämningsansökan med därpå gjorda handanteckningar framgick att åklagaren i anslutning till åtalet för häleriförseelse framställde ett enskilt anspråk med följande lydelse: ”Det yrkas, att tingsrätten med hävande av beslaget på ifrågavarande cykel – – – beslutar, att cykeln skall tillställas M.M. Yrkandet innebär, att M.M. skall förklaras ha bättre rätt till egendomen. Som grund för talan åberopas i första hand brottet och i andra hand att godtrosförvärv inte skett eftersom E.L. inte har varit i god tro vid förvärvet.”

Med anledning av detta anspråk anförde tingsrätten i punkten 1 i domen under rubriken ”Beslut i övriga frågor, skadestånd m.m.” följande. ”M.M. förklaras äga bättre rätt till den i beslag tagna damcykeln av märket Monark, Ram nr – – – . Beslaget skall bestå till dess domen vunnit laga kraft – – – ”.

Jag beslutade att ta upp tingsrättens handläggning av anspråket på den i beslag tagna cykeln till utredning i ett särskilt ärende.

Utredningen

Från Hovrätten för Västra Sverige inhämtades att målet hade överklagats dit såvitt avsåg frågan om skadestånd och bättre rätt till cykeln – – –. Målet var inte avgjort.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att inkomma med upplysningar och yttrande

– över vilka åtgärder som vidtogs i syfte att skapa klarhet i det framställda enskilda anspråket (första meningen kontra andra meningen),

– över vilka överväganden som föranledde denna att i domslutet utforma punkten 1 på det sätt som angetts i det föregående.

Tingsrätten (genom lagmannen Björn Karlén) inkom med ett yttrande till vilket var fogat ett yttrande från rådmannen Sven-Erik Gerdin.

Sven-Erik Gerdin

Jag har som ordförande handlagt målet – – – dels vid tingsrättens sammanträde den 6 november 1998 vid prövning av det av polismyndigheten verkställda beslaget av cykeln, dels vid huvudförhandlingen den 12 januari 1999 vid prövningen av åtalet och det enskilda anspråket mot E.L.

Vid beslagsförhandlingen anförde åklagaren som skäl för fortsatt beslag att den beslagtagna cykeln skäligen kunde antas äga betydelse för utredningen om brott och vidare att den avhänts målsäganden, M.M., genom brott och att det krävdes att cykeln var i beslag för att säkerställa målsägandens rätt. Genom ett beslut den 6 november 1998 fastställde tingsrätten beslaget. Som skäl för beslutet anförde tingsrätten att det skäligen kunde antas att cykeln var avhänd målsäganden genom brott och för att säkerställa målsägandens rätt cykeln borde vara i beslag samt att skälen för åtgärden uppvägde det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebar för E.L.

Det framgick vid huvudförhandlingen att M. M. var mycket angelägen om att få tillbaka sin cykel. Också E.L. var angelägen om att cykeln skulle återställas till henne. Som framgår av protokollet från beslagssammanträdet ville hon att cykeln skulle lämnas kvar i hennes besittning även om beslaget fastställdes. E.L:s ombud ringde under målets handläggning ett antal samtal till tingsrätten och hade bl.a. synpunkter på beslagsbeslutet. Han ringde för övrigt också efter det att domen hade meddelats. Han ansåg att beslagsbeslutet var felaktigt och att detta inte hindrade att cykeln lämnades ut till E.L. Han uppgav vidare att han hade besökt polisen och begärt att cykeln skulle lämnas ut till E.L. När så inte skedde ville han att jag skulle beordra polisen att lämna ut den. Båda parter gjorde alltså i rättegången anspråk på cykeln. M.M:s enskilda anspråk innebar både en talan som gick ut på att cykeln skulle lämnas ut till henne och en fastställelsetalan om bättre rätt till cykeln. Tingsrätten uppfattade det enskilda anspråket som en talan om bättre rätt till cykeln och har behandlat talan på det sättet.

När tingsrätten avgjorde målet hade den att ta ställning i beslagsfrågan. Enligt reglerna i 3 kap. utsökningsbalken har cykeln – innan domen hade vunnit laga kraft – inte kunnat lämnas ut till målsäganden utan ett särskilt förordnande härom. Ett hävande av beslaget skulle, såvitt jag förstår, innebära att cykeln återställdes till den hos vilken beslaget hade skett, nämligen E.L.

Enligt 27 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken skall rätten, när målet avgörs, pröva om beslaget fortfarande skall bestå. Det har i olika sammanhang (bl.a. JO 1978/79 s. 28) konstaterats att ett beslag skall hävas i samband med en frikännande dom, även om det har ifrågasatts om inte detta bör gälla enbart de s.k. förverkandebeslagen. Vid olika sorters beslag gör sig ju olika hänsyn gällande; vid beslag för att säkerställa bevisning eller för att säkerställa ett återlämnande av stulet gods – det som brukar kallas återställandebeslag – gör sig gällande utredningshänsyn respektive hänsyn till en målsägande. Något utrymme för distinktioner mellan olika sorters beslag verkar dock inte finnas.

I målet mot E.L. ogillades åtalet för häleriförseelse. Däremot bifölls M.M:s talan om bättre rätt till cykeln. Enligt Fitgers kommentar till rättegångsbalken s. 27:22 a skall, om en målsägandes talan bifalls beslaget bestå, dock längst till dess domen får laga kraft. Även Polisrättsutredningen har i SOU 1995:47 s. 435 uttalat att det finns skäl att förordna om fortsatt beslag om en målsägandes enskilda anspråk har bifallits (se även betänkandet s. 439). De redovisade uttalandena tyder på att man kan komma till olika ståndpunkter i fråga om möjligheterna till fortsatt beslag för att säkra en målsägandes rätt trots ett ogillande av ett åtal beroende på om talan angående det enskilda anspråket har bifallits eller ej. Saken kompliceras emellertid genom att beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken ju är ett straffprocessuellt tvångsmedel, som skall handläggas enligt reglerna om brottmålsprocessen, medan syftet med ett återställandebeslag är att säkra en målsägandes anspråk med anledning av en civilrättslig talan. I detta fall hade tingsrätten som enda skäl för beslaget anfört att beslaget krävdes för att säkra målsägandens rätt. Ett sådant beslag kan därför närmast jämföras med ett civilrättsligt kvarstadsbeslut enligt 15 kap. rättegångsbalken. Om brottmålsreglerna skall tillämpas fullt ut trots att beslaget i detta fallet hade ett rent civilrättsligt syfte, kan det hävdas att ett ogillande av åtalet automatiskt medför att ett beslag, av vilket slag det vara må, skall hä-

vas. Så uppfattade jag emellertid inte reglerna och framför allt inte det nämnda uttalandet i kommentaren till rättegångsbalken. Jag utgick alltså från att det fanns möjlighet att förordna om fortsatt beslag i målet. På grund av vad jag visste om E.L:s – eller snarare hennes ombuds – inställning till målsägandens anspråk och att man kunde räkna med att hon, trots förordnandet om bättre rätt, skulle försöka få ut cykeln, beslutades därför om fortsatt beslag. Även med beaktande av E.L:s intressen framstod det som rimligt att beslaget skulle gälla till dess frågan om vem som hade bättre rätt till cykeln hade avgjorts slutligt.

M.M:s enskilda anspråk var oklart på det sättet att det innehöll dels ett yrkande om bättre rätt till cykeln, dels ett yrkande att cykeln skulle lämnas ut till henne. Tingsrätten uppfattade alltså yrkandet som en talan om bättre rätt. Såsom det enskilda anspråket var utformat borde det emellertid ha klarlagts. Det gjordes inte. Även om yrkandet om utlämnande av cykeln närmast riktar sig mot polismyndigheten kan hennes talan uppfattas som ett yrkande riktat mot E.L. om en överföring av besittningen av cykeln till henne på den grunden att hon har bättre rätt till den. I ett sådant yrkande skulle också kunna tolkas in en begäran om omedelbar verkställighet enligt 17 kap. 14 § rättegångsbalken. För att ge målsäganden möjlighet att säkra ett utlämnande av cykeln hade då eventuellt också kunnat föras på tal möjligheten till kvarstad enligt 15 kap. rättegångsbalken. Man hade då uppnått det syfte som beslutet om fortsatt beslag var avsett att tillgodose utan att komma i konflikt med den princip om förbud mot fortsatt beslag vid ogillande dom, som har behandlats av JO i den ovan nämnda ämbetsberättelsen.

Björn Karlén

För egen del vill jag tillägga följande. I frågan om beslag vill jag uttala att ett förordnande om fortsatt beslag tills domen vunnit laga kraft borde kunna hänföras under beslagsreglerna i ett fall som det förevarande då beslaget skett till säkerställande av målsägandens rätt. Emellertid tycks, såvitt man kan utläsa ur tillgängliga rättskällor, den tolkning som leder till att beslaget borde ha hävts vara den förhärskande. Det kan för övrigt noteras att Hovrätten för Västra Sverige har hävt beslaget redan innan den överklagade domen i sak ändrats eller prövats.

Som Sven-Erik Gerdin påpekat hade samma syfte som ett förordnande om fortsatt beslag kunnat uppnås med kvarstad. Dock är reglerna därom sådana att kvarstad sällan är ett bra alternativ i en pågående brottmålsrättegång. Däremot borde ett yrkande om äganderätt eller bättre rätt till den beslagtagna egendomen på ett naturligt sätt kunna kombineras med ett yrkande om att få besittningen till egendomen eller att få den utlämnad, sedan beslaget hävts. Talan borde då kunna föras med ett fullgörelseyrkande vid sidan om en fastställelsetalan om bättre rätt eller enbart med ett fullgörelseyrkande om besittningen varvid påståendet om bättre rätt åberopas som grund för talan. I flertalet fall skulle, som Sven-Erik Gerdin anfört, ett förordnande enligt 17:14 RB kunna meddelas. Rättens ordförande borde inom ramen för sin processledning kunna föra dessa frågor på tal och då skulle en del av de nu aktuella problemen kunna lösas på ett smidigt sätt. Den nu diskuterade lösningen har jag inte sett behandlad någonstans och det vore värdefullt att få den ytterligare belyst av JO. Vidare kan allmänt sägas att åklagarna, som ju skall biträda målsägandena, ofta intar en passiv hållning i frågor om bättrerättstalan och att de inte sällan saknar erfarenhet av vilka säkerhetsåtgärder som står en målsägande till buds.

Från Hovrätten för Västra Sverige inhämtades därefter att hovrätten den 24 september 1999 beslutade att häva beslaget av cykeln med motiveringen att skäl för beslag saknades, eftersom åtalet mot E.L. hade ogillats. Sedan parter-

na träffat en förlikning i saken avskrev hovrätten den 22 december 1999 målet från vidare handläggning.

Bedömning

Utformningen av det enskilda anspråket

Av 22 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) framgår att talan mot den misstänkte eller annan om enskilt anspråk i anledning av brott får föras i samband med åtal för brottet. Om anspråket inte tas upp i samband med åtalet, skall talan föras enligt reglerna för tvistemål.

Om åklagaren i samband med åtalet på målsägandens vägnar vill föra talan om enskilt anspråk med stöd av reglerna i 22 kap. RB, skall han enligt 45 kap. 4 § andra stycket RB uppge anspråket och grunden därför samt lämna bevisuppgift. När det gäller utformningen av yrkandet hänvisas i kommentaren till rättegångsbalken till vad som sägs i samma kommentar i anslutning till bestämmelsen i 42 kap. 2 § första stycket 1 RB (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:16). Enligt denna bestämmelse skall en ansökan om stämning innehålla ett bestämt yrkande.

Bestämmelserna om fullgörelsetalan och fastställelsetalan finns i 13 kap. RB. En fullgörelsetalan karaktäriseras av att käranden yrkar att domstolen förpliktar svaranden att fullgöra en prestation (1 §). Vid fastställelsetalan (2 §) yrkar käranden inte ett verkställbart avgörande utan att domstolen skall göra vad som skulle kunna betecknas som ett principuttalande om ett visst rättsförhållande (Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 13:4 b och 13:6).

I de fall där rättsförhållandet innebär att svaranden skall prestera något har käranden en viss möjlighet att välja mellan att väcka fastställelsetalan och att väcka fullgörelsetalan. Skiljelinjen är här inte huruvida prestationsskyldigheten är omedelbart föreliggande. Skillnaden mellan de två formerna av talan hänför sig i stället i första hand till om käranden önskar en verkställbar dom eller inte. Fastställelsedomen är nämligen inte direkt verkställbar utan måste i händelse av bristande fullgörelse följas av en fullgörelsetalan (Fitger, a.a., s.13:18).

Det kan vara tillräckligt att väcka en fastställelsetalan i ett fall där käranden är säker på att svaranden kommer att ställa sig en bifallande dom till efterrättelse. I andra situationer är en fullgörelsetalan över huvud taget inte något praktiskt alternativ. Detta är exempelvis fallet om käranden vill ha fastställt att han har bättre rätt än svaranden till viss egendom som käranden redan besitter. Om emellertid svaranden besitter egendomen, kan käranden yrka att svaranden förpliktas avträda denna. Det föreligger då en fullgörelsetalan (Fitger, a.a., s. 13:6).

Det åligger domstolen att genom s.k. materiell processledning verka för att tvistefrågorna blir klarlagda samt att otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar avhjälps (jfr 42 kap. 8 § RB). Frågan i vilken utsträckning rätten skall vara aktiv i detta avseende hör till de mest omdiskuterade inom processrätten.

I Rättegångsutredningens delbetänkande SOU 1982:26 uttalades beträffande gränserna för den materiella processledningen i brottmål (s. 132), att

utgångspunkten, när det gäller utredningsansvaret i skadeståndsfrågan, måste vara att denna är av rent dispositiv natur. Härav följer enligt utredningen att rättens förpliktelser i vad avser utredningens fullständighet i princip sträcker sig lika långt som bör gälla för de dispositiva tvistemålens del. I sistnämnda hänseende uttalade utredningen under rubriken Processledning beträffande yrkanden, att det även enligt gällande rätt torde vara självklart att rätten skall gripa in för att reda ut innebörden i ett otydligt formulerat yrkande (s. 122).

I rättsfallet NJA 1999 s. 260 har Högsta domstolen behandlat frågan om den materiella processledningen vid handläggningen av enskilda anspråk i brottmål. Det uttalas härvid bl.a. att det är naturligt att de straffrättsliga frågorna står i förgrunden, när det i ett brottmål förs skadeståndstalan på grund av en gärning som omfattas av åtalet, men att det är viktigt att även enskilda anspråk ägnas tillräcklig uppmärksamhet så att t.ex. parternas ståndpunkter blir klarlagda. Det kan då enligt Högsta domstolen krävas materiell processledning från rättens sida för att eventuella ofullständigheter och oklarheter skall undanröjas.

I det här aktuella målet formulerade åklagaren det enskilda anspråket enligt följande. ”Det yrkas, att tingsrätten med hävande av beslaget på ifrågavarande cykel – – – beslutar, att cykeln skall tillställas M.M. Yrkandet innebär, att M.M. skall förklaras ha bättre rätt till egendomen. Som grund för talan åberopas i första hand brottet och i andra hand att godtrosförvärv inte skett eftersom E.L. inte har varit i god tro vid förvärvet.”

Sven-Erik Gerdin har uppgett att målsägandens enskilda anspråk var oklart men att han uppfattade yrkandet som en talan om bättre rätt. Han har vidare förklarat att det, som det enskilda anspråket var utformat, borde ha klarlagts vad som avsågs.

Det enskilda anspråket var formulerat på sådant sätt att det var oklart om åklagaren framställde ett yrkande om fullgörelse bestående i att cykeln skulle lämnas ut till målsäganden eller ett yrkande om fastställelse av bättre rätt till cykeln. Det enskilda anspråket kunde i själva verket uppfattas som om målsäganden ville föra såväl en fastställelse- som en fullgörelsetalan. Det är således tydligt att saken, som Sven-Erik Gerdin har uttalat, borde ha blivit föremål för utredning från rättens sida beträffande vad som avsågs med anspråket och att materiell processledning därmed var påkallad.

Tingsrättens ställningstagande att betrakta det enskilda anspråket som en fastställelsetalan föranleder härutöver följande kommentarer från min sida.

En fastställelsedom är, som nyss nämnts, inte direkt verkställbar, och den ger därför inte käranden någon möjlighet att t.ex., om så skulle behövas, begära bistånd från kronofogdemyndigheten med att få ut den egendom som avses med domen. Det förhållandet att motpartens besittning av egendomen tillfälligt kan ha rubbats genom att denna tagits i beslag hos honom och därför finns hos polisen saknar i princip betydelse i sammanhanget (jfr SOU 1995:47 s. 447 f.). I händelse av bristande fullgörelse måste fastställelsedomen således följas av en fullgörelsetalan. Det finns därför goda skäl att anta att en målsägande som i ett brottmål framställer ett yrkande avseende rätten till viss egendom avser att föra en fullgörelse- och inte en fastställelsetalan.

I det här aktuella fallet tydde den första meningen i det enskilda anspråket på att målsägandens avsikt var att få cykeln utlämnad till sig med tingsrättens avgörande som grund. Som nyss har nämnts borde emellertid de oklarheter som förelåg i fråga om målsägandens talan ha föranlett ordföranden att fråga åklagaren hur den skulle uppfattas. Om åklagaren då hade uppgett att det var en fastställelsetalan som avsågs, hade det varit lämpligt att ordföranden genom ytterligare frågor eller påpekanden hade försökt utröna om detta verkligen var målsägandens avsikt.

Allmänt gäller att enskilda anspråk som framställs inom ramen för en brottmålsprocess kan komma att ställa särskilda krav på materiell processledning från rättens sida, eftersom parterna inte alla gånger är närmare förtrogna med de civilrättsliga frågeställningar som kan uppkomma. Jag vill här peka på de konsekvenser som en felaktigt utformad talan kan få för en part – exempelvis att den i domen fastlagda rättsföljden inte överensstämmer med vad målsäganden vill uppnå.

Fråga om beslagets bestånd

I 27 kap. RB finns bestämmelser om vissa straffprocessuella tvångsmedel, däribland beslag. Enligt 27 kap. 1 § RB kan ett föremål tas i beslag bl.a. om det skäligen kan antas vara någon avhänt genom brott. Sådana beslag brukar benämnas återställandebeslag, eftersom syftet med beslaget är att säkerställa att föremålet kan återställas till ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen.

Om det inte längre föreligger skäl för ett beslag skall det enligt 27 kap. 8 § första stycket RB omedelbart hävas. Av bestämmelsens fjärde stycke följer att rätten, när målet avgörs, skall pröva om ett beslag fortfarande skall bestå.

En fråga som har tilldragit sig betydande uppmärksamhet är om ett beslag alltid skall hävas i samband med en frikännande dom eller – beroende på beslagsgrunden – vid ett ogillat yrkande om förverkande eller enskilt anspråk. Ett hävande av beslag kan i vissa fall försvåra såväl genomförandet av rättegången i högre instans som verkställigheten av ett avgörande i ny riktning (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 27:22 a).

JO har vid flera tillfällen intagit den ståndpunkten att ett beslag alltid skall hävas om den mot den tilltalade väckta talan ogillas (se bl.a. JO 1962 s. 46 och 1973 s. 111). JO Wigelius ifrågasatte visserligen i ett beslut (JO 1978/79 s. 28) om inte de synpunkter som anförts till stöd för den rådande rättsuppfattningen, att beslag alltid skall hävas vid ogillat yrkande, borde kunna reserveras för de beslag som sker till säkerställande av förverkande på grund av brott. Han uttalade emellertid fortsättningsvis följande i frågan: ”Den rådande rättsuppfattningen att beslag alltid skall hävas vid ogillat yrkande torde emellertid få anses ligga så pass fast att tillräckligt utrymme inte finns för de distinktioner mellan olika sorters beslag som det enligt min mening kan finnas anledning att göra. Inte heller kan det gärna finnas utrymme för olika bedömningar beroende på exempelvis den frikändes intresse av att återfå den beslagtagna egendomen.”

Jag anser mot den här angivna bakgrunden att beslaget skulle ha hävts i samband med att den frikännande domen meddelades.

Fråga om tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal

(Dnr 4136-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav N. S. att han vid ett besök vid Kalmar tingsrätt den 1 november 1999 fått beskedet av lagmannen Lars Annerén att det inte var tillåtet att fotografera in i en rättssal från korridoren utanför och inte heller in genom ett fönster. Denna tolkning av lagen hade enligt N. S. inte redovisats av någon annan tingsrätt. N. S. gjorde gällande att Lars Anneréns tolkning var felaktig samt begärde att JO skulle utreda om Lars Annerén hade begått tjänstefel.

Utredningen

Kalmar tingsrätt anmodades att komma in med ett yttrande över vad N. S. hade anfört i sin anmälan.

Som remissvar inkom tingsrätten med ett av lagmannen Lars Annerén avgivet yttrande till vilket hade fogats en kopia av ett brev från tingsrätten till N. S.

I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Såsom framgår av kopia av brev från mig till N. S. blev jag 1999-11-01 på väg till lunch uppfångad av bland andra N. S. utanför tingsrättens rättssalar och tillfrågad om min syn på rättegångsbalkens bestämmelser om förbud mot fotografering i rättssal. Frågan gällde närmare huruvida det var tillåtet att stå i dörröppningen till en rättssal och fotografera in i rättssalen sedan målet påropats. Jag har inget minne av att diskussionen även gällde tillåtligheten av att fotografera in genom ett fönster. Jag delgav N. S. den uppfattning som framgår av handlingarna, d v s att företeelsen strider mot fotograferingsförbudet och är störande. Sett uteslutande till N. S:s anmälan har saken således inte anknytning till ett visst konkret fall utan utgör ett allmänt uttalande från min sida om min inställning till hur viss lagstiftning bör tillämpas. – – –

N. S:s frågor till mig har emellertid förmodligen anknytning till en incident som hade inträffat tidigare samma dag under huvudförhandlingen i ett uppmärksammat brottmål – – –. Sedan målet efter en paus på nytt påropats och parter och samtliga åhörare intagit sina platser höll någon upp dörren till rättssalen för en TV-fotograf – för mig obekant vem – som fotograferade in i rättssalen mot den tilltalade. Jag uppmanade vederbörande att sluta fotografera och stänga dörren, vilket genast åtlyddes.

I 5 kap. 9 § rättegångsbalken stadgas att fotografi inte får tas i rättssalen. I motiven till bestämmelsen (NJA II 1943 s. 63) anges att fotografering i rättssalen i allmänhet verkar störande på förhandlingarna och kan, då det gäller tilltalad i brottmål, vara ägnad att utsätta denne för ett onödigt lidande. Detta gäller enligt min mening självfallet oavsett om fotografen står inne i själva rättssalen eller omedelbart utanför tröskeln till rättssalens dörr och fotograferar. Bortsett från reglerna om fotograferingsförbud är ett dylikt beteende utomordentligt störande på förhandlingen eftersom parters och andras uppmärk-

samhet så småningom kommer helt eller delvis att riktas mot fotografen och i princip omöjliggör att förhandlingen kan slutföras. Ett tillåtande av fotografering på angivet sätt – vilket i så fall innebär att rättssalens dörr måste hållas öppen under förhandlingen eller till och från öppnas – skulle innebära ett hinder när det gäller att genomföra muntliga förhandlingar i domstol.

I ett beslut den 10 november 2000 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

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

I förarbetena till 5 kap. 9 § RB anförde Processlagberedningen bl.a. följande (NJA II 1943 s. 63).

Fotografering i rättssalen verkar i allmänhet störande på förhandlingen och kan, då det gäller tilltalad i brottmål, vara ägnad att utsätta denne för ett onödigt lidande. Med hänsyn härtill och för att undgå ojämnhet i tillämpningen har i första stycket tredje punkten stadgats ovillkorligt förbud mot fotografering i rättssalen. Tydligt är emellertid, att stadgandet avser förbud mot fotografering endast under pågående förhandling. – – –

Frågan om fotograferingsförbudet har senare varit föremål för överväganden i en proposition med förslag till ändringar i rättegångsbalken m.m. (prop. 1979/80:87 s. 12). I propositionen konstaterades att förbudet i 5 kap. 9 § RB mot fotografering i rättssalen var välgrundat och fyllde en viktig funktion från såväl integritetsskydds- som ordningssynpunkt. Förbudet, som uppgavs avse endast fotografering under själva förhandlingen och gälla även elektronisk bildupptagning såsom vid inspelning för TV, ansågs väl avgränsat. Det konstaterades vidare att det inte hade framkommit något som pekade på ett behov av ändring med följd att dåvarande ordning borde behållas.

Jag finner inte skäl att i detta sammanhang uttala mig om annat än i vad mån Lars Anneréns åtgärd att uppmana TV-fotografen att upphöra att fotografera in i rättssalen var rättsligt grundad.

Som framgår av det föregående har bestämmelsen om förbud mot fotografering i en rättssal tillkommit i första hand för att förhindra att det förekommer några störande moment under en domstolsförhandling. Som likaledes framgår har man vid bestämmelsens tillkomst också vägt in integritetsaspekter.

En förutsättning för att bestämmelsen om fotograferingsförbudet skall vara tillämplig är att en förhandling har inletts. När en förhandling pågår är det givetvis lika störande om fotograferingen sker inne i rättssalen som om den sker från en korridor utanför in genom en öppen dörr till rättssalen. Regeln om fotograferingsförbud måste därför rimligen tolkas så att den träffar även situationer av sistnämnda slag.

I det av Lars Annerén åsyftade fallet hade förhandlingen uppenbarligen påbörjats men avbrutits för en paus. Fotograferingen ägde sedan rum efter det

att parter och åhörare efter pausen intagit sina platser och förhandlingen skulle återupptas. Lars Anneréns åtgärd att i detta läge uppmana fotografen att sluta att fotografera kan på intet sätt kritiseras.

Långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt

(Dnr 3942-2000)

Anmälan

A. P. begärde, i egenskap av förvaltare för A.K., att JO skulle granska handläggningstiden i ett tvistemål vid Stockholms tingsrätt i vilket A.K. var kärande. Målet var anhängiggjort 1995 och hade, när anmälan kom in till JO i november 2000, ännu inte satts ut till huvudförhandling.

Utredning

Dagboksbladet och akten i målet infordrades och granskades. Muntliga upplysningar inhämtades också från tingsrätten. Vid granskningen framkom bl.a. följande.

I en ansökan om stämning, som kom in till tingsrätten den 10 november 1995 och som därefter kompletterades, yrkade A.K. att G.M. och A.M. skulle utge vissa belopp och vissa aktier till henne. Grunden för talan är i huvudsak att G.M. är skadeståndsskyldig i första hand enligt bestämmelserna i 18 kap. handelsbalken, på grund av att han inte hade fullgjort sin redovisningsskyldighet för ett sysslomannauppdrag avseende förvaltning m.m. av ett dödsbo, och i andra hand på grund av brottslig gärning. Beträffande A.M. är grunden för talan i första hand att hon enligt allmänna rättsgrundsatser är återbetalningsskyldig för kontanter respektive återbäringsskyldig för aktier som hon uppburit eftersom hon inte haft någon fordran som berättigat henne att erhålla pengarna respektive aktierna. I andra hand har framförts påstående om skadeståndsskyldighet på grund av brott.

Tingsrätten utfärdade stämning den 1 mars 1996. Svarandena bestred käromålet och åberopade bl.a. att kärandens talerätt var preskriberad. I april 1997 hölls en muntlig förberedelse. Därefter hade skriftväxling förekommit mellan parterna, och tingsrätten meddelade i juli 1998 beslut i frågor om mellandom och redovisningsskyldighet. Skriftväxlingen hade sedan fortsatt. I november 2000 meddelade tingsrätten beslut i frågor beträffande mellandom, deldom och edition.

Ärendet remitterades till tingsrätten med begäran om upplysningar och yttrande över anledningen till att målet ännu inte var avgjort.

Tingsrätten (lagmannen Lena Berke) inkom med ett yttrande till vilket var fogat yttranden från nuvarande rotelinnehavaren rådmannen Bjarne Karlsson och chefsrådmannen på avdelningen Bo Blomquist.

I ett beslut den 29 maj 2001 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Rätten har skyldighet att se till att handläggningen av ett mål inte i onödan drar ut på tiden. Enligt 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken (RB) skall rätten driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Bestämmelsen är en kodifiering av en redan tidigare gällande princip om att ansvaret för att målets handläggning fortskrider ligger på rätten (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 42:22). Rätten fullgör sina förpliktelser i detta hänseende genom formell processledning som består i olika åtgärder för att styra processens yttre förlopp.

Under förberedelsen skall rätten allt efter målets beskaffenhet verka för att tvistefrågorna blir klarlagda och att parterna anger allt som de vill åberopa i målet. Rätten skall genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar (42 kap. 8 § andra stycket RB). Rätten får vidare bestämma att olika frågor eller olika delar av målet skall behandlas var för sig under förberedelsen (42 kap. 8 § tredje stycket RB). När ett skriftligt svaromål har kommit in till rätten, skall sammanträde hållas så snart som möjligt, om det inte med hänsyn till målets beskaffenhet är lämpligare med fortsatt skriftväxling (42 kap. 9 § tredje stycket RB). Presumtionen är alltså att förberedelsen skall vara muntlig sedan skriftligt svaromål inkommit.

För att kunna fullgöra sin skyldighet att driva målet till ett snabbt avgörande har rätten till sitt förfogande ett flertal verktyg. Här kan nämnas reglerna om frågeförteckning, om s.k. stupstocksföreläggande och om sammanfattning av parternas ståndpunkter (42 kap. 14, 15 och 16 §§ RB). Sedan den 1 juli 2000 har rätten vidare enligt 42 kap. 15 a § RB möjlighet att meddela parterna att förberedelsen skall anses avslutad vid en viss senare tidpunkt och att parterna därefter kan åberopa nya omständigheter och nya bevis endast under vissa särskilda förutsättningar.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det är av stor vikt att en domare agerar med fasthet vid utövandet av den formella processledningen och att han eller hon hela tiden är aktiv under förberedelsen (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 42:22).

Handläggningen av det här aktuella målet vid tingsrätten har nu pågått i fem och ett halvt år. Under förberedelsen har endast ett sammanträde hållits. I övrigt har förberedelsen varit skriftlig. Denna har i flertalet fall bestått i att tingsrätten har sänt över inkomna inlagor från det ena ombudet till motpartsombudet med föreläggande att inkomma med skriftligt yttrande inom viss angiven tid.

Bjarne Karlsson, som tog över handläggningen av målet den 1 januari 1999, har upplyst att målet inte är utsatt till huvudförhandling eftersom rätten har haft att ta ställning till vissa handläggningsfrågor rörande redovisningsskyldighet, edition och mellandom. Beslut i frågor om edition, deldom och mellandom meddelades den 24 november 2000. Samtidigt förelades kärandeombudet att senast den 15 december 2000 inkomma med slutlig bevisuppgift. Det har vidare upplysts att kärandeombudet nu har drabbats av allvarlig sjukdom och därför begärt sitt entledigande som rättshjälpsbiträde för käranden.

Bjarne Karlsson har anfört att handläggningen av målet har varit tidsödande på grund av dettas omfattning och vad målet rör. Ombuden har vid flera tillfällen ändrat sina yrkanden i handläggningsfrågor, varvid kommunikation har varit nödvändig. De anstånd som förekommit har enligt Bjarne Karlsson beviljats på goda grunder, bl.a. sjukdom. Det som enligt hans uppfattning har varit den enskilt största bidragande orsaken, utöver anstånden, till tidsåtgången är att ett stort antal inlagor har getts en utformning som medfört ett tidsödande arbete bara för att man överhuvudtaget skulle kunna förstå dem.

Lena Berke har framhållit att målet är omfattande och komplicerat och inrymmer olika processuella frågor som först behövt lösas. Hon har vidare anfört att det är svårt att se att någon försummelse skulle ligga tingsrätten till last.

Som har framhållits i det föregående ankommer det på rätten att se till att målen förs fram till avgörande. Vilka krav som härvid ställs på domarens formella processledning beror bl.a. på målets karaktär och på det sätt på vilket parterna utför sin talan. I fråga om det här aktuella målet framgår att parternas inlagor inte har varit helt lättillgängliga, att ombuden vid flera tillfällen har ändrat sina yrkanden i handläggningsfrågor och att ett stort antal anstånd har begärts. Det är uppenbart att en omfattande och komplicerad tvist kräver särskilda insatser i fråga om processledning för att förberedelsen skall kunna drivas snabbt, koncentrerat och effektivt. Enligt min mening har tingsrätten inte uppfyllt detta krav. Det finns anledning att anta att handläggningstiden hade kunnat förkortas i förhållande till vad som nu blivit fallet, om rätten i större utsträckning hade tillämpat en ordning med muntlig förberedelse i syfte bl.a. att få klarhet om parternas ståndpunkter.

Det förhållandet att ett ombud insjuknar är ägnat att fördröja handläggningen. Detta är emellertid självfallet någonting som tingsrätten inte kan lastas för.

Åklagar- och polisväsendena

En polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade

(Dnr 3556-1998)

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade K.N. befattningshavare vid Polismyndigheten Värmland med anledning av beslut att hämta barn till förhör i en mordutredning. K.N. ifrågasatte vidare det sätt på vilket befattningshavare vid socialförvaltningen i Arvika kommun hade agerat när förhören genomfördes.

Utredning

Utredningsåtgärder m.m.

Från Polismyndigheten Värmland inhämtades och granskades en åtgärdsjournal samt handlingar i det aktuella ärendet. Från Åklagarkammaren i Karlstad inhämtades och granskades handlingar och diarieblad i två ärenden. Muntliga upplysningar inhämtades från socialförvaltningen i Arvika kommun.

Av handlingarna framgick att en fyraårig pojke, K., hittades död i Arvika kommun den 16 augusti 1998. Förundersökning inleddes avseende misstanke om våldsbrott, och kriminalkommissarien Rolf Sandberg ansvarade för förundersökningsledningen fr.o.m. den 18 augusti 1998.

Vid granskningen av handlingarna kunde utläsas att Rolf Sandberg hade beslutat att ett antal personer skulle hämtas till förhör som skulle ske upplysningsvis. Den 15 september 1998 hämtades åtta barn under 15 år i sina skolor.

Dåvarande chefsåklagaren Anders Manholm övertog det formella ansvaret för ledningen av förundersökningen den 23 september 1998. Därefter registrerades i diariet hos Åklagarkammaren i Karlstad fyra personer under 15 år som misstänkta för brott.

Enligt en anteckning i en åtgärdsjournal, som under utredningen fördes vid Polismyndigheten Värmland, delegerade Anders Manholm den 23 september 1998 förundersökningsledarskapet till Rolf Sandberg.

Av åtgärdsjournalen framgick vidare att det den 19 augusti 1998 fattades ett beslut att ingen skulle få tala med pressen utöver Rolf Sandberg. Det kunde också utläsas att förhören fr.o.m. den 28 september 1998 skulle bandas från början till slut men kunde skrivas ut på ”sedvanligt sätt”. Av journalen framgick härutöver att fingeravtryck hade tagits av personer under 15 år som var misstänkta för brott. Enligt en annan uppgift i journalen skulle det lämnas information om utredningen i skolor. Det framgick också att det lämnades sådan information i samband med att utredningen avslutades.

Av diariebladen i de aktuella ärendena vid Åklagarkammaren i Karlstad framgick att Anders Manholm den 1 november 1998 beslutade att lägga ned förundersökningen avseende ett antal personer under 15 år.

Av en anmälan framgick att två personer under 15 år den 10 november 1998 hade upptagits som skäligen misstänkta för mord.

Vid granskningen av handlingarna kunde det vidare konstateras att det under brottsutredningen hade förekommit hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning avseende barn under 15 år som hade ansetts vara skäligen misstänkta för brott. Med anledning av dessa iakttagelser beslutade jag att åklagarens och tingsrättens handläggning av dessa frågor skulle utredas i ett särskilt ärende hos JO (dnr 267-1999). Sedan jag hade beslutat att inleda förundersökning i ärendet överlämnade jag det med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän till Riksåklagaren för fortsatt handläggning. F.d. lagmannen Bertil af Klinteberg vid Arvika tingsrätt och Anders Manholm har därefter dömts för tjänstefel med anledning av sin handläggning av frågorna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se Hovrättens för Västra Sverige domar den 14 juli 2000 i mål B 5644-00 och den 12 september 2000 i mål B 2189-00).

Remiss

Med anledning av de iakttagelser som hade gjorts vid genomgången av de infordrade handlingarna remitterades ärendet till Polismyndigheten Värmland och till Åklagarmyndigheten i Västerås.

Från polismyndigheten infordrades upplysningar och yttrande över följande frågeställningar.

1. Vad var orsaken till att förundersökningsledarskapet överlämnades till åklagare först den 23 september 1998?

2. Hur beaktades bestämmelserna i 31 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), sedan det hade framkommit att någon kunde misstänkas för att före 15 års ålder ha begått brottet?

3. Vad var grunden för de hämtningsbeslut som fattats i utredningen?

4. Vad var orsaken till att de hämtningar som genomfördes den 15 september 1998 kom att ske i de berörda barnens skolor och inte på annat sätt?

5. Hur hade de grundlagsreglerade yttrande- och meddelandefriheterna beaktats vid det beslut som finns angivet i åtgärdsjournalen den 19 augusti 1998 om att ingen får tala med pressen utöver Rolf Sandberg och vem hade fattat beslutet?

6. Hur beaktades sekretesslagens bestämmelser vad gäller förundersökningen och utredningen enligt LUL när det i samband med att utredningen avslutades lämnades information om ärendet i bl.a. skolor?

7. Hur beaktades rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens bestämmelser om protokollering när polisen den 28 september 1998 gick över till att banda förhören i dessas helhet?

8. Vilken var grunden för att ta fingeravtryck av personer under 15 år som var misstänkta för brott?

9. Vad var bakgrunden till att två personer under 15 år den 10 november 1998 hade upptagits som skäligen misstänkta på en anmälan och i vad mån har detta medfört en registrering i misstankeregistret?

Polismyndigheten (länspolismästaren Rolf Kläppe) kom in med ett yttrande.

Från åklagarmyndigheten infordrades upplysningar och yttrande över följande frågeställningar.

1. Vad var orsaken till att åklagare övertog förundersökningsledarskapet för utredningen först den 23 september 1998?

2. Hur beaktades bestämmelserna i 31 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), sedan det hade framkommit att någon kunde misstänkas för att före 15 års ålder ha begått brottet?

3. Enligt en åtgärdsjournal upprättad i utredningen delegerade chefsåklagaren Anders Manholm den 23 september 1998 förundersökningsledarskapet till kommissarie Rolf Sandberg. Vad var orsaken till och grunden för detta beslut?

4. Vad var orsaken till att Anders Manholm den 1 november 1998 beslutade att *förundersökningen* skulle läggas ned avseende ett antal personer som var under 15 år?

Åklagarmyndigheten (dåvarande överåklagaren Folke Ljungwall) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats yttranden från chefsåklagaren Staffan Söderberg och Anders Manholm.

Med anledning av remissvaret från polismyndigheten inhämtades muntliga upplysningar från Rolf Sandberg. Därefter remitterades ärendet ånyo till polismyndigheten och åklagarmyndigheten.

Polismyndigheten skulle lämna upplysningar och yttra sig enligt följande.

1. I ärendet bedrevs enligt uppgift utredningar enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) mot fyra barn samt en förundersökning. Vilka möjligheter har funnits att överblicka de åtgärder som genomförts i respektive utredning, exempelvis vilka beslag som gjordes i LUL-utredningarna och i den pågående förundersökningen?

2. Under förundersökningen fattade Rolf Sandberg beslut om att hämta personer under 15 år, som inte var misstänkta för brott, till förhör. Var det erforderligt att besluta om hämtning till förhör eller kunde de ha kallats till förhör? Har det förelegat förutsättningar att hämta personer i den aktuella åldern med tanke på att de inte var misstänkta för brott?

Polismyndigheten (Rolf Kläppe) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats bl.a. upplysningar från Rolf Sandberg.

Med anledning av att det under utredningen hos JO hade uppgetts att beslut om tagande av fingeravtryck under LUL-utredningarna hade fattats av åklagare anmodades åklagarmyndigheten att inkomma med yttrande över vad som påstått. Om påståendet befanns vara korrekt skulle yttrandet innehålla uppgift om vilken rättslig grund som åberopades till stöd för åtgärden.

Åklagarmyndigheten (Folke Ljungwall) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar som Staffan Söderberg hade inhämtat från Anders Manholm.

ChefsJO Eklundh anförde i ett beslut den 30 mars 2001 bl.a. följande.

Den rättsliga regleringen

Allmänt om förundersökning och förundersökningsledning

En förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken [RB]). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom samt målet så beredas, att bevisningen kan vid huvudförhandlingen förebringas i ett sammanhang (23 kap. 2 § RB). Beslut om att inleda förundersökning fattas av en polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket RB).

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har i samråd utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (RÅFS 1997:12; FAP 403–5). I avsnitt 2.4 nämns som ett exempel sådana särskilda omständigheter som gör det motiverat att åklagaren leder förundersökningen, trots att det är fråga om en sak som annars skulle anses vara av enkel beskaffenhet, att det är fråga om ett brott där barn skall höras under förundersökningen eller om brott som är svårbedömda eller där det annars med hänsyn till utredningens art eller omfattning är påkallat att åklagaren leder förundersökningen.

Bestämmelser om förundersökningsledarens ansvar finns i förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK). Undersökningsledaren har enligt 1 a § andra stycket ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet. Leds förundersökningen av någon annan än åklagaren, skall undersökningsledaren enligt 2 § första stycket hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång, i den mån det behövs med hänsyn till brottets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt.

Förundersökningar skall bedrivas under beaktande av den s.k. hänsynsprincipen. I 23 kap. 4 § första stycket andra meningen RB föreskrivs att en förundersökning bör bedrivas på sådant sätt att ingen onödigt utsätts för misstankar eller får vidkännas kostnader eller olägenheter.

Hänsynsprincipen kommer, såvitt gäller förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, till uttryck också i 17 § FUK. Det föreskrivs där att ett sådant förhör skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Särskild varsamhet bör iakttas om förhöret rör sexuallivet. Det bör noga tillses att

uppseende inte väcks kring förhöret. Detta får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör bör äga rum endast en gång, såvida det inte främst med hänsyn till den som förhörs är lämpligare att hålla flera förhör. Också regeln i 23 kap. 10 § fjärde stycket RB är av intresse i detta sammanhang. Om den som hörs är under 15 år, bör enligt denna regel den som har vårdnaden om honom vara närvarande vid förhöret, om det kan ske utan men för utredningen.

Man måste vid bedrivandet av en förundersökning beakta också ett antal andra principer av betydelse för den enskildes rättssäkerhet, nämligen ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Ändamålsprincipen innebär att en regel som tillåter ett ingripande mot en enskild inte får användas för något annat ändamål än vad lagstiftaren har avsett. Detta ändamål framgår normalt av regelns ordalydelse. Så är exempelvis fallet i fråga om de bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar de brottsutredande organens möjligheter att vidta tvångsåtgärder av olika slag under en förundersökning.

Behovsprincipen innebär att ett ingripande får göras endast om det behövs för att man skall uppnå det åsyftade resultatet, och proportionalitetsprincipen innebär att en åtgärd mot en enskild får vidtas endast om skälen för den uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna anses gälla generellt utan särskilt lagstöd som allmänna rättsgrundsatser. Proportionalitetsprincipen är emellertid också uttryckligen fastlagd i ett antal bestämmelser i rättegångsbalken (se t.ex. 24 kap. 1 § tredje stycket, 25 kap. 1 § tredje stycket och 27 kap. 1 § tredje stycket).

Utredning enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Bestämmelser om handläggningen av frågor avseende brott begångna av den som inte har fyllt 15 år finns i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

Kan någon misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott får utredning rörande brottet inledas (1) om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge, (2) om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet, (3) om det behövs för att efterforska gods som åtkommits genom brottet, eller (4) om det annars är av särskild vikt att utredning om brottet äger rum. Har den unge inte fyllt tolv år får utredning inledas endast om det föreligger synnerliga skäl (31 §).

Bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. 3 §, 4 §, 6–12 §§, 13 § första stycket och andra stycket andra och tredje meningarna, 14 §, 17 §, 18 § andra stycket, 19 §, 21 § och 24 § RB skall i tillämpliga delar gälla beträffande sådan utredning som avses i 31 § LUL (32 §).

Under en utredning som avses i 31 § LUL skall, om det inte möter hinder, företrädare för socialtjänsten närvara vid förhör med den unge (33 § första stycket).

Misstänks någon att före 15 års ålder ha begått ett brott får åklagare, om det krävs ur allmän synpunkt, efter framställning av en socialnämnd, länsstyrelse eller vårdnadshavare för den unge, begära prövning hos domstol huruvida den unge har begått brottet, s.k. bevistalan (37 § första stycket).

Är någon misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. RB företas mot den unge. Vad som i 27 kap. 7 och 8 §§ sägs om åtal och om verkan av att åtal inte väcks skall i stället avse bevistalan och talan om förverkande samt verkan av att sådan talan inte väcks. Tvångsmedel som avses i 24–26 kap. RB får inte användas (35 §).

Hämtning till förhör

Underlåter den som kallats till förhör utan giltig orsak att hörsamma kallelsen och överstiger inte väglängden mellan den plats, som utsatts för förhöret, och den, där han har sin bostad eller vid kallelsens mottagande uppehöll sig, femtio kilometer, får han hämtas till förhöret. Utan föregående kallelse får den som uppehåller sig inom en väglängd av femtio kilometer 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 inte skulle hörsamma en kallelse eller i anledning av en kallelse skulle genom att undanröja bevis eller på annat sätt försvåra utredningen (23 kap. 7 § RB).

Hämtning till förhör av den som skall höras som vittne eller annars utan att vara misstänkt för brott bör äga rum endast när det föreligger skäl av särskild vikt för en sådan åtgärd, såsom att förhöret inte eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats, där den som skall höras befinner sig, eller att ett vittne behöver inställas på viss plats för en konfrontation eller på en brottsplats för prövning av vittnets iakttagelseförmåga eller till ett rekonstruktionsförsök eller att särskild skyndsamhet är av nöden med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt (6 § andra stycket FUK).

Som framgår av hänvisningen i 32 § LUL till olika bestämmelser i rättegångsbalken är reglerna om hämtning till förhör tillämpliga också under utredningar enligt 31 § LUL. Frågan om tillämpningen av dessa regler under LUL-utredningar har behandlats i proposition 1983/84:187 s. 22. Det sägs där att möjligheterna till hämtning och medtagande till förhör bör ske med hänsynstagande till barnets ålder och mognad. Hämtning till förhör bör så långt möjligt undvikas. Är en sådan åtgärd nödvändig är det enligt vad som sägs i propositionen viktigt att det sker på ett diskret sätt och med all den hänsyn som förhållandena påkallar. Endast i undantagsfall bör hämtningen utföras av uniformerad polis eller på något ställe där uppmärksamhet kan väckas. Det betonas särskilt att varken hämtning eller förhör bör ske i skola annat än när mycket speciella skäl föreligger.

Fingeravtryck

Fingeravtryck får inom ramen för en förundersökning tas av envar om det behövs för vinnande av utredning av brott med fängelse i straffskalan (28 kap. 14 § RB). Som framgår av det föregående får emellertid enligt 35 § LUL inga

andra straffprocessuella tvångsmedel än beslag, husrannsakan och kroppsvisitation enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. RB användas mot någon som är misstänkt för att ha begått ett brott före 15 års ålder.

Bedömning

Förundersökningsledningen

Den 16 augusti 1998 påträffades en fyraårig pojke, K., död i Arvika kommun. Efter det att en rättsläkare hade konstaterat att pojken kunde ha utsatts för ett våldsbrott inleddes en förundersökning. Förundersökningen leddes till en början av polismyndigheten. Först efter en dryg månad inträdde åklagaren som förundersökningsledare.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen skall ledningen av en förundersökning övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, om saken inte är av enkel beskaffenhet. Vidare gäller att åklagaren också i annat fall skall överta ledningen av förundersökningen, om det är påkallat av särskilda skäl. Dessa regler är obligatoriska. Åklagaren är således skyldig att inträda som förundersökningsledare om något av de här nämnda fallen föreligger.

Frågan om vad som är särskilda skäl för ett åklagarinträde redan innan det föreligger skälig misstanke mot en viss person har behandlats i olika sammanhang. Jag kan i detta hänseende hänvisa till Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 23:16 samt till SOU 1987:72 s. 94 f. och SOU 1988:18 s. 81. Den slutsats som kan dras av de där gjorda uttalandena är att innebörden av rekvisitet särskilda skäl måste bedömas från fall till fall, varvid lämplighetsöverväganden av olika slag kommer att spela en viktig roll.

I Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål anges ett antal exempel på sådana särskilda omständigheter som bör föranleda att åklagaren och inte polismyndigheten leder förundersökningen. Bland de där nämnda exemplen finner man brott där barn skall höras under förundersökningen samt brott som är svårbedömda eller där det annars med hänsyn till utredningens art eller omfattning är påkallat att åklagaren leder förundersökningen. Som framhålls i åklagarmyndighetens yttrande avser de allmänna råden i denna del visserligen endast att dra gränsen kring de fall där ett ärende skall anses vara av enkel beskaffenhet och där förundersökningen således kan ledas av polisen trots att någon är skäligen misstänkt för brottet. I likhet med åklagarmyndigheten anser jag emellertid att det synsätt som avspeglas i de allmänna råden har bärkraft även vid överväganden i frågan om åklagaren, redan innan någon är skäligen misstänkt, skall överta ledningen av förundersökningen i ett ärende som inte är av enkel beskaffenhet. Behovet av åklagarledning i sådana situationer får anses vara särskilt stort när det är fråga om utredning av sådana grova våldsbrott där man kan förutse komplicerade bevisvärderingsfrågor och ett behov av utredningsåtgärder som på ett mer eller mindre ingripande sätt berör ett stort antal personer. Detta torde ofta vara fallet i fråga om s.k. spaningsmord.

Av utredningen framgår att Rolf Sandberg den 18 augusti 1998 inträdde som förundersökningsledare och att Staffan Söderberg redan dagen därpå

uppdrog åt Anders Manholm att löpande följa utredningen för att vid behov utan dröjsmål kunna överta ansvaret för förundersökningen. Anders Manholm övertog emellertid inte förundersökningsledarskapet förrän den 23 september 1998, samtidigt som han gjorde en framställning hos tingsrätten om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning avseende två trettonåriga pojkar som ansågs vara skäligen misstänkta för mordet. I detta skede fanns det inte någon person, som hade fyllt 15 år, som var skäligen misstänkt för brottet. Regeln om åklagarinträde på grund av särskilda skäl kom således rent faktiskt att tillämpas i ärendet, även om Anders Manholm synes ha betraktat misstankarna mot trettonåringarna som skäl att tillämpa huvudregeln om åklagarinträde i 23 kap. 3 § RB.

Åklagarens behov av fortlöpande information om en brottsutredning kan i många fall tillgodoses på ett tillfredsställande sätt utan att han formellt inträder som förundersökningsledare. I det här aktuella fallet stod man emellertid inför ett allvarligt brott, vilket kunde förväntas föranleda en omfattande och komplicerad utredning, som bl.a. skulle komma att innefatta förhör med ett stort antal barn. Det fanns därför enligt min mening anledning för åklagaren att redan från början inta en mer aktiv roll i utredningsarbetet än att enbart inhämta information om utredningens gång. Jag anser således att det förelåg särskilda skäl för åklagaren att på ett tidigt stadium överta ledningen av förundersökningen trots att det då inte fanns någon som var skäligen misstänkt för brottet.

Av utredningen framgår inte helt klart vad Anders Manholms övertagande av förundersökningsledarskapet rent praktiskt innebar i fråga om ledningen av utredningsarbetet. I den åtgärdsjournal som fördes vid polismyndigheten under brottsutredningen har den 23 september 1998 antecknats: ”Då A Manholm tar över fu-ledningen med delegation till komm R Sandberg”. Anders Manholm har förnekat att han delegerat förundersökningsledarskapet till Rolf Sandberg och uppgett att han efter den 23 september 1998 var ansvarig för de beslut som fattades men att han och Rolf Sandberg var överens om att denne även fortsättningsvis skulle leda det synnerligen omfattande operativa arbetet. Anders Manholm har vidare upplyst att Rolf Sandberg höll honom ”om möjligt” ännu mer underrättad om utredningen än tidigare och att de åtgärder som vidtogs var helt ”förankrade” hos Anders Manholm. Dessa uppgifter ger närmast ett intryck av att Anders Manholm, även efter det att han hade övertagit förundersökningsledarskapet, i huvudsak intog en passiv hållning i förhållande till utredningsarbetet och att den egentliga ledningen av detta utövades av Rolf Sandberg på i princip samma sätt som tidigare. En sådan arbetsfördelning mellan åklagaren och polisen är enligt min mening inte förenlig med det krav på aktivt förundersökningsledarskap som måste ställas i en brottsutredning av den omfattning och komplexitet som det här var fråga om.

Hämtningsbesluten

Av utredningen framgår att, efter beslut av polismyndigheten, åtta barn i åldrarna 12–14 år, som inte var misstänkta för brott, hämtades till förhör utan föregående kallelse den 15 september 1998. Av handlingarna i ärendet kan

vidare utläsas att det, under det skede av förundersökningen där denna leddes av polismyndigheten, fattades beslut om hämtning till förhör utan föregående kallelse av ytterligare fem barn i åldrarna 7–13 år. Dessa beslut synes emellertid ha verkställts endast i fråga om två pojkar av vilka den ene var sju och den andre tio år gammal.

Ett beslut att hämta någon till förhör utan föregående kallelse förutsätter, för att vara rättsenligt, först och främst att det skäligen kan befaras att den som skall höras antingen inte skulle hörsamma en kallelse eller att han i anledning av en kallelse genom att undanröja bevis eller på annat sätt skulle försvåra utredningen, s.k. kollusionsfara.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen tillkommer i fråga om hämtning av personer som inte är misstänkta för brott ett krav på att det föreligger skäl av särskild vikt för en sådan åtgärd, och detta gäller oavsett om hämtningen föregås av en kallelse eller ej. Som exempel på sådana skäl nämns i författningstexten att förhöret inte eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats där den som skall höras befinner sig eller att ett vittne behöver inställas på platsen för en konfrontation eller på en brottsplats eller till ett rekonstruktionsförsök. En annan omständighet som kan motivera ett beslut att hämta en person som inte är misstänkt till förhör är att särskild skyndsamhet är nödvändig med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt.

Ett beslut att hämta en person som inte är misstänkt för brott till polisförhör måste således alltid föregås av noggranna överväganden i varje enskilt fall avseende det befogade i åtgärden, varvid stor vikt måste fästas vid hänsyns-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (jfr JO 1983/84 s. 64, 1987/88 s. 74 f. och 1989/90 s. 58).

I fråga om personer under 18 år gäller härutöver att förhör skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som hörs tar skada samt att det noga bör tillses att uppmärksamhet inte väcks kring förhöret. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen skall man vara särskilt restriktiv med att hämta misstänkta barn till förhör under utredningar med stöd av 31 § LUL. När en sådan åtgärd vidtas skall detta göras med all den hänsyn som förhållandena påkallar. Endast i undantagsfall bör hämtningen exempelvis utföras av uniformerad polis eller på något ställe där uppmärksamhet kan väckas. Det nämns särskilt att varken hämtning eller förhör bör ske i en skola annat än när mycket speciella skäl föreligger. Enligt min mening kan man inte ställa mindre krav på hänsyn till den enskilde när den som skall höras är ett barn under 15 år som inte är misstänkt för brott.

Vad som nu har sagts bör ses också mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall enligt artikel 3.1 i konventionen barnets bästa komma i främsta rummet. Enligt huvudregeln, som är tillämplig för Sveriges del, avses i konventionen med barn varje människa under 18 år.

Av utredningen framgår att de av polismyndigheten fattade hämtningsbesluten avsåg barn som, enligt vad som har uppgetts, i vissa fall hade hörts

tidigare under förundersökningen och som kunde misstänkas stå under påverkan från föräldrarna. Tanken var tydligen att barnen, om de hämtades av polisen i skolan eller i hemmet, skulle komma att lämna uppgifter utan sådan påverkan. Polismyndigheten och Rolf Sandberg har som ett annat motiv för hämtningsbesluten uppgett att man ville att flera barn skulle höras samtidigt och att utsagorna sedan skulle kunna ställas mot varandra under pågående förhör i polishuset. Polismyndigheten har i sitt yttrande, som skäl för åtgärden att utan föregående kallelse den 15 september 1998 hämta åtta barn i skolan, angett att det skäligen kunde befaras att barnen inte skulle hörsamma en kallelse eller att de i anledning av en kallelse skulle försvåra utredningen. Som grund för denna bedömning anförs i yttrandet dels att man kunde utgå från att ett eller flera av barnen talade osanning, dels att vissa av barnens föräldrar hade gett uttryck för att barnen inte skulle berätta något för polisen.

Jag vill med anledning av vad polismyndigheten har anfört inledningsvis erinra om att man, när man beslutar om hämtning, måste bedöma varje särskilt fall för sig. Om förundersökningsledaren, som i det här aktuella fallet, samtidigt fattar beslut om hämtning av flera personer, måste de i rättegångsbalken angivna förutsättningarna självfallet föreligga i fråga om var och en av dem.

Polismyndigheten har inte närmare motiverat sitt påstående att det i fråga om samtliga de barn som avsågs med beslutet om hämtning till förhör den 15 september 1998 skäligen kunde befaras att de skulle försvåra utredningen om de kallades till förhör. Den nu aktuella mordutredningen var redan från början mycket uppmärksammad. Man kan utgå från att den diskuterades flitigt av såväl barn som vuxna och att sådana diskussioner var särskilt vanliga i de familjer som var bosatta i det område där mordet hade begåtts. Att barnen både påverkade varandra och tog intryck av sina föräldrar framstår som självklart. Det är visserligen rimligt att anta att barnen skulle uttala sig friare om föräldrarna inte var närvarande vid förhören och att det därför kunde vara lämpligt att genomföra dessa exempelvis på polisstationen. Med tanke på den påverkan från föräldrars och andras sida som barnen kunde antas redan ha varit utsatta för under den tid som gått sedan brottet upptäcktes, har jag emellertid svårt att inse att man skulle kunna göra några mera betydande vinster i utredningshänseende genom att hämta barnen till förhör utan föregående kallelse i stället för att på vanligt sätt kalla dem till förhör genom sina vårdnadshavare.

Jag kan inte heller finna att de omständigheter som polismyndigheten har åberopat till stöd för de aktuella hämtningsbesluten utgjorde tillräcklig grund för att befara att samtliga åtta barn skulle underlåta att hörsamma en kallelse. För att en bedömning att en person inte kommer att hörsamma en kallelse till förhör skall få läggas till grund för ett beslut om hämtning utan föregående kallelse krävs att bedömningen kan grundas på omständigheter som har åtminstone en viss grad av konkretion. En typisk sådan omständighet är att personen i fråga tidigare har underlåtit att inställa sig på kallelse. Det finns inte någonting i utredningen som tyder på att det förelegat omständigheter av detta konkreta slag i fråga om något av de åtta barn som hämtades den 15 september 1998. Det förhållandet att, enligt vad polismyndigheten uppgett,

vissa av barnens föräldrar hade gett uttryck för att barnen inte skulle berätta något för polisen kan enligt min mening inte tillmätas någon avgörande betydelse i detta sammanhang. Det kan tilläggas att en vägran att lämna uppgifter inte heller i sig innebär att kollusionsfara skall anses föreligga (jfr SOU 1985:27 s. 132 f.).

Som nyss nämnts har som ytterligare ett skäl för hämtningen den 15 september 1998 anförts att man ville att flera barn skulle höras samtidigt, så att man kunde ställa deras utsagor mot varandra under pågående förhör. Det borde emellertid ha varit fullt möjligt att höra flera barn samtidigt och att stämma av deras utsagor mot varandra, även om man hade tillämpat ett kallelseförfarande. Myndigheten har inte heller närmare utvecklat varför det var så angeläget att höra barnen samtidigt att man inte vågade ta risken att något eller några av dem inte hörsammade kallelsen. Det kan tilläggas att det – under förutsättning att det bedömdes finnas skäl av särskild vikt för åtgärden – inte borde ha varit praktiskt omöjligt att utan större omgång med stöd av 23 kap. 7 § första stycket RB hämta de barn som eventuellt uteblev.

Jag kan inte heller finna att det anförts några övertygande skäl till stöd för de övriga hämtningsbeslut avseende barn under 15 år som fattades under utredningen och som verkställdes i fråga om två av barnen, en sjuårig och en tioårig pojke.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det på goda grunder kan ifrågasättas om det över huvud taget förelåg rättsliga förutsättningar för hämtningsbesluten. Under alla förhållanden borde hänsynen till barnens bästa vid en avvägning med utgångspunkt i hänsyns- och proportionalitetsprinciperna ha tillmätts en större vikt än de fördelar i utredningshänseende som hämtningsbesluten kunde tänkas medföra. Genom polismyndighetens förfarande att hämta barnen till förhör utan föregående kallelse berövades de det stöd från vårdnadshavarnas sida inför förhören som barn måste anses ha rätt till i en situation av det här aktuella slaget. Detta kunde enligt min uppfattning inte på något sätt uppvägas av att polismyndigheten, enligt vad som framgår av åtgärdsjournalen, per telefon underrättade vårdnadshavarna om hämtningarna den 15 september 1998 i omedelbar anslutning till att dessa ägde rum. Jag kan i detta hänseende hänvisa till den syn på vårdnadshavarens roll i sammanhanget som avspeglas i regeln i 23 kap. 10 § fjärde stycket RB – som är tillämplig också vid LUL-utredningar – att vårdnadshavaren bör vara närvarande vid ett förhör med någon under 15 år, om det kan ske utan men för utredningen. Jag vill emellertid, till undvikande av missförstånd, framhålla att jag inte ifrågasätter polismyndighetens bedömning att vårdnadshavarna inte borde vara närvarande vid förhören.

Att man under en förundersökning utan föregående kallelse hämtar ett stort antal barn under 15 år, som inte är misstänkta för brott, till förhör torde vara synnerligen ovanligt. Som jag tidigare har nämnt måste beslut om hämtning av icke misstänkta personer föregås av ingående överväganden av rättsligt slag. Detta är uppenbarligen särskilt angeläget, när det som här är fråga om barn under 15 år. Det är bl.a. för att säkerställa att överväganden av detta slag kommer till stånd som lagstiftaren har föreskrivit en skyldighet för åklagaren att i vissa fall inträda som förundersökningsledare trots att det inte finns nå-

gon som är skäligen misstänkt för brottet. Som framgår av vad som har sagts i det föregående borde sådana överväganden i detta fall ha resulterat i att några hämtningsbeslut inte hade fattats.

Särskilt om tillämpningen av reglerna i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

När Rolf Sandberg tog över ledningen av förundersökningen fanns inga misstänkta, utan utredningen bedrevs förutsättningslöst. Efter en tid började man emellertid arbeta med vissa uppslag, däribland teorin att ett eller flera barn kunde vara gärningsmän. Av utredningen framgår att det den 23 september 1998 ansågs föreligga skäliga misstankar mot två trettonåriga pojkar och att vid denna tidpunkt också de två bröder, fem och sju år gamla, som sedan visade sig vara ansvariga för K:s död var misstänkta för brottet.

Enligt 1 kap. 6 § brottsbalken får påföljd inte ådömas för ett brott som någon har begått innan han fyllt 15 år. Barn under 15 år är således inte straffmyndiga, och en utredning föranledd av en brottsmisstanke mot ett sådant barn kan därför inte bedrivas i förundersökningens form. Om någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott kan i stället en utredning komma att genomföras med stöd av 31 § LUL, om någon av de där angivna förutsättningarna för en sådan utredning är vid handen.

Vid en utredning enligt 31 § LUL gäller enligt 32 § LUL vissa av rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning *i tillämpliga delar*. Detta är fallet bl.a. i fråga om bestämmelserna i 23 kap. 3 § RB om behörigheten att inleda och leda en förundersökning. Det bör härvid observeras att lagstiftaren i fråga om utredningar enligt 31 § LUL inte arbetar med olika misstankegrader på det sätt som förekommer i rättegångsbalken. En utredning med stöd av reglerna i 31 § LUL avser alltid en viss person och frågan om inledande av en sådan utredning kan därför aktualiseras först när misstanken mot denne är tillräckligt väl underbyggd för att en utredning skall framstå som motiverad. Härutöver saknar graden av misstanke intresse i sammanhanget. Hänvisningen i 32 § LUL till 23 kap. 3 § RB måste därför tolkas så, att en utredning med stöd av 31 § LUL skall ledas av åklagaren i alla de fall där saken inte är av enkel beskaffenhet (jfr JO 1997/98 s. 140). En LUL-utredning föranledd av en misstanke om mord skall således ledas av åklagaren oavsett graden av misstanke mot det barn som är föremål för utredningen.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen får en utredning enligt 31 § LUL företas endast i vissa särskilt angivna syften (första stycket 1–3) eller om det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum (första stycket 4). Som exempel på fall där det är av särskild vikt att en utredning äger rum nämns i förarbetena bl.a. att en minderårig har bragt någon om livet (KonseljPM 1947 s. 80 f.; se även JO 2000/01 s. 90). I fråga om barn under tolv år tillkommer att utredning får inledas endast om det finns synnerliga skäl.

Jag har inte någon anledning att ifrågasätta vare sig åklagarmyndighetens uppfattning att det fanns stöd för att inleda utredningar avseende de fyra misstänkta barnen i bestämmelserna i 31 § första stycket 1, 2 och 4 LUL eller

bedömningen att det förelåg synnerliga skäl att inleda sådana utredningar i fråga om de två barn som var under tolv år.

Situationen i det här aktuella fallet var särpräglad bl.a. på så sätt att man trots misstankarna mot de fyra barnen inte kunde utesluta möjligheten av att brottet hade begåtts av någon som hade fyllt 15 år. Förundersökningen kom därför att drivas vidare parallellt med de fyra LUL-utredningar som avsåg de misstänkta barnen. Att samtidigt bedriva en förundersökning och en eller flera LUL-utredningar avseende samma brott är, som detta ärende tydligt visar, inte okomplicerat. Förundersökningen och LUL-utredningarna måste i en sådan situation självfallet ledas av samma person. Det är vidare uppenbart att det ställs mycket höga krav på undersökningsledaren både vad gäller kunskaper om den rättsliga regleringen och den praktiska förmågan att samtidigt tillämpa de två utredningsformerna på ett korrekt sätt.

Även om regelsystemen i rättegångsbalken och i LUL har viss anknytning till varandra har de två utredningsformerna helt olika funktioner. En förundersökning enligt rättegångsbalken har brottet till utgångspunkt och syftar till att få till stånd ett beivrande av detta i straffrättslig ordning, medan däremot en LUL-utredning alltid avser ett särskilt barn och syftar t.ex. till att ge underlag för en bedömning av behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge eller till att tillgodose det allmänna intresset och ett eventuellt målsägandeintresse av att ett allvarligt brott klaras upp. Man bör i sammanhanget särskilt notera de viktiga begränsningar som gäller i fråga om möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel mot någon som är föremål för en LUL-utredning.

Det är av nu angivna skäl nödvändigt att utredningsledaren i ett fall som det här aktuella gör klart för sig vilket regelsystem som vid varje särskild tidpunkt är tillämpligt i fråga om var och en av de personer som på ett eller annat sätt berörs av utredningen. Det är bl.a. av detta skäl angeläget att ett beslut att inleda en LUL-utredning ges skriftlig form. Genom att beslutet dokumenteras på detta sätt vinner man också att det i efterhand kommer att stå klart när utredningen inleddes och vem som fattade beslutet. Som jag tidigare har framhållit bör det vidare anges med stöd av vilken eller vilka av punkterna 1–4 i 31 § första stycket LUL som beslutet fattades (jfr JO 1997/98 s. 140).

I det här aktuella fallet saknas dokumentation av nu nämnt slag. I Åklagarkammarens i Karlstad diarium är fyra personer under 15 år antecknade i utredningen under två olika diarienummer, – – –. Dessa två ärenden är upplagda den 23 respektive den 28 september 1998. Det saknas dagboksanteckningar, men under rubriken beslut är i samtliga fyra fall antecknat att förundersökningen lades ned den 1 november 1998. I två fall motiveras beslutet med att de misstänkta inte hade fyllt 15 år ”vid gärningen” och i två fall med att de misstänkta var oskyldiga. Det finns inte någon anteckning på diariebladen om att det skulle ha bedrivits någon LUL-utredning. Det är av nu angivna skäl inte möjligt att med ledning av handlingarna klarlägga vem som beslutade att inleda LUL-utredningarna och när dessa beslut fattades och inte heller hur Anders Manholm har sett på gränsdragningen mellan förundersökningen och LUL-utredningarna och hur han i övrigt hanterat dessa. Det enda som med

säkerhet kan konstateras är att det bedrevs fyra LUL-utredningar parallellt med förundersökningen åtminstone efter de tidpunkter när de två ärendena i A-diariet lades upp.

Det är emellertid tydligt att man inte i tillräcklig utsträckning har lyckats hålla de två utredningsformerna isär. Anders Manholm har sålunda – i strid med föreskrifterna i 35 § LUL – gjort framställningar om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning med stöd av rättegångsbalkens regler i fråga om två misstänkta barn under 15 år. Det har vidare under brottsutredningen i strid med 35 § LUL tagits fingeravtryck av sådana misstänkta. Jag återkommer till sistnämnda fråga i det följande.

Mina iakttagelser av de problem som i det här aktuella fallet uppenbarligen har varit förbundna med uppgiften att tillämpa reglerna i rättegångsbalken parallellt med bestämmelserna om LUL-utredningar är inte av den arten att jag finner skäl att föreslå några lagändringar. Iakttagelserna ger mig däremot anledning att, genom att överlämna kopior av detta beslut för kännedom, fästa Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens uppmärksamhet på behovet av utbildningsinsatser på området. Jag vill i detta sammanhang nämna att jag också i tidigare ärenden har funnit brister vad gäller tillämpningen av reglerna om LUL-utredningar (se JO 1997/98 s. 140 och 2000/01 s. 90).

Fingeravtrycken

Av åtgärdsjournalen framgår att fingeravtryck under brottsutredningen tagits såväl av barn som var föremål för LUL-utredningar som av minderåriga inom ramen för förundersökningen. Besluten att ta fingeravtryck av de personer som inte var misstänkta för brott under den tid som polismyndigheten hade ansvaret för förundersökningen fattades, såvitt framgår av utredningen, av Rolf Sandberg. Genom remissvaret från polismyndigheten och upplysningar från Rolf Sandberg har framkommit att besluten att ta fingeravtryck av de barn som var föremål för LUL-utredningarna fattades efter det att Anders Manholm hade övertagit utredningsledarskapet. Det har däremot inte varit möjligt att fastställa vem som fattade dessa beslut, och ytterligare utredningsåtgärder kan inte antas skapa någon klarhet i saken.

Det finns för närvarande inte någon laglig möjlighet att ta fingeravtryck av ett för brott misstänkt barn inom ramen för en LUL-utredning, medan det däremot är rättsligen möjligt att ta fingeravtryck av barn under en förundersökning, oavsett barnets ålder. Som åklagarmyndigheten har konstaterat saknades det således rättsligt stöd för besluten att ta fingeravtryck av de barn under 15 år som var misstänkta för mordet.

Det är inte alldeles ovanligt att barn under 15 år gör sig skyldiga till allvarliga brott, exempelvis mordbrand, grov misshandel, rån eller våldtäkt. Det är i sådana fall av stort intresse, bl.a. av hänsyn till målsäganden, att det kan klarläggas vem som är skyldig till brottet. En möjlighet att ta fingeravtryck av den misstänkte kan härvid vara av stort värde. Jag kan inte heller inse att det skulle innebära en större integritetskränkning att ta fingeravtryck av ett barn under 15 år som är misstänkt för brott än av ett barn som inte är det. Det finns av nu angivna skäl anledning att överväga en ändring av bestämmelsen i 35 §

LUL i syfte att göra det möjligt att ta fingeravtryck av en misstänkt person under 15 år.

Åtgärdsjournalen

Under utredningen fördes dagligen en åtgärdsjournal där olika händelser – t.ex. beslut och utredningsåtgärder av skilda slag – dagligen noterades. Jag har i annat sammanhang framhållit att det skulle vara av stort värde, inte bara för att möjliggöra en efterföljande kontroll utan också för att underlätta åklagarnas arbete, att dessa i omfattande brottsutredningar för någon form av dagbok med uppgifter bl.a. om de beslut som fattas och underlaget för dem (JO 1998/99 s. 94). Det är självfallet önskvärt att polisens verksamhet i sådana utredningar dokumenteras på motsvarande sätt. Det finns därför all anledning att se positivt på beslutet att föra en åtgärdsjournal av det slag som det här är fråga om. Det bör emellertid framhållas att en sådan journal självfallet inte kan ersätta den dokumentation av åtgärder vidtagna under en förundersökning som är föreskriven i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen.

En förutsättning för att en åtgärdsjournal skall fylla den åsyftade funktionen är självfallet att den redovisar fattade beslut och vidtagna åtgärder på ett korrekt sätt. Vid granskningen av den åtgärdsjournal som fördes under den här aktuella förundersökningen påträffades några anteckningar som föranledde inhämtande av upplysningar och yttrande från polis- och åklagarmyndigheterna.

Frågorna om tagande av fingeravtryck och om Anders Manholms övertagande av förundersökningsledarskapet har behandlats i det föregående. Det finns därutöver anledning att här beröra en anteckning från den 19 augusti 1998 av följande lydelse: ”beslut: ingen får tala med pressen – utöver R Sandberg”. Polismyndigheten har i fråga om bakgrunden till denna anteckning upplyst att Rolf Sandberg hade utsetts till informationsansvarig, eftersom övrig personal inte ville bli störd av pressen.

En huvudregel i tryckfrihetsförordningen är att det står var och en fritt att lämna uppgifter och meddelanden i vilket ämne som helst till en författare eller annan upphovsman eller till en utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå om syftet är att uppgifterna skall publiceras i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen). Detta gäller också offentligt anställda. Motsvarande frihet gäller på det område som regleras genom yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 2 §).

Anteckningen i åtgärdsjournalen framstår enligt sin ordalydelse som dokumentation av ett beslut att ingen utöver Rolf Sandberg fick tala med massmedierna. Som framgår av det nyss sagda står ett sådant förbud i strid med såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen. Jag vill inte ifrågasätta riktigheten av vad polismyndigheten har angett om bakgrunden till anteckningen. Den ger mig emellertid anledning att framhålla vikten av att man bemödar sig att i en journal av det här aktuella slaget dokumentera de beslut och åtgärder som har förekommit under en brottsutredning på ett rättvisande sätt.

Sammanfattande synpunkter

I en brottsutredning av den omfattning och komplexitet som det här har varit fråga om bör enligt min mening åklagaren inträda som förundersökningsledare redan på ett tidigt stadium, oavsett om det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet eller ej. Det är vidare angeläget att åklagaren utövar ett aktivt förundersökningsledarskap och inte – som här synes ha varit fallet – i praktiken överlämnar uppgiften att leda utredningsarbetet till polismyndigheten även efter det att han har övertagit förundersökningsledarskapet.

Utredningen i ärendet har vidare gett mig anledning att framföra kritiska synpunkter på polismyndighetens beslut att utan föregående kallelse hämta icke misstänkta barn under 15 år till förhör.

Jag har också funnit anledning att peka på avsaknaden av dokumentation utvisande att brottsutredningen åtminstone sedan den 23 september 1998 till en betydande del bedrevs i form av fyra utredningar enligt 31 § LUL. Det kan enligt min mening inte uteslutas att det finns ett samband mellan denna brist och det förhållandet att barn under 15 år har blivit föremål för användning av straffprocessuella tvångsmedel i strid med lag. Det inträffade har visat på vikten av att såväl åklagaren som polismyndigheten är medveten om de problem i både rättsligt och praktiskt hänseende som kan uppkomma när man i en och samma brottsutredning parallellt bedriver förundersökning och en eller flera LUL-utredningar. Mina iakttagelser i detta hänseende har gett mig anledning att dels fästa Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens uppmärksamhet på behovet av utbildning på området, dels väcka frågan om behovet av en lagändring i syfte att göra det möjligt att under en LUL-utredning ta fingeravtryck av en misstänkt som är under 15 år. Jag överlämnar av det senast nämnda skälet kopior av detta beslut också till justitieutskottet och Justitiedepartementet.

Jag är vidare kritisk till det förhållandet att dokumentationen i vissa hänseenden inte på ett riktigt sätt återspeglar vad som faktiskt förevarit.

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

I den del anmälan rör socialförvaltningen i Arvika kommun har jag samrått med justitieombudsmannen Kerstin André.

Fråga om den s.k. söndagsregelns tillämpning på den 48-timmarsfrist som gäller för att sända handlingarna i ett beslut om ett omedelbart omhändertagande av ett körkort till länsstyrelsen

(Dnr 458-1999)

Anmälan

I. J. kritiserade Polismyndigheten i Skåne för bl.a. att för sent ha sänt ett beslut om att omhänderta ett körkort till länsstyrelsen.

Utredning

Granskning av handlingar

Polismyndighetens handlingar i ärendet granskades. Vidare inhämtades muntliga upplysningar från polisinspektören Lars Hasselgren och assistenten Birgitta Hansson vid polismyndighetens trafikpolisenhet. Av handlingarna och upplysningarna framgick följande.

Fredagen den 22 januari 1999 kl. 18.34 stoppades M.C. av polisinspektören Lars Hasselgren för att ha överskridit högsta tillåtna hastighet. Vid tillfället pågick en trafikövervakning med videoupptagning. M.C. förnekade hastighetsöverträdelsen. Lars Hasselgren beslutade att omedelbart omhänderta M.C:s körkort. Måndagen den 25 januari 1999 beslutade Birgitta Hansson att körkortet skulle överlämnas till körkorts-/prövningsmyndigheten i Skåne län. Hon förklarade därvid att arbetsrutinerna var sådana att polismännen först efter arbetspassets slut rapporterade eventuella beslut om omhändertaganden av körkort, varför körkort som omhändertagits på fredagar efter kontorstidens slut först på måndagen skickades till länsstyrelsen. Hon upplyste inte särskilt om att beslutet att omhänderta körkortet skickades senare än 48 timmar efter beslutet.

Remiss

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över det som framfördes i I.J:s anmälan till JO angående bl.a. dröjsmål med att överlämna beslutet om att omhänderta körkortet till länsstyrelsen mot bakgrund av bl.a. bestämmelsen i 5 kap. 8 § körkortsförordningen.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Kjell Arne Eliasson) kom in med ett yttrande till vilket var fogat bl.a. en promemoria den 16 mars 1999 av Lars Hasselgren.

Av yttrandet framkom bl.a. följande.

Hastighetsöverträdelsen begicks fredagen den 22 januari 1999 och angavs på primärrapporten ha skett kl. 18.34. Vid tjänstgöringspassets slut klockan 21.00 redovisades dokumentationen, i likhet med vad som är brukligt, genom att handlingarna lades i den så kallade avrapporteringskorgen i trafiksektionens skrivrum. I korgen fick handlingarna kvarligga till följande vardag, måndagen den 25 januari. När utredningspersonal och civilanställd personal kom i tjänst på morgonen tömdes avrapporteringskorgen och handlingarna bearbetades. Körkortsärenden handlades som vanligt med förtur.

Dröjsmål med överlämnande av omhändertaget körkort

Enligt körkortsförordningen (KKF) 5 kap, 8 §, st. 1, skall ett beslut om att omhänderta ett körkort meddelas skyndsamt och meddelas körkortshavaren. Beslutet skall, tillsammans med uppgift om delgivning, föreliggande utredning och en redogörelse för de omständigheter som lett till omhändertagandet, inom 48 timmar sändas till den länsstyrelse som skall pröva frågan om ingripande.

Med stöd av KKF skulle alltså handlingen ha avsänts till länsstyrelsen senast söndagen den 24 januari 1999 klockan 18.34. Så skedde emellertid inte.

Avsändandet uppsköts med stöd av reglerna i Lag (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid. I lagens 2 § sägs att infaller den tid, då enligt lag eller

särskild författning en åtgärd senast skall vidtas, på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, får åtgärden vidtas nästa vardag. Beslutet angående omhändertaget körkort avhämtades av polismyndighetens postdistribution klockan 10.30 på förmiddagen den 25 januari 1999.

Alltsedan reglerna om omhändertagande av körkort infördes, har detta sätt att tolka tidsföreskrifterna använts, dels vid förutvarande trafikavdelningen och därefter vid nuvarande trafiksektionen. Tolkningen har avstämts med länsstyrelsens körkortsregister.

Polismyndighetens bedömning är att i detta fall då förseelsen rapporterats på en fredag efter kontorstid är det både lagenligt och rimligt att avsända handlingen på måndagen.

I ett beslut den 20 oktober 2000 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Överlämnande av beslut om omhändertagande av körkort m.m. till länsstyrelsen

I 5 kap. 3 § 4 körkortslagen (1998:488) (KKL), föreskrivs bl.a. att ett körkort skall återkallas, om körkortshavaren vid förandet av ett motordrivet fordon har överskridit högsta tillåtna hastighet, om överträdelsen inte kan anses som ringa. Enligt 5 kap. 7 § första stycket 2 samma lag skall ett körkort omhändertas bl.a. om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas enligt förstnämnda bestämmelse.

Enligt 7 kap. 4 § KKL beslutar en polismyndighet eller en åklagare om omhändertagande enligt 5 kap. 7 § KKL. Ett sådant beslut skall, enligt 5 kap. 8 § körkortsförordningen (1998:980) (KKF), inom 48 timmar sändas till den länsstyrelse som skall pröva frågan om ett ingripande. Om körkortet lämnas över senare, skall detta snarast meddelas länsstyrelsen.

Regeln i 5 kap. 8 § KKF är föranledd av att det har ansetts angeläget att ett beslut om att omhänderta ett körkort snarast möjligt underkastas en förnyad prövning av allmänna ombudet och länsrätten och att beslutet därför inom 48 timmar bör skickas till länsstyrelsen för bedömning av om en ansökan om en interimistisk återkallelse skall göras eller om körkortet skall återställas (prop. 1988/89:134 s. 15). Avsikten har således varit att omhändertagandebeslutet skall skickas till länsstyrelsen så snart som möjligt med en yttersta gräns vid 48 timmar efter beslutet. Jag vill i detta sammanhang erinra om regeln i 5 kap. 7 § andra stycket KKL, att körkortshavaren får medges att under 48 timmar närmast efter omhändertagandet köra det slag av fordon som körkortet berättigar honom till, om detta omhändertas t.ex. på grund av en hastighetsöverträdelse.

Av utredningen framgår att handlingarna i körkortsärendet inte skickades till länsstyrelsen inom den 48-timmarsfrist som anges i 5 kap. 8 § KKF. Polismyndigheten har som grund för sitt förfarande anfört att avsändandet sköts upp med stöd av den s.k. söndagsregeln i 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid, eftersom förseelsen rapporterades en fredag efter kontorstid.

Om den tid, då enligt lag eller särskild författning en åtgärd senast skall vidtas, infaller på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, får åtgärden enligt 2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid vidtas nästa vardag. Undantag från denna regel görs emellertid i fråga om de frister för häktningsframställning och häktningsförhandling som anges i 24 kap. 12 och 13 §§, 17 § fjärde stycket och 19 § rättegångsbalken.

Den i 5 kap. 8 § KKF angivna tidsfristen får i och för sig anses vara av sådant slag att den omfattas av söndagsregeln. Det bör emellertid observeras att regeln inte utgör något hinder mot att man vidtar en med denna avsedd åtgärd exempelvis på en söndag, om detta skulle vara praktiskt möjligt. Syftet med söndagsregeln är i stället, när det som här är fråga om en s.k. maximifrist (se NJA II 1930 s. 59), att reglera den situation som uppkommer, när tiden för en åtgärd, som enligt författning skall vidtas senast en viss dag, infaller på en sådan dag som anges i regeln och det till följd härav möter hinder av praktisk art att vidta åtgärden. Som exempel kan nämnas att en skrivelse med ett överklagande inte kan lämnas in till en domstol på julafton av det skälet att domstolens kansli har stängt den dagen. Genom att söndagsregeln i ett sådant fall gör det möjligt för den enskilde att vänta med att lämna in inlagan till nästa vardag säkerställs att han kommer i åtnjutande av hela den i rättegångsbalken angivna fristen för överklagande.

Frågan om söndagsregelns innebörd i det här angivna hänseendet har berörts av 1983 års häktningsutredning i dess betänkande (SOU 1985:27) Gripen – anhållen – häktad, som bl.a. innehöll förslag till det nu gällande undantaget från söndagsregelns tillämpningsområde för fristerna för häktningsframställning och häktningsförhandling. I betänkandet framhölls (s. 81) att söndagsregeln redan enligt då gällande rätt inte innebar att dessa frister utan vidare fick förlängas om sista dagen var en söndag, eftersom ju alltid häktningsframställningen borde inges och häktningsförhandling hållas så snart det kunde ske. Man kan av detta uttalande dra den slutsatsen att söndagsregeln inte skall tillämpas, om det av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet är angeläget att en åtgärd från en myndighets sida företas inom viss angiven tid och det är praktiskt genomförbart att vidta åtgärden i fråga vid den föreskrivna tidpunkten trots att denna infaller på en dag som omfattas av söndagsregeln. Syftet med det av utredningen föreslagna undantaget från regeln kan mot denna bakgrund sägas ha varit att säkerställa att det alltid skall vara möjligt att strikt tillämpa fristerna för häktningsframställning och häktningsförhandling.

Det framstår enligt min mening som naturligt att anlägga det här angivna sättet att se på söndagsregelns innebörd också i fråga om tidsfristen i 5 kap. 8 § KKF. Som har nämnts i det föregående är den där föreskrivna 48-timmarsfristen föranledd av hänsyn till körkortshavarens intresse av att det så snart som möjligt kommer till stånd en förnyad prövning av frågan om omhändertagande av hans körkort. Starka rättssäkerhetsskäl talar därför för att polismyndigheterna skickar beslut om omhändertagna körkort till länsstyrelserna utan beaktande av söndagsregeln. Eftersom det vid varje polismyndighet finns personal i tjänst dygnet runt under årets alla dagar, bör det rimligen

inte möta några hinder av praktisk art att exempelvis ett omhändertagandebeslut som fattas en fredag – om det inte kan överlämnas eller avsändas till länsstyrelsen redan samma dag – skickas på sådant sätt, att det är länsstyrelsen tillhanda så tidigt som möjligt på måndagen. Den av polismyndigheten tillämpade rutinen framstår således inte som godtagbar.

Kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden

(Dnr 997-1999)

Anmälan

I en anmälan begärdes att JO skulle granska Åklagarmyndighetens i Göteborg, Åklagarkammaren i Skövde, handläggning av ett ärende som gällde två underåriga pojkar, T. H. och C. Ö., som var misstänkta för tillgreppsbrott. Anmälaren var främst missnöjd med den långa handläggningstiden och att endast C. Ö. åtalades för brotten, medan åklagaren däremot meddelade åtalsunderlåtelse beträffande T. H. Anmälaren ifrågasatte också om dåvarande Polismyndigheten i Skaraborg (numera Polismyndigheten i Västra Götaland) hade handlagt ärendet korrekt.

Utredning

Diarieblad och förundersökningsprotokoll infordrades och granskades. Därutöver genomgicks en dom av Skövde tingsrätt och en dom av Göta hovrätt. Av anmälan och de granskade handlingarna framgick bl.a. följande.

Förundersökningsprotokollet omfattade ett stort antal polisanmälningar avseende huvudsakligen tillgrepp av fortskaffningsmedel och försök till sådant brott. T. H. (född i juli 1979) och C. Ö. (född i juli 1980) var antecknade som misstänkta för flertalet av brotten. C. Ö. delgavs misstanke om brott i slutet av maj och början av juni 1997. Slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB) med T. H. och C. Ö. ägde rum den 1 oktober 1997 respektive den 26 september 1997. Förundersökningsprotokollet färdigställdes den 17 oktober 1997.

Den 5 augusti 1997 hade biträdande chefsåklagaren Marianne Aldén beslutat att tre ärenden beträffande T. H. skulle överlämnas till 6:e åklagarkammaren i Stockholm för fortsatt handläggning. Enligt noteringar i akten dömdes T. H. senare samma månad för dessa brott, varvid rätten överlämnade åt de sociala myndigheterna att föranstalta om erforderlig vård beträffande honom.

Den 12 februari 1998 beslutade Marianne Aldén att åtal mot T. H. skulle underlåtas i 38 ärenden med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 3 RB. Tre av dessa ärenden synes vara identiska med de ärenden som hade överlämnats till Åklagarmyndigheten i Stockholm. I flertalet av de 38 ärendena var även C. Ö. misstänkt gärningsman.

Den 13 juni 1998 ansökte Marianne Aldén om stämning mot C. Ö. i 29 ärenden. I merparten av dessa ärenden hade åtalsunderlåtelse tidigare meddelats T. H. Därefter väcktes ytterligare åtal mot C. Ö. för olovlig körning.

C. Ö., som hade erkänt samtliga gärningar, dömdes för dessa brott. Utöver att C. Ö. ådömdes brottspåföljd förpliktades han att utge skadestånd till flera målsägande.

I en skrivelse från åklagarmyndigheten benämnd ”underrättelse” som skickades till en målsägande den 25 juni 1998 uppgav Marianne Aldén att hon samma dag hade väckt åtal mot T. H.

Advokaten Carl-Gunnar Sand, C. Ö:s försvarare, frågade i ett brev den 27 juli 1998 till Marianne Aldén vad som hade hänt med T. H:s ärenden. Av akten framgick inte att han fått något svar på sin fråga.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Göteborg för upplysningar och yttrande över

– handläggningstiden i ärendet och
– vilka överväganden som föregick Marianne Aldéns beslut den 12 februari 1998 om åtalsunderlåtelse i 38 ärenden gentemot T. H.

Myndigheten skulle vidare svara på frågorna om åtal hade väckts mot T. H. i något fall och när och hur advokaten Carl-Gunnar Sands skrivelse den 27 juli 1998 besvarades.

Åklagarmyndigheten (biträdande överåklagaren Birgitta Fernqvist) inkom med ett yttrande till vilket var fogat ett yttrande från Marianne Aldén.

Marianne Aldén

– – – –

Det är riktigt att handläggningstiden för ungdomar inte har iakttagits. Anledning härtill är framförallt arbetsbelastningen på kammaren vid aktuell tidpunkt jämte ärendets osedvanliga omfattning. Vid aktuell tidpunkt var lottningsordningen sådan att jag som biträdande chefsåklagare inte skulle lottas på ungdomar, enär på mig förekommande göromål svårligen kunde förenas med den speciella handläggning som ungdomar med de då nya reglerna erfordrade. Lottning har skett, antagligen för att det inte uppmärksammades att det var ett ungdomsärende. Vid aktuell tidpunkt var jag upptagen med handläggningen av ett s.k. stort mål, vilket innebar att jag under ett antal tidsperioder inte befann mig överhuvud på kammaren i Skövde.

När jag uppmärksammade situationen anmälde jag till chefsåklagaren att annan åklagare måste utses för handläggningen av detta ärende. Ärendet, jämte även andra ungdomsärenden som nu hade lottats på mig, har överlämnats till andra åklagare för handläggning, men detta ärende kom inte att handläggas på grund av brist på åklagare. Så småningom har jag själv haft möjlighet att handlägga ärendet och har också gjort detta. Det har varit förenat med stora svårigheter att handlägga ärenden av denna omfattning. Det har inte bara erfordrats tid att sätta sig in ärendet med alla olika brott utan även att utskriva en stämningsansökan har för de då oerfarna åklagarna varit ett arbetsmoment som har fordrat alltför lång tid. Kanslipersonalen har inte kunnat bistå åklagarna av den enkla anledningen att de saknade kunskap om hur en stämningsansökan skulle skrivas ut på vårt då nya datorsystem. Vi har nu kommit tillrätta med dessa problem, men vid tidpunkten för aktuellt ärendes handläggning var detta orsaker till att ärendet inte har kunnat handläggas på ett riktigt sätt.

Vad gäller T. H. var direktiven till utredningsmannen att samtliga på honom diarieförda ärenden skulle överlämnas till Stockholm för handläggning. På sedvanligt sätt har jag också tagit kontakt med åklagare i Stockholm varefter överlämnande har skett. Jag vet inte anledningen till att inte samtliga ärenden har överlämnats. När jag meddelade beslut om åtalsunderlåtelse var T. H.

lagförd för de brott som hade överlämnats och enligt uppgift var T. H. överlämnad till sociala myndigheter för vård. När jag fattade beslut om åtalsunderlåtelse är det mot bakgrund av att T. H. då är dömd och undergår påföljd.

Advokat Sand har vid två tillfällen erhållit upplysning om ärendets handläggning mot T. H. Det första tillfället var vid en telefonkontakt och det andra tillfället var vid ett sammanträffande i tingsrätt. Vid det senare tillfället bad advokat Sand att få det skriftligt. Jag ansåg att min muntliga redogörelse var tillfyllest, vilket jag också uppgav till advokat Sand.

Ett ärende och speciellt ett ungdomsärende skall inte få handläggas med denna långa tidsutdräkt. På kammaren arbetade alla mycket lojalt och för åklagarnas del arbetade man såväl dag som sena kvällar och helger. Vi hade genomgått en stor organisationsförändring, flyttning av arbetsställen hade skett, nya datorsystem sattes i bruk, rutiner hade ännu inte tillskapats för de kansliuppgifter som överförts på åklagare, rutiner hade inte heller tillskapats för den nya arbetssituationen på kanslisidan och åklagarna hade inte erhållit någon vana och rutin att arbeta vid sina nya datorer. Personal hade avskedats och andra hade förflyttats. Åklagarkammaren var inte dimensionerad för det ärendeinflöde vi hade att handlägga. Min egen arbetssituation var på gränsen till vad jag orkade med och med bästa vilja kunde inte detta ärende ha handlagts på annat sätt. Belysande är att för tre år sedan var vi 12 åklagare på åklagarkammaren i Skövde och snart är vi endast fem åklagare med full behörighet att handlägga ärenden. Ärendeinflödet är oförminskat stort och statsmakternas krav på våra åligganden har inte minskat. Effekterna av organisationsförändringen har vi kommit till rätta med, men utan erhållande av nya resurser kan vi inte fullgöra våra arbetsuppgifter på sätt som ålägges oss.

I underrättelse till målsägare 1998-06-25 kan jag utläsa av den till mig tillställda handlingen att jag har angivit att åtal har skett mot T. H. Det är min uppfattning att jag inte har åtalat T. H. Av diariet framgår ävensom att åtal ej har skett. Målsägandeunderrättelsen i ärendet kan inte förklaras på annat sätt än att det rätteligen skulle stå att åtal denna dag har väckts mot C. Ö.

Handlingen Underrättelse, som sänds till målsägaren, är en i datorn utskriven blankett. Det är i programmet lätt att markera fel namn i ett ärende med flera misstänkta. Uppenbarligen har ett fel begåtts. Om det är jag själv eller kansliet som har tagit ut handlingen går inte att utläsa. Min signatur härvid betyder inte att jag har utställt skrivelsen. Dock bör jag innan signatur påtecknats ha kontrollerat handlingens innehåll. Diarieföringen har ombesörjts av kansliet. Inte heller vid det tillfället har felet upptäckts.

Birgitta Fernqvist

– – –

Angående handläggningstiden i ärendet

Rättslig reglering

I 4 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, i dess lydelse före den 1 januari 1999, angavs följande: En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäller brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader skall bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom fyra veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap.18 § första stycket rättegångsbalken. Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Sedan den 1 januari 1999 är den angivna tidsfristen sex veckor.

Bedömning

Enligt vad som framgår av Aldéns yttrande är det flera omständigheter, bl.a. arbetsbelastningen och målets omfattning, som påverkat förhållandet att handläggningstiden inte kunnat iakttagas.

Det kan konstateras att handläggningstiden varit alltför lång. Tidsutdräkten i det här fallet synes inte enbart kunna förklaras av ärendets art och omfattning. En bidragande faktor har varit den ansträngda arbetsbalansen som följd av omorganisationen inom åklagarväsendet. Vad som härutöver orsakat tidsutdräkten synes inte gå att närmare skapa klarhet i. Tidsutdräkten är ytterst beklaglig. Vid senare vidtagna inspektioner på kamrarna har framhållits vikten av att hålla föreskrivna tidsfrister och att prioritera ungdomsärenden.

Angående de överväganden som föregick beslutet om åtalsunderlåtelse beträffande en av de i målet misstänkta personerna

Rättslig reglering

Förarbetena till bestämmelserna om åtalsunderlåtelse bygger huvudsakligen på Åtalsrättskommitténs förslag i betänkandet (SOU 1976:47) Färre brottmål. Lagstiftningen behandlas i prop. 1984/85:3 och justitieutskottets betänkande 1984/85:10. Riksåklagaren har vidare i två cirkulär (RÅC I:123 och RÅC I:124) givit allmänna råd i frågan.

Bestämmelserna om åtal finns i 20 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt RB 20:6 skall åklagare, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Åklagaren har enligt denna regel en absolut åtalsplikt. Principen om absolut åtalsplikt innebär att åklagaren är skyldig att väcka åtal så snart bevismaterialet är sådant att åklagaren på objektiva grunder kan emotse en fällande dom. Den absoluta åtalsplikten är dock försedd med åtskilliga undantag. Åklagarna har i stor utsträckning anförtrotts en lämplighetsprövning av åtalsfrågan.

Enligt RB 20:7 får en åklagare under vissa förutsättningar besluta om åtalsunderlåtelse i vissa i paragrafen närmare angivna typfall.

RB 20:7 gäller oavsett gärningsmannens ålder. Beträffande ungdomar som vid tiden för brottet inte fyllt 18 år finns dessutom bestämmelser om åtalsunderlåtelse i lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Dessa bestämmelser är primära i förhållande till reglerna i RB 20:7 (jfr Fitger, Rättegångsbalken I, del 2 s. 20:16).

Åklagaren får enligt 17 § LUL inte besluta om åtalsunderlåtelse om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. I RÅC I 123:6 anges bl.a. som ett allmänt intresse att likartade fall i möjligaste mån behandlas lika. Detta kan aktualiseras vid exempelvis gängbrottslighet.

Bedömning

Av Aldéns yttrande framgår att när hon tog beslutet om åtalsunderlåtelse beträffande T. H., grundade hon detta på att T. H. då var dömd och undergick påföljd. I hennes beslut om åtalsunderlåtelse anges att detta skett enligt RB 20 kap. 7 § första stycket tredje punkten.

Inledningsvis noteras att åtalsunderlåtelsen borde ha meddelats enligt LUL (jfr RÅC I 124:17).

Vid prövning av om åtal skall väckas eller ej skall, som ovan angivits, särskilt beaktas att likartade fall i möjligaste mån behandlas lika. Vidare skall beaktas den unges vilja att betala skadestånd, att avhjälpa eller begränsa skadan eller på annat sätt gottgöra målsäganden.

Mot bakgrund av det stora antal brott som T. H. var misstänkt för och med beaktande av att medmisstänkt, C. Ö., åtalats för merparten av dessa borde

enligt min bedömning T. H. och C. Ö. behandlats lika i åtalsfrågan. Ett visst utrymme för annan bedömning torde dock finnas.

Angående övriga frågor

Såvitt avser frågan om åtal väckts mot T. H. i något fall anför Aldén i sitt kompletterande yttrande att det måste ha skett en felskrivning. Aldéns yttrande motsägs inte av handlingarna.

När det gäller advokat Sands skrivelse den 27 juli 1998 anför Aldén att hon muntligen lämnat Sand svar på hans frågor. Det synes dock lämpligt att tillmötesgå en uttrycklig begäran om skriftligt svar.

I ett beslut den 29 augusti 2000 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Handläggningstiden

I 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) finns regler om särskilda tidsfrister i fråga om handläggningen av en förundersökning beträffande en misstänkt som inte fyllt 18 år. Vid den i ärendet aktuella tidpunkten föreskrevs där att ett beslut i åtalsfrågan skulle föreligga senast inom fyra veckor från delgivning av misstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Denna frist fick emellertid överskridas, om det var nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Som påpekas i åklagarmyndighetens yttrande är fristens längd numera sex veckor.

I propositionen med förslag till den lagändring genom vilken 4 § LUL fick sin dåvarande lydelse anfördes i denna fråga följande (prop. 1994/95:12 s. 96 f.).

> Bestämmelsen ger utrymme för att i undantagsfall överskrida fristen. Detta får dock ske endast om det är absolut nödvändigt, t.ex. om det är fråga om en mycket omfattande brottsutredning, såsom vid ligabrottslighet med många misstänkta och ett stort antal brott som är svårutredda. Ett annat exempel kan vara att man under förundersökningens gång upptäcker nya brott som den unge misstänkts för eller om den unge under det att förundersökningen pågår begår nya brott. Ytterligare exempel är att det är nödvändigt att genomföra tekniska undersökningar som tar lång tid. Det förhållandet att det för tillfället råder brist på utredningspersonal eller att andra uppgifter anses böra ges företräde innebär inte att fristen får överskridas. Utredningen skall slutföras så snart det kan ske, vilket innebär att hela tidsfristen får utnyttjas endast om det är nödvändigt. I många fall bör det vara möjligt att besluta i åtalsfrågan inom kortare tid än fyra veckor.

Som framgår av det föregående var T. H. och C. Ö. misstänkta för ett stort antal brott. Det fanns därför i och för sig godtagbara skäl att överskrida fristen om fyra veckor efter misstankedelgivningen. Det kan emellertid konstateras att T. H. slutdelgavs förundersökningen den 1 oktober 1997 och att Marianne Aldén, enligt vad som framgår av diariet, först den 12 februari 1998 fattade beslut i åtalsfrågan i fråga om huvuddelen av brotten genom att besluta att åtal mot T. H. skulle underlåtas i 38 ärenden. Hon hade dessförinnan, den 5 augusti 1997, beslutat att tre av dessa ärenden skulle överlämnas till en åkla-

garkammare vid Åklagarmyndigheten i Stockholm. C. Ö. slutdelgavs utredningen den 26 september 1997, och först den 13 juni 1998, dvs. nära nio månader senare, ansökte Marianne Aldén om stämning mot honom.

I förevarande fall har det således dröjt drygt fyra respektive närmare nio månader från slutdelgivningen till dess att beslut i åtalsfrågan meddelades. Som åklagarmyndigheten har framhållit kan de omständigheter som Marianne Aldén åberopat inte ensamma förklara handläggningstidens längd.

Åtalsunderlåtelse

Om någon har begått ett brott innan han fyllt 18 år får åklagaren enligt 16 § LUL besluta att underlåta åtal enligt 17 § LUL. Av detta lagrum framgår att åtalsunderlåtelse får meddelas om den unge blir föremål för vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp och stöd under förutsättning att det med skäl kan antas att därigenom vidtas vad som är lämpligast för den unge. Dessa bestämmelser skall tillämpas före bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken (prop. 1994/95:12 s. 100). Frågan om åtalsunderlåtelse borde därför, som sägs i åklagarmyndighetens yttrande, i första hand ha prövats med utgångspunkt i bestämmelserna i LUL.

Enligt 17 § sista stycket LUL får åtalsunderlåtelse inte meddelas om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts. Som exempel på väsentligt allmänt intresse anges i RÅ:s numera upphävda cirkulär RÅC I 123:5–7 bl.a. att ett nytt beslut om åtalsunderlåtelse normalt inte bör meddelas om den unge återfallit i brott. Detta sägs i synnerhet gälla om den unge återfallit i brott inom sex månader från det tidigare beslutet. Det framhålls vidare att det är ett allmänt intresse att likartade fall i möjligaste mån behandlas lika, ett problem som kan aktualiseras vid exempelvis gängbrottslighet. Ett annat skäl att väcka åtal kan enligt cirkuläret vara att en viss typ av brott lokalt förekommer i besvärande stor omfattning. Med väsentligt enskilt intresse avses i första hand målsägandens intresse av att åtal väcks så att han själv inte behöver utföra skadeståndstalan.

Jag delar åklagarmyndighetens uppfattning att T. H. och C. Ö. borde ha behandlats lika vid Marianne Aldéns ställningstagande i åtalsfrågan.

Överlämnande av ärenden till annan åklagarkammare

Av de drygt 30 ärenden som avsåg T. H. överlämnades endast tre till Åklagarmyndigheten i Stockholm för fortsatt handläggning. Marianne Aldén har uppgett att avsikten var att samtliga ärenden avseende T. H. skulle överlämnas dit och att hon gett utredningsmannen direktiv av denna innebörd. Hon har inte kunnat ge någon förklaring till att något sådant överlämnande inte ägde rum. Det inträffade ger mig emellertid anledning att framhålla att det ankom på henne som förundersökningsledare att se till att ärendena handlades på ett korrekt sätt.

Besvarandet av brev

Marianne Aldén har förklarat att hon muntligen besvarat advokaten Sands brev. Om ett brev inte besvaras skriftligen ankommer det på den som har avgett svaret att dokumentera detta på annat sätt, t.ex. genom en notering i akten. Det blir på detta sätt möjligt för exempelvis en annan handläggare eller en kontrollmyndighet att i efterhand följa ärendets handläggning.

Marianne Aldén har uppgett att det var fråga om ett misstag, när en felaktig underrättelse om att åtal hade väckts mot T. H. skickades till målsäganden. Det är självklart viktigt att skrivelser från en åklagare har ett korrekt innehåll.

Avslutande anmärkningar

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Marianne Aldéns handläggning inneburit påtagliga avsteg från de bestämmelser som reglerar handläggningen av ungdomsmål. Det förefaller vidare som om hon inte heller i övrigt har haft tillräcklig kontroll över handläggningen. Hon säger sig sålunda ha haft för avsikt att överlämna samtliga ärenden avseende T. H. till 6:e åklagarkammaren vid Åklagarmyndigheten i Stockholm men har sedan överlämnat endast tre av dessa. Marianne Aldén har därefter som grund för sitt åtalsunderlåtelsebeslut åberopat att T. H. fällts till ansvar i dessa tre ärenden men synes å andra sidan ha låtit åtalsunderlåtelsebeslutet omfatta också dessa.

Det finns anledning att se allvarligt på de konstaterade bristerna i handläggningen. Jag finner emellertid inte tillräcklig anledning att gå vidare i saken. Jag noterar med tillfredsställelse att det vid senare vidtagna inspektioner på åklagarkamrarna har framhållits vikten av att föreskrivna tidsfrister hålls och att ungdomsärenden prioriteras.

Vad anmälaren anfört i övrigt motiverar inte något uttalande från min sida.

Kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning

(Dnr 1208-1999)

Bakgrund

Med anledning av innehållet i ett TT-telegram beslutade chefsJO Eklundh att i ett initiativärende ta upp Polismyndighetens i Östergötlands län (Polisområde Linköping) ingripande mot deltagare i en musikfest till utredning. Av infordrade handlingar från polismyndigheten, av inhämtade muntliga upplysningar från kammaråklagaren Solweig Wollstad vid Åklagarkammaren i Linköping samt av en videobandupptagning av insatsen framkom i huvudsak följande.

Polismyndigheten hade beslutat om en polisinsats vid en s.k. technofest den 5–6 mars 1999 i en lokal vid Skyttecentrum i Linköping. Åklagare hade beslutat om husrannsakan i lokalen. Vid insatsen deltog ett femtiotal polismän. En grupp polismän, som hade genomgått en utbildning i ”drogtecken

och symptom", avdelades för att bedöma om det i lokalen fanns misstänkta drogpåverkade personer. Festdeltagarna fick sitta ned på golvet med utsträckta händer med handflatorna uppvända. 31 personer togs med till polisstationen för kroppsbesiktning efter beslut av polismän. Arrangören och den person som av polisen betraktades som medarrangör togs, efter beslut av åklagare, med till förhör och underkastades kroppsbesiktning och kroppsvisitation. Således underkastades sammanlagt 33 personer kroppsbesiktning i form av urinprov och i några enstaka fall blodprov. På golvet i lokalen påträffades en påse med sju vita tabletter som beslagtogs. Den visade sig innehålla narkotiska preparat. Vidare beslagtog man i lokalen bl.a. sex tabletter och en del av en tablett. En av dessa tabletter samt tablettdelen visade sig innehålla narkotiska preparat. På grund av misstankar om brott mot alkohollagen och ordningslagen togs även öl, pengar, kassaskrin, biljetter m.m. i beslag. Besluten om beslag fattades av åklagare. Under natten beslutade polismyndigheten att tillställningen skulle upplösas. Såvitt framgår av handlingarna hölls förhör med 17 misstänkta den 6 mars 1999. Av dessa hade 15 tagits med efter beslut av polismän. En misstänkt hördes den 9 mars 1999. Sju av de 33 personer som medtogs var under 18 år. Fem av dessa förhördes. Ingen vårdnadshavare underrättades emellertid om eller kallades till dessa förhör. Efter genomförd analys av provtagningarna visade det sig att endast sju av de 33 personerna hade uppvisat positivt resultat.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Östergötlands län med följande frågor.

1 a. Vilken utbildning avseende tecken på narkotikapåverkan har de polismän som bestämde urvalet av personer som skulle föras till polisstationen för provtagning?

1 b. Vilken sådan utbildning har den polisman som hade ansvaret för förmansprövningen avseende de frihetsberövade?

1 c. Vad omfattar ifrågavarande utbildning? (I svaret bör redovisas inte bara litteratur i ämnet, såsom t.ex. RPS Rapport 1995:7 – Drogtecken och symptom, utan även t.ex. seminarier och praktiska övningar.)

2 a. Hur är metoden för undersökning och urval av misstänkt narkotikapåverkade personer utformad och hur tillämpades den i de aktuella fallen? (Metoden bör beskrivas så noggrant som möjligt.)

2 b. På vilken rättslig grund utfördes de ifrågavarande undersökningarna (av ögon etc.) som bestämde urvalet av personer som skulle föras till polisstationen?

2 c. Vilka faktiska omständigheter var det som i varje enskilt fall utgjorde grund för misstanke om ringa narkotikabrott?

2 d. Vem eller vilka fattade besluten om kroppsbesiktning och när fattades dessa?

2 e. Vilken var den rättsliga grunden för att föra misstänkta till polisstationen?

2 f. Finns det ett konsekvent samband mellan de olika indikationer som konstaterades och urvalet av ämnen som i blanketten "PROTOKOLL NARKOTIKABROTT (eget bruk)" markerats för analys? Vilka indikationer har varit avgörande för att det med avseende på vissa men inte andra misstänkta begärts analys av förekomst av t.ex. LSD?

3 a. Vem var förundersökningsledare vid den tidpunkt då kroppsbesiktningar genomfördes?

3 b. I den mån förundersökningsledare inte var utsedd enligt fråga 3 a. – förelåg det vid något skede av polisinsatsen fara i dröjsmål?

3 c. Varför har inte rätt beslutsdatum för inledande av förundersökning angetts i anmälningsblanketterna?

4. Hur har 5 och 7 §§ i LUL beaktats i de fall den misstänkte vid tidpunkten för ingripandet inte hade fyllt 18 år?

Polismyndigheten i Östergötlands län (länspolismästare Lars Engström) inkom med ett remissvar.

ChefsJO Eklundh anförde i ett beslut den 3 april 2001 följande.

Rättslig reglering

Förundersökning m.m.

De grundläggande bestämmelserna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Förundersökning skall enligt 1 § första stycket 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.

Beslut att inleda en förundersökning skall enligt 3 § första stycket fattas av en polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av en polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Innan förundersökning hunnit inledas får en polisman enligt paragrafens tredje stycke hålla förhör och vidta de andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, s.k. primärutredning.

Av Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (RÅFS 1997:12; FAP 403-5) framgår att ringa narkotikabrott anses vara ett brott av enkel beskaffenhet men att detta inte är fallet i fråga om narkotikabrott av normalgraden (avsnitt 2.3).

Om förundersökning inte tidigare inletts anses en sådan bli inledd genom ett beslut om användning av ett straffprocessuellt tvångsmedel (se bl.a. JO 1993/94 s. 97 och SOU 1995:47 s. 155).

Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (6 §). På tillsägelse av en polisman är den som befinner sig på den plats där ett brott förövas skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret (8 § första stycket). Av 8 § tredje stycket följer att bestämmelsen i paragrafens första stycke får tillämpas även innan förundersökning har hunnit inledas.

Kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Bestämmelser till skydd för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter finns i 2 kap. regeringsformen. Enligt 6 § är varje medborgare gentemot det

allmänna skyddad bl.a. mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Genom bestämmelserna i 8 § skyddas medborgarna gentemot det allmänna mot bl.a. frihetsberövanden. Begränsning av det skydd som uppställs genom dessa bestämmelser får enligt 12 § göras endast genom lag. Sådana lagregler finns bl.a. i rättegångsbalkens kapitel om straffprocessuella tvångsmedel.

Bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. RB. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får enligt 11 § kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas föremål som kan tas i beslag eller att det annars är av betydelse för utredningen om brottet. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, får enligt 12 § första stycket kroppsbesiktigas för de ändamål som anges i 11 §. Med kroppsbesiktning avses enligt paragrafens andra stycke undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Den som skall kroppsbesiktigas får enligt 12 § tredje stycket hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar.

För att en person skall anses vara skäligen misstänkt för ett brott krävs 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).

Förordnande om kroppsvisitation och kroppsbesiktning meddelas enligt huvudregeln av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (13 § första stycket första meningen jämförd med 4 § första stycket). Endast om det föreligger fara i dröjsmål får en sådan åtgärd beslutas av en polisman (13 § första stycket andra meningen).

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får enligt 13 § tredje stycket inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks och kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas får emellertid verkställas och bevittnas av en man.

Några lagregler om medtagande till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning finns inte.

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall enligt 5 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedel-

bart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det.

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa, skall socialnämnden genast underrättas (6 §).

Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen (7 §).

En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år skall alltid ledas av åklagaren, om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader (3 §).

Narkotikastrafflagen (1968:64)

Enligt 1 § narkotikastrafflagen döms den som olovligen bl.a. överlåter, innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika, om gärningen sker uppsåtligen, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år. Är brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms enligt 2 § till böter eller fängelse i högst sex månader.

Lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken

Lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken avser, enligt vad som sägs i 1 §, undersökning av en persons ögon och ögonrörelser i syfte att ta reda på om personen är påverkad av något annat medel än alkohol.

En ögonundersökning får enligt 2 § första stycket göras på förare av ett motordrivet fordon samt på förare av ett maskindrivet spårfordon på järnväg, tunnelbana eller spårväg, om det kan misstänkas att föraren har gjort sig skyldig till brott som avses i 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, 30 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) eller till något annat brott på vilket fängelse kan följa och som har begåtts i samband med framförandet av fordonet. Enligt paragrafens andra stycke får undersökning enligt första stycket genomföras endast om den kan ha betydelse för utredningen om brottet.

En ögonundersökning enligt lagen får endast omfatta yttre iakttagelser av ögonens utseende och funktion. Som hjälpmedel vid undersökningen får pupillometer, penna eller annat liknande föremål samt mindre ljuskälla användas (3 §). En ögonundersökning skall genomföras av en polisman (4 §).

Vägrar den som skall genomgå en ögonundersökning att medverka till detta, får enligt 5 § blodprov tas även om det inte finns förutsättningar för det enligt 28 kap. 12 § RB.

I 6 § föreskrivs att 28 kap. 13 § RB inte skall gälla vid undersökningar enligt lagen. Som framgår av vad som har sagts i det föregående innebär detta bl.a. att ögonundersökning avseende en kvinna får göras av en man (se prop. 1998/99:43 s. 36 och 88).

Polislagen (1984:387)

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall enligt 8 § första stycket polislagen under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får enligt paragrafens andra stycke inte grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

De nu återgivna bestämmelserna lägger fast de s.k. behovs-, ändamåls- och proportionalitetsprinciperna som gäller för alla polisingripanden.

Bedömning

Inledning

Mitt beslut att inleda en utredning av omständigheterna kring polisinsatsen den 6 mars 1999 vid musikfesten i Skyttecentrum var föranlett av uppgiften att analysresultaten beträffande huvuddelen av de personer som vid tillfället togs med för kroppsbesiktning visade sig vara negativa. Som framgår av det föregående gav den inledande utredningen upphov till ytterligare frågor avseende insatsen. Av särskilt intresse var här frågorna om formerna för besluten om kroppsbesiktning och om tillämpningen av föreskrifter i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Allmänt om urvalet av festdeltagare för kroppsbesiktning

Av den inledande utredningen framgick att 33 personer fördes till polisstationen och där underkastades kroppsbesiktning samt att endast sju analyser gav positivt resultat. Det var i samtliga fall fråga om ecstasy och i ett också om cannabis. Av övriga prov var tre ”troligen negativa” och 23 bevisligen negativa. Två av de 33 personer som togs med till polisstationen var misstänkta såväl för eget bruk av narkotika som för att i sin egenskap av arrangörer av tillställningen ha gjort sig skyldiga till bl.a. narkotikabrott, brott mot ordningslagen och brott mot alkohollagen. Dessa två personer fördes till polisstationen med stöd av åklagarbeslut. De övriga 31 personerna togs med till polisstationen efter beslut av polismän i festlokalen. De personer som uppvisade positiva analysresultat ingick alla i denna grupp. Polismännens bedömningar på platsen överensstämde således med analysresultaten endast i ca 23 % av fallen.

Det är uppenbart att en så dålig överensstämmelse mellan polisens bedömningar och analysresultaten kan väcka tvivel om polisens kompetens. Som en jämförelse kan nämnas att det i ett ärende hos JO avseende den s.k. Ravekommissionen vid Polismyndigheten i Stockholms län (dnr 4769-1999) upplystes att det vid en granskning avseende de omkring 700 personer som till följd av kommissionens ingripanden under år 1999 hade lämnat urin- eller blodprov visade sig att ca 80 % av proverna varit positiva. I samma ärende

uppgavs sammanfattningsvis att mellan 80 och 90 % av de prov som hade tagits i kommissionens verksamhet var positiva (– – –).

Det är av rättssäkerhetsskäl självfallet angeläget att den bedömning som läggs till grund för en så ingripande åtgärd som att med tvång föra en person till en polisstation och där underkasta honom urin- eller blodprovstagning vilar på ett så säkert underlag som möjligt. Polismyndigheten har i sitt yttrande uppgett att medeltalet för falska positiva prov under hela den särskilda narkotikasatsningen uppgick till 15 %. Jag uppfattar denna uppgift på så sätt att 85 procent av de personer som av polismännen på platsen bedömdes som narkotikapåverkade i efterhand uppvisade positiva analysresultat. Utredningen i ärendet har inte kunnat klarlägga varför siffran vid det här aktuella tillfället på ett så markant sätt avvek från det uppgivna medeltalet för hela satsningen.

Polismyndigheten har som en förklaring anfört att man – i syfte att begränsa frihetsberövandetiderna – inte gjorde några sållningsanalyser på polisstationen samt att verifikationsanalyser av kostnadsskäl som regel avser endast ett begränsat antal olika narkotiska preparat. Myndigheten har vidare framhållit att det finns vissa euforiska narkotiska preparat som Rättskemiska laboratoriet för närvarande över huvud taget inte kan analysera, t.ex. philocybin.

Enligt min uppfattning kan de nu nämnda omständigheterna knappast ensamma förklara den stora diskrepansen mellan resultatet vid det här aktuella tillfället och medeltalet för utfallet under narkotikasatsningen totalt sett. Vad polismyndigheten har uppgett om begränsningen av verifikationsanalyserna ger mig vidare anledning att framhålla att det inte framstår som särskilt rationellt att ta med ett stort antal personer till polisstationen för provtagning, om man är medveten om att analysförfarandet sedan kommer att begränsas på sådant sätt att analyserna kan komma att ge negativt resultat också i ett antal fall där den misstänkte faktiskt har varit påverkad av narkotika.

I polismyndighetens yttrande anges vilka tecken hos en person som enligt myndighetens uppfattning grundar en skälig misstanke om eget bruk av narkotika: koncentrationssvårigheter, plock med händerna, blodsprängda ögon, pupillreaktioner på olika ljusinfall och nystagmus. Enligt vad som sägs i yttrandet var det iakttagelser av sådana tecken som låg till grund för besluten att ta med vissa personer för kroppsbesiktning. De i yttrandet angivna tecknen får anses utgöra allmänt vedertagna kriterier på drogpåverkan, och polismyndighetens uppgifter i detta hänseende föranleder inte något uttalande från min sida. Myndigheten har i sitt yttrande emellertid också pekat på sådana omständigheter som att en fest äger rum på en viss plats, att kända narkotikamissbrukare deltar i festen, att personerna är klädda på visst sätt och att narkotika anträffas på platsen. Jag vill med anledning härav, till undvikande av missförstånd, framhålla att sådana omständigheter visserligen kan ge starkt stöd för ett antagande att det finns narkotikapåverkade personer på platsen, men att bedömningen i det särskilda fallet av om en festdeltagare är att anse som skäligen misstänkt för eget bruk av narkotika måste grundas på iakttagelser av tecken på narkotikapåverkan hos personen i fråga.

Det ligger mot bakgrund av den stora andelen negativa prov nära till hands att anta att åtminstone några av de beslut att ta med personer för provtagning som fattades vid den i ärendet aktuella tillställningen hade sin grund i att de beslutande polismännen – till följd exempelvis av bristande kunskaper och erfarenhet – misstolkade sina iakttagelser. Jag vill i detta sammanhang nämna att, enligt vad som upplystes i det nyss nämnda JO-ärendet, bedömningarna i Ravekommissionens arbete av vilka personer som skäligen kan misstänkas vara påverkade av narkotika som regel görs av två polismän i samråd.

Oavsett vilka skälen kan vara framstår det, som jag inledningsvis har anfört, inte som godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt att det i fråga om en så stor andel som 77 procent av de personer som togs med till polisstationen inte kunde visas att de var skyldiga till det brott som de var misstänkta för.

Särskilt om ögonundersökning

Ögonundersökning av det slag som regleras i lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken är att anse som kroppsbesiktning (se prop. 1998/99:43 s. 36 och 88). Under en brottsutredning som faller utanför tillämpningsområdet för denna lag får således en sådan undersökning, i enlihet med vad som föreskrivs i 28 kap. 12 § RB, endast avse någon som är skäligen misstänkt för ett brott som kan följas av fängelse.

Som har nämnts i det föregående avses enligt 3 § i den nyss nämnda lagen med ögonundersökning yttre iakttagelser av ögonens utseende och funktion. Utmärkande för en sådan undersökning är att vissa hjälpmedel får användas, nämligen en pupillometer, penna eller annat liknande föremål samt en mindre ljuskälla. Att tvång kan komma att aktualiseras i sammanhanget framgår av regeln i 5 § att den som vägrar att medverka till att genomgå ögonundersökning får underkastas blodprovstagning, även om förutsättningar för kroppsbesiktning med stöd av 28 kap. 12 § RB inte föreligger.

Det kan mot den nu angivna bakgrunden inte råda något tvivel om att åtgärden att i polisens brottsbekämpande verksamhet i undersökningssyfte belysa någons ögon med exempelvis en ficklampa utgör ett sådant intrång i den enskildes grundlagsskyddade kroppsliga integritet som avses i rättegångsbalkens regler om kroppsbesiktning. För att en sådan undersökning skall få göras krävs således att det föreligger en skälig misstanke om bruk av narkotika mot den som skall bli föremål för undersökningen.

Polismyndigheten har uppgett att någon belysning av festdeltagares ögon med ficklampa inte förekom vid tillfället. Vad som däremot förekom var att polismännen uppmanade personer att se mot en befintlig ljuskälla i rummet, t.ex. ett lysrör i taket eller en lampa vid sidan av personen i fråga. Vid dessa tillfällen hade, enligt vad myndigheten har upplyst, misstankegraden skälig misstanke inte uppnåtts, och det saknades därför rättsliga förutsättningar för kroppsbesiktning av de personer som valdes ut för granskning. Enligt vad polismyndigheten har uppgett grundades tillsägelserna i stället på den befogenhet i detta hänseende som enligt myndighetens uppfattning följer av 8 § polislagen.

Det av polismyndigheten beskrivna förfarandet ger anledning till följande kommentarer från min sida.

I samband med att regler om s.k. ytlig kroppsbesiktning infördes i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling uttalades att även en okulär yttre granskning av den undersöktes kropp är att betrakta som en kroppsbesiktning (prop. 1981/82:2 s. 11). Frågan om innebörden av kroppsbesiktningsbegreppet har därefter behandlats i propositionen 1993/94:24 (se särskilt s. 33 f. och 44 f.) och av Polisrättsutredningen. Som exempel på förfaranden som är att betrakta som kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening nämner utredningen att en polisman tar av en person hans handskar för att kunna se på händerna, knäpper upp en persons skjortknapp för att se om han har märken på halsen eller viker upp en ärm för att se om han är tatuerad (SOU 1995:47 s. 260). Den omständigheten att den enskilde i stället själv tar av sig ett klädesplagg på uppmaning av en polisman förändrar enligt utredningen inte förfarandets karaktär av tvångsmedel (a.a. s. 259).

Enligt Polisrättsutredningen utgör förfaranden av det nu angivna slaget den nedre gränsen för kroppsbesiktningsbegreppet. Man kan emellertid inte utan vidare från tillämpningsområdet för detta begrepp utesluta ett förfarande som innebär att en polisman under utövande av någon form av tvång förmår en misstänkt person att exempelvis ställa sig på en viss plats eller inta en viss kroppsställning för att polismannen i utredningssyfte skall kunna närmare granska någon del av den misstänktes kropp som visserligen inte är täckt av kläder men som är skymd för polismannen eller som är svår att iaktta t.ex. på grund av belysningsförhållandena.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående anses det vara fråga om kroppsbesiktning, när en polisman i brottsutredande syfte gör yttre iakttagelser av någons ögon avseende dessas utseende och funktion med hjälp av t.ex. en ficklampa, en pupillometer eller en penna. Det är enligt min mening svårt att se någon principiell skillnad mellan t.ex. åtgärden att lysa en person i ögonen med en ficklampa och ett förfarande som innebär att någon i stället tvingas rikta blicken mot en närbelägen stationär ljuskälla av motsvarande styrka. Den som utsätts för ett sådant förfarande torde i båda fallen med fog anse sig ha blivit utsatt för en integritetskränkande ögonundersökning.

Ett i polisens brottsutredande verksamhet utövat tvång som syftar till att möjliggöra eller underlätta ett förfarande, som vid en objektiv bedömning framstår som en regelrätt undersökning av någons ögon, får enligt min mening anses utgöra ett led i genomförandet av en kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening, oavsett om det vid undersökningen används ett sådant hjälpmedel som anges i 3 § lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken eller ej. Som Polisrättsutredningen har framhållit förtas inte ett förfarandes karaktär av tvångsmedel av den omständigheten att polismannens agerande tar sig formen av en befallning.

Som nyss har nämnts får en person utsättas för kroppsbesiktning endast om han är skäligen misstänkt för ett brott som kan följas av fängelse. Det finns däremot inte något rättsligt hinder mot att en polisman t.ex. samtalar med någon som inte är skäligen misstänkt för ett sådant brott och därvid, utan att utöva någon form av tvång eller i övrigt avvika från vad som är vanligt vid ett

samtal människor emellan, gör iakttagelser som ger upphov till en skälig misstanke och som därmed kan komma att läggas till grund för ett beslut om användning av ett straffprocessuellt tvångsmedel. Polisrättsutredningen har i denna fråga uttalat att en polisman på samma sätt som varje annan person har rätt att betrakta någon så länge granskningen inte blir så påträngande att den kan bestraffas som ofredande (SOU 1995:47 s. 259).

Polismyndigheten är som nämnts av den uppfattningen att en polisman med stöd av 8 § polislagen kan ge befallningar i syfte att få en misstänkt person att t.ex. rikta blicken på ett sådant sätt att en granskning av hans ögon underlättas, trots att misstanken inte är så stark att den är att anse som skälig i rättegångsbalkens mening och rättsliga förutsättningar för kroppsbesiktning därför saknas.

Enligt vad som sägs i förarbetena till 8 § polislagen har lagstiftarens avsikt varit att tillsägelser som inte medför något ingrepp i den enskildes grundlagsfästa fri- och rättigheter skall kunna grundas på bestämmelserna i paragrafens första stycke (prop. 1983/84:111 s. 74 f. och 78). Innebörden av denna s.k. befallningsrätt, som före polislagens tillkomst ansågs ha stöd i 2 § polisinstruktionen (1972:511), är oklar (se SOU 1993:60 s. 177 f.). Befallningsrätten sträcker sig emellertid inte utanför de gränser som gäller för polislagens tillämpningsområde. Som framgår av polislagens förarbeten är en av lagens huvudfunktioner att precisera polisens befogenheter i dess övervakande och brottsförhindrande verksamhet (se SOU 1982:63 s. 41, 44 och 71 f.). Befallningsrätten nämns uttryckligen bland dessa befogenheter (a.a. s. 79 f.). Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten anses däremot ha fått en i princip fullständig och uttömmande reglering i 23–28 kap. RB och ligger därför utanför polislagens tillämpningsområde (a.a. s. 38, 41, 78 och 80).

Det kan således konstateras att någon ”befallningsrätt” i polisens brottsutredande verksamhet inte kan grundas på bestämmelserna i 8 § polislagen. En befallning i denna verksamhet måste i stället ha sin grund i någon av de befogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer polisen, t.ex. att ta med en person till förhör, att verkställa ett beslut om husrannsakan eller att genomföra en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Det kan ibland förekomma att en polisman samtidigt fullgör såväl övervakande som brottsutredande uppgifter. En misstanke om narkotikabrott eller något annat brott kan t.ex. uppkomma i samband med att polisen i ordningshållande syfte är närvarande vid en offentlig tillställning med stöd av regeln i 2 kap. 21 § ordningslagen (1993:1617). Det kan i en sådan situation vara svårt att avgöra exakt var gränserna går för polisens på 8 § polislagen grundade ingripandebefogenheter. I det här aktuella fallet står det emellertid klart att polisaktionen i sin helhet var att hänföra till det i rättegångsbalken reglerade området. Av utredningen framgår sålunda att polisens närvaro i lokalen grundade sig på ett av åklagare fattat beslut om husrannsakan föranlett av misstankar mot arrangörerna av tillställningen avseende bl.a. innehav och försäljning av narkotika. Vidare inriktades insatsen, enligt vad som sägs i polismyndighetens yttrande, på att dels ”isolera” de personer som kunde misstänkas för försäljning och innehav av narkotika, dels klarlägga vilka festdeltagare som skäligen kunde misstänkas för eget bruk av narkotikaklassade preparat.

Som tidigare har nämnts var avsikten med de här diskuterade befallningarna att underlätta en granskning av festdeltagarnas ögon i syfte att utreda om de skäligen kunde misstänkas för brott. Stöd för ett sådant förfarande ges inte i vare sig reglerna om kroppsbesiktning eller någon annan bestämmelse i rättegångsbalken. Det saknar härvid betydelse att polismannen till äventyrs inte är beredd att ”sätta makt bakom orden” vid en vägran att efterkomma befallningen. Som Polisrättsutredningen har framhållit ger en polisman som ingriper i myndighetsutövning rent faktiskt uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han använder tvång eller inte. Så torde det enligt utredningen också uppfattas 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; se även s. 149 f.).

Det kan sammanfattningsvis konstateras att en polisman, som inte kan hämta stöd i en uttrycklig regel i rättegångsbalken för ett ingripande mot någon i polisens brottsutredande verksamhet, inte har några andra rättsliga möjligheter att agera mot denne än vilken annan person som helst. Som nyss har nämnts har en polisman t.ex. på samma sätt som varje annan person rätt att betrakta en person så länge granskningen inte blir så påträngande att den kan bestraffas som ofredande.

Polismyndigheten har i sitt yttrande förordat en ändring i lagstiftningen av innebörd att polisen skall få utföra ögonundersökningar på personer som deltar i fester av den typ som det här är fråga om under i princip samma förutsättningar som gäller för undersökningar enligt lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Det skulle således vara tillräckligt att det föreligger en misstanke på en lägre nivå än vad som i allmänhet gäller för användningen av personella straffprocessuella tvångsmedel.

Jag vill med anledning härav framhålla att den särskilda lagstiftningen om ögonundersökningar vid misstanke om drograttfylleri bärs upp av samma motiv som reglerna om alkoholutandningsprov, nämligen samhällets intresse av att komma till rätta med de allvarliga risker för trafiksäkerheten som vållas av drogpåverkade fordonsförare. Jag kan däremot inte finna att det just i fråga om ringa narkotikabrott bestående i eget bruk av narkotika skulle finnas anledning att frångå den avvägning mellan brottsutredningsintresset, å den ena sidan, och skyddet för den enskildes integritet, å den andra, som utgör en grundläggande princip bakom rättegångsbalkens tvångsmedelsreglering. Det bör i sammanhanget observeras att ögonundersökningar har ansetts typiskt sett vara mer integritetskränkande än tagande av alkoholutandningsprov (se prop. 1998/99:43 s. 34), varför sådana undersökningar i motsats till vad som gäller för alkoholutandningsprov inte får företas rutinmässigt. Det finns vidare skäl att ifrågasätta det praktiska värdet av den av polismyndigheten föreslagna ordningen. Av de uppgifter som lämnats i det tidigare nämnda ärendet om Ravekommissionens verksamhet framgår att ögonundersökning med hjälp av ficklampa där förekommer endast i undantagsfall och då endast för att bekräfta en skälig misstanke som redan har uppkommit på annan grund. Jag är således inte beredd att stödja polismyndighetens förslag.

Det finns däremot anledning att ta upp en annan aspekt på kroppsbesiktningsreglerna till diskussion. Enligt 28 kap. 13 § tredje stycket RB får

kroppsbesiktning av en kvinna inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Det enda undantaget från denna huvudregel avser kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

Som framgår av redogörelsen i det föregående tillåter lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken att sådana undersökningar görs av en polisman, oavsett polismannens och den misstänktes kön, medan en man däremot inte får göra en motsvarande ögonundersökning av en kvinna, om undersökningen i stället görs med stöd av reglerna i rättegångsbalken (se prop. 1998/99:43 s. 36 och 88). Det är enligt min mening svårt att finna några sakliga skäl för denna skillnad. Som ytterligare en situation, där det kan ifrågasättas om det är motiverat att tillmäta den misstänktes kön någon betydelse vid verkställigheten av en kroppsbesiktning, kan nämnas tagande av salivprov för DNA-bestämning. Jag vill vidare erinra om att kroppsbesiktningsbegreppet också innefattar åtgärder som inte innebär annat än ett ytligt betraktande av en mindre del av någons kropp. Polisrättsutredningen nämner som ett exempel på ett förfarande av detta slag att en polisman, för att kunna granska någons händer, tar av honom hans handskar eller uppmanar honom att själv göra detta. Det kan ifrågasättas om integritetskränkningen här är av sådan art att det framstår som påkallat att förbjuda en manlig polisman att vidta en sådan åtgärd mot en kvinna.

Det finns således enligt min mening skäl att överväga frågan om behovet av ytterligare undantag från huvudregeln att kroppsbesiktning av en kvinna inte får verkställas eller bevittnas annat än av en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Förfarandet att ta med de misstänkta till polisstationen

Av utredningen framgår att de två arrangörerna fördes till polisstationen med stöd av åklagarbeslut. Polismyndigheten har i fråga om de övriga 31 misstänkta personerna upplyst att dessa fördes till polisstationen med stöd av regeln i 23 kap. 8 § RB om medtagande till förhör. Myndigheten pekar emellertid i sitt yttrande också på vad Polisrättsutredningen har uttalat (SOU 1995:47 s. 340) om att syftet med ett medtagande i fall av det här aktuella slaget inte i första hand är att hålla förhör med den misstänkte utan att verkställa ett beslut om kroppsbesiktning. Jag delar Polisrättsutredningens av polismyndigheten återgivna uppfattning att en sådan tillämpning av bestämmelsen om medtagande till förhör står i strid med ändamålsprincipen. Såvitt framgår av handlingarna hölls inte förhör med fler än 15 – dvs. knappt hälften – av de 31 personer, som togs med efter beslut av polismän, i anslutning till att de fördes in till polisstationen. Detta förhållande bekräftar att det egentliga syftet med medtagandet inte var att hålla förhör med de misstänkta.

Jag kan av nu angivna skäl inte finna att bestämmelsen om medtagande till förhör gav stöd för förfarandet att ta med de misstänkta till polisstationen.

Det finns för närvarande inte någon uttrycklig bestämmelse i rättegångsbalken om skyldighet för den som skall underkastas kroppsbesiktning – exempelvis blodprovstagning med anledning av misstanke om ringa narkoti-

kabrott eller trafiknykterhetsbrott – att följa med till den plats där åtgärden skall vidtas, motsvarande reglerna om medföljande och medtagande till förhör. Det har emellertid ansetts underförstått gälla att reglerna om kroppsbesiktning i sig kan läggas till grund för en sådan inskränkning i rörelsefriheten som det här är fråga om, om den är nödvändig för att kroppsbesiktningen, t.ex. läkarundersökning eller provtagning, skall kunna genomföras (se JuU 1983/84:27 s. 40 f. och SOU 1995:47 s. 340).

Polisrättsutredningen har under hänvisning till legalitetsprincipen lagt fram ett förslag till lagreglering av frågan. Som jag uttalade i mitt remissyttrande delar jag utredningens uppfattning om behovet av en sådan reglering. Polisrättsutredningens slutbetänkande är alltjämt föremål för beredning i Regeringskansliet, Justitiedepartementet. Jag har nyligen i syfte att fästa justitieutskottets och Justitiedepartementets uppmärksamhet på frågan dit överlämnat kopior av det tidigare nämnda beslutet avseende Ravekommissionen vid Polismyndigheten i Stockholms län.

Besluten om kroppsbesiktning

Beslut om kroppsbesiktning skall enligt rättegångsbalken fattas av åklagaren, en polisiär förundersökningsledare eller rätten. Om misstanken avser ringa narkotikabrott får ett sådant beslut fattas av en polisär förundersökningsledare. En enskild polisman är däremot inte behörig att fatta beslut om kroppsbesiktning annat än om det är fara i dröjsmål.

Av utredningen framgår följande om organisationen för fattandet av kroppsbesiktningsbesluten. En polisinspektör, som deltog i insatsen, svarade för att en grupp polismän som hade genomgått utbildning i ”drogtecken och symptom” avdelades för bedömning av de personer som kunde misstänkas vara drogpåverkade. Dessa polismän beslutade sedan, på grundval av en bedömning att det förelåg skälig misstanke om ringa narkotikabrott, vilka personer som skulle föras till polisstationen för kroppsbesiktning. Besluten om kroppsbesiktning fattades därefter på polisstationen i varje särskilt fall av ett polisbefäl med förundersökningsledarbehörighet inom ramen för en ”förmansprövning” av medtagandebesluten. Såvitt kan utläsas ur polismyndighetens yttrande bedömdes det inte föreligga någon fara i dröjsmål såvitt gällde besluten om kroppsbesiktning. Man kan härav dra den slutsatsen att polismännen på platsen ansågs sakna behörighet att fatta sådana beslut.

Det rättsliga resonemang som har legat till grund för polismyndighetens sätt att organisera beslutsfunktionen vid tillfället är inte alldeles lätt att följa.

Som jag har uttalat i det föregående anses det av reglerna om rätt att besluta om kroppsbesiktning underförstått följa en rätt att också ta med den misstänkte för genomförandet av kroppsbesiktningen. En grundläggande förutsättning för att en person skall få tas med för kroppsbesiktning är således att ett beslut om kroppsbesiktning har fattats före medtagandet. Åtgärden att ta med den misstänkte t.ex. till närmaste polisstation blir då ett led i verkställigheten av det fattade beslutet (se JO 1993/94 s. 101 samt SOU 1995:47 s. 175 f. och s. 342). Om man i likhet med polismyndigheten intar den ståndpunkten att några beslut om kroppsbesiktning ännu inte hade fattats när per-

sonerna fördes till polisstationen, saknades således rättsligt stöd för att föra dem från platsen i syfte att få till stånd den tilltänkta åtgärden.

Med anledning av vad polismyndigheten har uppgett om att besluten om kroppsbesiktning fattades på polisstationen av en behörig förundersökningsledare inom ramen för en ”förmansprövning” vill jag framhålla att begreppet förmansprövning som beteckning på ett handlande av en förundersökningsledare är okänt i rättegångsbalken. Som framgår av det nyss nämnda JO-beslutet anser jag däremot att det är lämpligt att, sedan en misstänkt person har förts in till polisstationen, en behörig förundersökningsledare tar ställning till om ett ännu icke verkställt beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, som har fattats av en polisman med stöd av reglerna om fara i dröjsmål, skall verkställas eller upphävas.

Vad polismyndigheten har upplyst om strävandena att minimera frihetsberövandetiderna sammanställt med dels det förhållandet att samtliga de personer som hade tagits med till polisstationen underkastades kroppsbesiktning, dels den låga frekvensen positiva analysresultat ger närmast vid handen att förundersökningsledaren vid ”förmansprövningen” inte självständigt tog ställning i kroppsbesiktningsfrågorna utan i stället utan egen prövning godtog de bedömningar som låg till grund för medtagandebesluten i festlokalen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att den tillämpade beslutsordningen fick till följd att besluten om kroppsbesiktning i realiteten kom att fattas av de polismän som gjorde de enskilda ingripandena i festlokalen.

Det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten för det sätt på vilket beslutsfattandet organiserades. Det var här fråga om en i förväg planerad polisaktion, där en av förutsättningarna för planeringen var att det kunde bli aktuellt att fatta beslut om kroppsbesiktning avseende ett icke obetydligt antal personer. Det framstår mot den bakgrunden som förvånande att myndigheten inte hade säkerställt att det på platsen för ingripandet fanns ett tillräckligt antal polismän med förundersökningsledarbehörighet som kunde fatta de tvångsmedelsbeslut som framstod som påkallade. Jag delar den uppfattning som kommer till uttryck i polismyndighetens yttrande att förundersökningsledarna vid aktioner av det här aktuella slaget bör finnas ute på fältet. I likhet med polismyndigheten anser jag att en sådan organisation hade medfört att behörighetsfrågorna hade fått en helt annan lösning än vad som faktiskt blev fallet.

Besluten om inledande av förundersökning

Den här aktuella polisinsatsen påbörjades strax före kl. 03.00 den 6 mars 1999 och resulterade i att 33 personer fördes till polisstationen. Enligt förhörsprotokollen hördes 16 personer som misstänkta för brott samma dag, och ytterligare en person hördes sannolikt också den 6 mars. Endast i fråga om de två arrangörerna och ytterligare en person har emellertid den 6 mars 1999 angetts som dag för inledande av förundersökning. Beträffande övriga misstänkta har i stället angetts den 8 mars.

Polismyndigheten har i sitt yttrande uppgett att besluten att inleda förundersökning i fråga om de 31 personer, som togs med efter beslut av polismän,

fattades inom ramen för ”förmansprövningen” på polisstationen. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen innebär emellertid ett beslut om användning av ett straffprocessuellt tvångsmedel att förundersökning skall anses vara inledd, om så inte redan har skett. Som har sagts i det föregående kom besluten om kroppsbesiktning i realiteten att fattas redan i festlokalen av polismän som deltog i insatsen. Även om man utgår från polismyndighetens syn på saken, inleddes emellertid förundersökning i samtliga dessa fall den 6 mars 1999. Uppgifterna i handlingarna om tidpunkterna för inledande av förundersökning är således inte riktiga. Polismyndigheten har förklarat detta genom att hänvisa till vissa problem som är förknippade med den s.k. RAR-rutinen. Jag har tidigare haft anledning att uttala mig om hithörande frågor och nöjer mig därför med att notera att polismyndigheten har förklarat att användningen av rutinen ses över och att särskilda utbildningsinsatser skall genomföras för att fel av det aktuella slaget inte skall upprepas.

Lagen med vissa bestämmelser om unga lagöverträdare

Ett viktigt syfte med reglerna i 5–7 §§ LUL om underrättelse och kallelse till den unges vårdnadshavare och socialtjänsten är att få till stånd en samverkan mellan vårdnadshavaren, å den ena sidan, och de sociala och brottsutredande myndigheterna, å den andra, i syfte att tillrättaföra den unge (jfr JO 2000/01 s. 169). Dessa regler ger uttryck för samhällets kriminalpolitiska hållning såvitt gäller brott av unga, och de är vidare av grundläggande betydelse för de underårigas rättssäkerhet (jfr JO 1999/2000 s. 78). Det finns av dessa skäl anledning att rikta kritik mot polismyndigheten med anledning av dess underlåtenhet att, i de fall där de misstänkta var under 18 år, underrätta och kalla dessas vårdnadshavare på det sätt som föreskrivs i 5 § LUL. Jag noterar att polismyndigheten har förklarat att den avser att genomföra utbildning om innebörden av denna bestämmelse med berörd personal.

Sammanfattande synpunkter

I ärendet har framkommit ett antal allvarliga brister vad gäller planeringen och genomförandet av insatsen på Skyttecentrum den 6 mars 1999. Det kan, såväl av rättssäkerhetsskäl som av hänsyn till intresset av effektivitet i samhällets brottsbekämpande verksamhet, inte godtas att en insats av det aktuella slaget genomförs på sådant sätt att det i efterhand inte kan visas att mer än ca 23 procent av de personer, som med tvång har förts till en polisstation och där underkastats kroppsbesiktning, har gjort sig skyldiga till det brott som de misstänkts för. Det finns vidare anledning att rikta kritik mot den tillämpade beslutsordningen, vilken innebar att besluten om kroppsbesiktning i realiteten kom att i strid med lag fattas av enskilda polismän i stället för av en befattningshavare med förundersökningsledarbehörighet. Det kan inte heller accepteras att den rutin som hade etablerats för handläggningen på polisstationen uteslöt tillämpning av bestämmelserna i 5 § LUL i fråga om de misstänkta som var under 18 år.

Vad som framkommit i ärendet har gett mig anledning att göra vissa uttalanden om innebörden av kroppsbesiktningsbegreppet, och jag har vidare funnit skäl att diskutera frågan om behovet av lagändringar på detta område. Som jag har nämnt i det föregående är Polisrättsutredningens slutbetänkande alltjämt föremål för överväganden i Justitiedepartementet. Jag överlämnar därför för kännedom en kopia av detta beslut till departementet. Det finns anledning att fästa också justitieutskottets och Rikspolisstyrelsens uppmärksamhet på de frågor som har behandlats i beslutet.

Frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp

(Dnr 3932-1999)

Bakgrund

I en anmälan till JO begärde E.C.V. att JO skulle granska hur befattningshavare vid Polismyndigheten i Jämtlands län handlagt ett ärende där han misstänktes för snatteri. Vid granskningen av infordrade handlingar och inhämtade muntliga upplysningar framkom bl.a. följande.

E.C.V. hade vid ett förhör som hölls per telefon av civilanställd personal vid Polismyndigheten i Jämtlands län delgetts misstanke om snatteri, och civilanställd personal vid myndigheten hade i ett flertal ärenden per telefon delgett personer misstanke om snatteri. Vidare fanns i flertalet anmälningar antecknat att utredningen skulle ske jämlikt 23 kap. 21 § tredje stycket rättegångsbalken (RB).

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Jämtlands län för upplysningar och yttrande över bl.a.följande frågeställningar.

– Vad avses med anteckningen i anmälningarna - - - om ”utredn. jml. RB 23:21, 3 st ”?

– Lämpligheten av att den misstänkte i ärendena - - - delgavs misstanke om brott per telefon samt skälet till att förhöret genomfördes av civilanställd personal.

Polismyndigheten (länspolismästaren Roar Onsö) kom in med ett yttrande.

I ett beslut den 15 november 2000 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Protokollering med stöd av 23 kap. 21 § tredje stycket rättegångsbalken och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp

Vid förundersökningar skall protokoll föras över vad som därvid förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Närmare föreskrifter om protokoll och anteckningar vid förundersökningar finns i 20–25§§ FUK.

I mindre mål får i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga, som förekommit i förundersökningen (23 kap. 21 § tredje stycket RB). Sådana anteckningar får föras, om det brott, som förundersökningen avser, kan antas inte föranleda annan påföljd än böter samt förundersökningen är av mindre omfattning. Utsagor av personer som hörts under förundersökningen behöver härvid inte återges annorlunda än som en av förhörsledaren lämnad redogörelse för utsagans väsentliga innehåll. Vidare gäller att redogörelsen inte behöver vara granskad av den hörde (24 § FUK).

De nu granskade ärendena, i vilka polismyndigheten använt den dokumentationsmetod som anges i 23 kap. 21 § tredje stycket RB, avsåg alla snatteri. Det var således fråga om brott som i normalfallet kan antagas inte föranleda annan påföljd än böter. Som jag har utvecklat i ett beslut om den s.k. snattefonen (JO 2000/01 s. 137) ger emellertid utredningen av brottsbalksbrott ofta upphov till rättsliga problem av olika slag.

I det nyss nämnda beslutet uttalade jag bl.a. följande i denna fråga. Den omständigheten att ett stöldbrott är att bedöma som ringa och till följd därav betecknas som snatteri innebär inte att de rättsliga problem som man möter vid utredningen är mindre än vid ett brott som avser egendom av större värde eller av annat skäl är att bedöma som stöld. Utredningar av butikstillgrepp är i själva verket förenade med särskilda svårigheter såvitt avser bedömningen av såväl det objektiva som det subjektiva brottsrekvisitet. Man kan här särskilt peka på det förhållandet att det fysiska tillgripandet av en vara i en snabbköpsbutik eller ett varuhus inte bara är tillåtet utan i själva verket i de flesta fall är förutsatt som ett i praktiken nödvändigt led i inköpet av varan. Det är först när varan förs förbi en viss punkt – t.ex. kassan eller gränsen mellan skilda avdelningar i ett varuhus – som tillgreppet övergår till att bli olovligt. Såvitt gäller snatteribrottet tillkommer att försök till snatteri är straffritt. Detta förhållande ger upphov till särskilda svårigheter i rättsligt hänseende, eftersom gränsdragningen mellan stöld och snatteri inte bestäms enbart av det tillgripnas värde utan också av andra omständigheter av mångskiftande slag. De nu nämnda omständigheterna är ägnade att försvåra också bedömningen av om det subjektiva rekvisitet för straffansvar – tillägnelseuppsåt – är uppfyllt. Erfarenheterna från det praktiska rättslivet visar att det i fråga om butikstillgrepp inte är ovanligt att förundersökningar läggs ned och åtal ogillas på den grunden att det inte förelegat något fullbordat snatteribrott eller att tillägnelseuppsåt inte kunnat styrkas.

I det fall som avses i anmälan till JO hade E.C.V. förnekat brott. Det är inte heller ovanligt att en person, som enligt målsägandens polisanmälan har erkänt ett butikstillgrepp, sedan antingen förnekar brott när han hörs eller underlåter att godkänna ett utfärdat strafföreläggande. Åklagaren måste i sådana fall åberopa vittnesbevisning för att kunna styrka brott.

Av det sagda följer att man vid utredningen av butikstillgrepp inte kan nöja sig med ett enkelt erkännande av den misstänkte, oavsett om gärningen är att bedöma som stöld eller som snatteri. Händelseförloppet måste i stället klarläggas i alla de hänseenden som krävs för att åklagaren skall kunna göra ett välgrundat ställningstagande i ansvarsfrågan. Det blir självfallet också lättare för den misstänkte att förbereda sitt försvar, om utredningen dokumenteras

enligt vad som i allmänhet gäller för förundersökningar. Det är således enligt min mening inte tillfyllest att dokumentera snatteriutredningar på det enkla sätt som anges i 23 kap. 21 § tredje stycket RB.

I de nu granskade ärendena har utredningarna utförts av civilanställd personal vid polismyndigheten. Av vad som nyss har sagts om de problem i rättsligt hänseende som kan uppkomma under utredningen av ett butikstillgrepp följer att det är angeläget att sådana utredningar görs av erfaren utredningspersonal med goda kunskaper i straffrätt. Av detta skäl bör normalt polismän anlitas för uppgiften. Det har, såvitt gäller den utredning som avsåg E.C.V., upplysts att den civilanställda utredare som verkställde denna tidigare under tio års tid hade tjänstgjort som polisman vid en annan polismyndighet och nu åter är anställd i en sådan befattning. Det finns därför inte anledning att tro annat än att hon hade den kompetens som uppgiften krävde.

Delgivning av brottsmisstanke per telefon

Ärenden vid en polismyndighet som inte skall avgöras av polisstyrelsen eller polisnämnden avgörs av länspolismästaren. Om sådana ärenden inte behöver prövas av länspolismästaren, får de emellertid avgöras av någon annan anställd enligt vad som anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut (3 kap.6 § polisförordningen [1998:1558]).

Av den arbetsordning som gällde för Polismyndigheten i Jämtlands län vid handläggningen av de här aktuella ärendena framgår att föredragning och beslut vad gällde förundersökningsledning beträffande brott av enkel beskaffenhet kunde handläggas av vissa inspektörer.

Jag utgår mot denna bakgrund från att en inspektör har varit förundersökningsledare i de olika ärendena och i denna egenskap beslutat om inledande av förundersökning och om vem som skulle delges misstanke om brott. Den civilanställda handläggaren har därefter per telefon hållit ett förhör med den misstänkte vid vilket denne delgetts misstanke om brott. Den ende som med anledning av brottsmisstanken haft någon direktkontakt med den misstänkte är således den person – exempelvis en butiksinnehavare eller en butikskontrollant – som ertappat denne med tillgreppet.

Det är uppenbart att det nu beskrivna förfarandet medför betydande risker vad gäller identifieringen av den misstänkte. Det får självfallet inte förekomma att någon felaktigt blir föremål för åtal eller tillställs ett strafföreläggande av det skälet att den person som har blivit ertappad med ett brottsligt handlande inte har blivit identifierad på ett godtagbart sätt. Det får med andra ord, när åklagaren beslutar i åtalsfrågan, inte finnas något utrymme för tvivel om vilken person beslutet rör.

Som jag närmare har utvecklat i det tidigare nämnda beslutet om snattefonen är identifieringen av den misstänkte en åtgärd som vidtas vid polisens myndighetsutövning. Uppgiften att fastställa den misstänktes identitet kan således inte överlämnas till en butikskontrollant eller annan privatperson. Det ligger vidare i sakens natur att det för att en identitetskontroll skall uppfylla rättssäkerhetens krav fordras att den misstänkte konfronteras med den som gör kontrollen.

Det är således en uppgift för befattningshavare inom polisen att vid ett personligt sammanträffande med den misstänkte exempelvis ta ställning till om en legitimationshandling som företes av denne kan godtas som underlag för identifieringen. Det finns också andra metoder för att vid ett sådant sammanträffande fastställa den misstänktes identitet. Som jag har uttalat i mitt beslut i ärendet dnr 2540-1993 kan det emellertid inte godtas att en viss persons identitet anses fastställd enbart på grund av att han har lämnat korrekta svar på kontrollfrågor avseende uppgifter som finns i offentliga register eller annars är lättåtkomliga.

Jag har förståelse för att polismyndigheten av resursskäl måste höra personer per telefon. Det kan emellertid av nu angivna skäl normalt inte godtas att ett telefonförhör med den misstänkte utgör den enda kontakten mellan denne och polismyndigheten i ärendet. Om det inte har varit möjligt att höra den misstänkte på platsen i samband med ertappandet och därvid delge honom misstanke, måste han därför kallas till ett förhör för identifiering och misstankedelgivning. Ett sådant förfarande kan underlåtas endast om förhörsledaren har sådan personlig kännedom om den misstänkte att han vid ett telefonförhör med säkerhet kan utesluta risken att han förhör fel person.

Kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken

(Dnr 4614-1999)

I ett beslut den 19 december 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Initiativet

Vid en inspektion vid Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt, närpolisområde Centralstationen, den 29 och 30 september 1999 framkom följande vid genomgången av ärendet – – – som avsåg en anmälan om brott mot knivlagen.

Den 22 mars 1999 kallades polisen till Centralplan av ordningsvakter vid Stockholms Central som hade gripit en person som stått och viftat med en kniv. Efter identifiering hördes mannen om kniven varefter han frigavs. Identifieringen gjordes med hjälp av ”dataslagningar, mantal, pass samt trovärdiga uppgifter”. Kniven togs i beslag och ett beslagsprotokoll upprättades. På en blankett (utredning utan formell förundersökning) hade antecknats att den misstänkte erkände gärningen och var villig motta strafföreläggande/ordningsbot samt att han hade uppgett att han bar kniv för att kunna använda den i självförsvar. Ärendet redovisades till åklagarmyndigheten den 26 mars 1999. Den 27 april 1999 beslutade assistentåklagaren Karin Henriksson att förundersökningen skulle kompletteras, eftersom det hade framkommit att den gripne troligen använt sig av en annan mans identitet.

Jag beslutade att ta upp förhållandena till granskning i ett särskilt ärende.

Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län för upplysningar och yttrande över grunden till att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken (RB). Polismyndigheten (länspolismästaren Gunno Gunnmo) kom in med ett yttrande.

Gunno Gunnmo anförde bl.a. följande.

Bedömning

JO har i remissen anmodat polismyndigheten att ”lämna upplysningar över grunden till att ett beslag har skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken”.

Som framgår av handlingarna i ärendet, har det i det aktuella fallet varit fråga om brytande mot bestämmelsen i 1 § knivförbudslagen, dvs. att kniv inte får innehas på bl.a. allmän plats. Av 4 § denna lag framgår att den som bryter mot denna bestämmelse (uppsåtligen eller av oaktsamhet) skall dömas till böter eller fängelse. Vidare skall enligt 5 § föremål som innehafts i strid med knivförbudslagen förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

För att ett föremål skall kunna förverkas, måste besittningen av föremålet först överföras till polismyndigheten vilket sker genom ett beslag. Grunden för beslagtagande av kniven i förevarande fall är 27 kap. 1 § första stycket RB, dvs. att föremålet – kniven – skäligen kan antagas på grund av brott förverkat. Det torde inte vara någon tvekan om att förutsättningarna materiellt sett varit uppfyllda (1 och 5 §§ knivförbudslagen). Vidare framstår det som

klart att de materiella förutsättningarna för att tillämpa det föreskrivna förenklade förfarandet i 23 kap. 22 § RB varit uppfyllda. En annan sak är att det senare i samband med åklagarens utredning och ställningstagande framkom osäkerhet om gärningsmannens identitet.

Fråga är dock om beslaget formellt sett kunnat vidtas inom ramen för det föreskrivna förenklade förfarandet. Polismyndigheten för sin del kan inte i lagstiftningen och lagförarbeten till denna finna något formellt hinder mot detta.

Vad gäller uttalandena i prop. 1993/94:23 (*rätteligen 1994/95:23, JO:s anm.*) i fråga om 23 kap. 3 § tredje stycket RB framhålls endast att bestämmelsen inte ger rätt för polisman att vidta tvångsåtgärd och en hänvisning görs till 24, 26–28 kap. där förutsättningarna för tvångsmedelsanvändning finns (a. prop. s. 78). Myndigheten instämmer helt med detta uttalande, men det ger inget stöd för att tvångsmedel inte kan användas vid förenklad utredning. Som myndigheten ser det uttalades detta för att klargöra att bestämmelsen i sig, (”som sådan” a. prop. s. 77) inte ger rätt till tvångsmedelsanvändningen, vilket ju är helt riktigt. Något motsvarande uttalande föreligger inte heller under avsnittet om förenklad utredning (a. prop. avsnitt 7.2). Det bör också påpekas att 23 kap. 3 § och 22 § reglerar olika frågor. Den förstnämnda bestämmelsen tar sikte på situationer i utredningens inledande stadium där förundersökning inte ”hunnit inledas”, medan den sistnämnda gäller de fall där förutsättningar för förundersökning enligt 23 kap. 1 § materiellt sett i och för sig föreligger men att undersökning inte ”behöver” genomföras när fallet är klart och det inte kan antas leda till annan påföljd än böter. I sammanhanget vill myndigheten även tillägga att den anser bestämmelsen i 23 kap. 16 § RB och förarbetena till denna inte utvisar att avsikten varit att tvångsmedel endast kan användas inom ramen för en pågående förundersökning. I bestämmelsen föreskrivs endast att ”Om användande av tvångsmedel under förundersökning gälle vad i 24–28 kap. stadgas”.

RPS: s föreskrifter om handläggning av brottmål utan förundersökning ger tvärtom uttryck för att det skulle vara möjligt att använda tvångsmedel vid förenklad utredning (se ovannämnda FAP 404-1, under avsnitt 3 Dokumentation där det föreskrivs att den misstänktes inställning till bl.a. eventuellt förverkande skall dokumenteras). Som myndigheten är väl förtrogen med är JO dock av den uppfattningen att straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. RB endast kan användas inom ramen för en pågående förundersökning och om sådan undersökning inte redan har inletts när ett sådant tvångsmedel vidtas, innebär åtgärden enligt JO att förundersökningen faktiskt sett inleds (JO 1993/94 s. 97, 1995/96 s. 103 och i det nyligen avgjorda ärendet dnr 4538-1998, 2000-02-02). Polisrättsutredningen har uttryckt samma uppfattning i sitt slutbetänkande (SOU 1995:47 s. 155). Som redovisats ovan framförs dock en annan uppfattning i boken Förundersökning (Thomas Bring m.fl. 2:a uppl. 1999 s. 158–161).

Slutsatsen av JO:s och Polisrättsutredningens synsätt skulle följaktligen vara att det är uteslutet att tillämpa det förenklade förfarandet i den mån någon form av straffprocessuellt tvångsmedel använts i utredningen eftersom en förundersökning alltid anses inledd genom att tvångsmedel används. Det skulle följaktligen inte vara möjligt att göra ett beslag inom ramen för förenklad utredning ens när det görs för att kunna genomföra ett föreskrivet förverkande och någon ytterligare utredning inte återstår. Vidare skulle exempelvis förundersökning formellt anses inledd när beslag görs enbart i syfte att förverka föremål enligt den ovan nämnda förverkandelagen. Det kan tilläggas att i ärendet aktuell situation inte sällan uppkommer i fall då gärningsmannen är under 15 år och det således blir aktuellt att tillämpa förverkandelagen.

För att ta ett ytterligare exempel skulle vidare ett förenklat förfarande aldrig kunna tillämpas om en brottsutredning inleds med ett gripande, om än aldrig så kort, utfört av polisman eller av envar enligt 24 kap. 7 § RB som

sedan överförs till polisman. Att en brottsutredning inleds på detta sätt torde inte vara ovanligt i fråga om den brottslighet som det är lämpligt att tillämpa det förenklade förfarandet på (jfr. ovan JO-beslut dnr 4538-1998 s. 28), dvs. brottslighet som direkt observeras och någon sedan ingriper. I praktiken är det således med JO:s synsätt uteslutet att tillämpa förfarande enligt 23 kap. 22 § i en stor del av de fall där det är lämpligt och som det av lagstiftaren torde ha varit avsett att använda förfarandet på (jfr prop. 1994/95:23 s. 75). I exempelvis det aktuella ärendet omöjliggörs användning av det förenklade förfarandet redan genom det sätt utredningen inletts på, nämligen genom gripandet av mannen som misstänktes inneha kniv.

Polismyndigheten vill emellertid ifrågasätta om en sådan generell ståndpunkt kan intas att tvångsmedel endast kan användas inom ramen för en förundersökning och att en sådan, om den inte hunnit inledas, anses inledd genom tvångsåtgärden. Som myndigheten anfört finns det ingen formell reglering som föreskriver en sådan ordning och det framgår inte heller av lagförarbetena att det skulle förhålla sig på detta viset. Vidare visar det ovan anförda att det enligt myndighetens uppfattning inte kan vara rimligt att det skulle förhålla sig så.

Myndigheten vill framhålla att den i allt väsentligt delar JO:s uppfattning i fråga om när tvångsmedel i normalfallet bör användas. Myndigheten vill dock hävda att, i fall som det aktuella, det inte föreligger något formellt hinder mot att tillämpa det förenklade förfarandet när utredningen inleds genom gripande och därefter föremål beslagtas enbart i syfte att kunna genomföra föreskrivet förverkande enligt speciallagstiftning. Tvärtom torde det vara lämpligt att tillämpa detta förfarande och det måste också anses ligga i lagstiftarens intentioner att så skall ske i förevarande situationer (a. prop. s. 75). I fall som det aktuella finns det i princip inte något ytterligare att utreda utan brottet är redan klarlagt genom innehavet av kniv på allmän plats. Myndigheten kan inte finna att förarbetena till denna bestämmelse motsäger att det förenklade förfarandet inte skulle kunna användas då någon form av tvångsmedel använts. Som framgår av förarbetena innebär det förenklade förfarandet för övrigt inte att mindre krav ställs på det materiella underlaget för prövningen av ansvarsfrågan, utan bestämmelsen tar sikte på att dokumentationen förenklas (a. prop. 119 jfr. även prop. 1969:114 s. 33 ff.). Rätt använt innebär det förenklade förfarandet således ingen egentlig skillnad för den aktuelle gärningsmannen. Det bör vidare framhållas att grunden för att använda det förenklade förfarandet är att det i och för sig föreligger förutsättningar för förundersökning enligt 23 kap. 1 §, men att det inte väljs för att det inte behövs enligt 23 kap. 22 §.

Sammanfattningsvis anser myndigheten att JO:s generella ståndpunkt i fråga om tvångsmedelsanvändning kan ifrågasättas, både från formell och praktisk utgångspunkt. Myndigheten hävdar att det i vart fall inte finns – och att det inte heller bör finnas – något hinder mot att tillämpa det förenklade förfarandet i utredningar som inleds på det sätt som i det aktuella fallet. Inte heller bör det finnas något hinder mot att tillämpa förfarandet när ett beslag görs enbart i syfte att kunna genomföra ett författningsföreskrivet förverkande.

Avslutningsvis vill myndigheten framföra att förevarande fall visar att det finns skäl att uttryckligen klargöra i lagstiftningen hur reglerna om förundersökning och tvångsmedelsanvändning förhåller sig till varandra. Det kan principiellt sett inte anses tillfredsställande att den rättsmodell som JO utarbetat i fråga om tvångsmedelsanvändning inte underbyggs av uttrycklig lagreglering och lagförarbeten. Det bör tilläggas att avsaknaden på sådan lagreglering med utvecklade förarbeten till denna skapar stor osäkerhet inom polisväsendet vid den praktiska tillämpningen av bl.a. tvångsmedel. Inte minst gäller det i de fall rättsmodellen enligt myndighetens mening synes stå i motsatsförhållande till lagstiftarens intentioner i fråga om exempelvis förenklad utredning. Detta leder till orimliga konsekvenser vilka påvisats ovan i ärendet.

Myndigheten anser därför att lagstiftningen bör ses över så att regleringen blir tydlig från såväl formell som praktisk utgångspunkt.

Bedömning

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).

Förundersökningen har två huvudsyften. Den ena är att utröna om ett brott har begåtts och att klarlägga vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger. Det andra huvudsyftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid en framtida huvudförhandling (23 kap. 2 § 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.

Som ett undantag från huvudregeln att brottsutredningar skall göras i förundersökningens form föreskrivs i 23 kap. 22 § RB att en förundersökning enligt bestämmelserna i 23 kap. RB inte behöver genomföras, om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Det förenklade förfarandet kan således användas även i fråga om brott där fängelse ingår i straffskalan.

I Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk (SOU 1938:44) anfördes följande om bestämmelsen i 23 kap. 22 § RB (s. 295 f.).

Beträffande vissa brott synes ej vara nödvändigt, att i alla fall förundersökning enligt de i detta kapitel meddelade bestämmelserna äger rum. Särskilt är detta fallet i fråga om ringare brott, vilka ej enligt lag kunna föranleda svårare straff än böter. Ofta är här utan vidare klart, vem som förövat brottet, och någon särskild utredning erfordras ej. Detsamma gäller brott, som förövats inför domstol vid dess sammanträde och för vilka enligt 45 kap. 2 § första eller andra stycket åtal kan väckas utan stämning. För att förundersökning skall kunna underlåtas måste dock läget vara sådant, att tillräckliga skäl för åtal ändock föreligga.

I fråga om brott för vilka åtal skall upptagas omedelbart av högre rätt, sker den förberedande utredningen för närvarande ofta genom skriftväxling. Denna anordning synes utan olägenhet kunna bibehållas, då brottet är av lindrigare art. Förundersökning enligt detta kapitel bör därför ej vara erforderlig, såvida ej anledning förekommer till ådömande av frihetsstraff eller avsättning.

Enligt 45 kap. 5 § kan åklagaren i vissa fall utvidga ett väckt åtal. Huruvida särskild förundersökning angående den gärning, som utvidgningen

avser, är erforderlig, bör åklagaren äga att bedöma med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Ofta kan utvidgningen föranledas av vad vid målets behandling inför rätten förekommer, och någon förundersökning är då i många fall onödig. I sista stycket av förevarande paragraf har därför stadgats, att utvidgning av väckt åtal må ske utan att förundersökning enligt detta kapitel ägt rum.

Detta avsnitt återgavs sedan i NJA II år 1943 till ledning för rättstillämpningen (s. 318).

Bestämmelserna i 23 kap. 22 § RB tar i första hand sikte på situationer där brottet kan utredas direkt på platsen. En praktisk konsekvens av att man avstår från att genomföra en förundersökning är att det inte behövs något protokoll (jfr 24 § FuK). Det bör däremot av en polisrapport eller annan handling, t.ex. en ordningsbotsblankett, framgå om den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen (25 § FuK). Det förutsätts således att den misstänkte även vid ett utredningsförfarande enligt 23 kap. 22 § RB underrättas om misstanken, även om någon formell delgivning av misstanken enligt 23 kap. 18 § RB inte behöver ske. Givetvis är det nödvändigt att det i handlingarna finns sådana uppgifter om den misstänkte och händelsen att gärningsmannen och gärningen kan identifieras samt att det även i övrigt finns tillräckliga uppgifter för prövningen av skuld- och påföljdsfrågorna (jfr Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:76).

Det framstår som naturligt att de allmänna principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet som avspeglas i reglerna i 23 kap. RB och i FuK i möjligaste mån beaktas även vid utredningar enligt 23 kap. 22 § RB. Ett sådant synsätt vinner stöd i ett uttalande i förarbetena till reglerna i 23 kap. 3 § tredje stycket RB om primärutredning, att de allmänna reglerna om förundersökning skall iakttas i tillämpliga delar (se NJA II 1969 s. 678 och Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:20 a).

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handläggning av brottmål utan förundersökning (FAP 404-1). I avsnitt 2 anges i föreskriftsform att en polisman, som ingriper mot ett brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp en anmälan om brott, skall bedöma om förundersökning bör inledas eller om brottet kan utredas utan formell förundersökning. Om brottet kan antas föranleda böter och utredningen kan färdigställas direkt på platsen, skall detta ske, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda enligt 23 kap. 22 § RB. Därefter ges i allmänna råd exempel på omständigheter som medför att en formell förundersökning normalt bör inledas, nämligen att den misstänkte är under arton år, att hans inställning i skuldfrågan är oklar, att det av annat skäl behövs ytterligare utredning eller att det förekommer skadeståndskrav som kräver utredning.

I förarbetena till 23 kap. 3 § tredje stycket RB i dess nu gällande lydelse (prop. 1994/95:23) framhålls värdet av att möjliga utredningsåtgärder genomförs i nära anslutning till brottet, och det sägs vidare att utredningen om möjligt bör slutföras direkt på plats. Det understryks emellertid att bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB inte ger en polisman rätt att använda tvångsmedel (s. 78).

Polismyndigheten har i sitt yttrande gett uttryck för uppfattningen att det är möjligt att använda straffprocessuella tvångsmedel även inom ramen för en sådan summarisk brottsutredning som görs med stöd av 23 kap. 22 § RB.

Jag vill med anledning härav inledningsvis erinra om att de straffprocessuella tvångsmedlen enligt 24-28 kap. RB innebär intrång i den enskildes rättssfär på områden som omfattas av skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen och enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt till denna hörande tilläggsprotokoll. Förutom att legalitetsprincipen här får en alldeles särskild tyngd, krävs självfallet att en utredning i vilken tvångsåtgärder vidtagits genomförs och dokumenteras på ett sätt som ger största möjliga skydd för den enskildes rättssäkerhet. Det kan i sammanhanget erinras om att Högsta domstolen har uttalat att det förhållandet att en bestämmelse innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen (se NJA 1996 s. 577). Det framstår som naturligt att anlägga motsvarande synsätt, om en myndighet ställs inför valet mellan ett förfarande som ger ett starkare skydd åt sådana rättigheter och ett annat förfarande som ger ett svagare skydd.

Man måste vid ställningstagandet till frågan om när de straffprocessuella tvångsmedlen kan tillgripas under en brottsutredning utgå från den systematiska uppbyggnaden av det regelsystem som avser brottsutredningsförfarandet och tvångsmedlens plats i detta.

Om användande av tvångsmedel under en förundersökning gäller enligt 23 kap. 16 § RB vad som föreskrivs i 24–28 kap. RB. I fråga om denna bestämmelse anförde Processlagberedningen i förslaget till rättegångsbalk följande (SOU 1938:44 s. 293).

> Som ett viktigt led i förundersökningen ingår användandet av de tvångsmedel, som står till buds för tillgodoseende av undersökningens syfte och för rättegångens genomförande. De närmare bestämmelserna om dessa tvångsmedel meddelas ej i detta kapitel utan ha upptagits i 24–28 kap.

I övrigt sägs inte någonting i motiven i den här aktuella frågan.

Redan av ordalydelsen av bestämmelsen i 23 kap. 16 § RB framgår att lagstiftarens avsikt har varit att de i 24–28 kap. RB angivna straffprocessuella tvångsmedlen får användas under en brottsutredning endast inom ramen för en förundersökning. Av bestämmelserna i 24–28 kap. RB följer att straffprocessuella tvångsmedel härutöver får användas under en rättegång som inte har avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande. En förutsättning för att vidtagandet av en straffprocessuell tvångsåtgärd med stöd av reglerna i 24–28 kap. RB skall framstå som rättsenligt i situationer där förundersökning inte dessförinnan har inletts med stöd av 23 kap. 1 § RB är således att förundersökning anses vara inledd genom att åtgärden vidtas (se härom bl.a. JO 1993/94 s. 97).

Som framgått ger förarbetena till rättegångsbalken inte något stöd för uppfattningen att det skulle vara möjligt att under en brottsutredning använda straffprocessuella tvångsmedel utanför ramen för en förundersökning. Inte heller har det vid en genomgång av den auktoritativa processrättsliga litteratu-

ren på området kunnat påträffas något uttalande som antyder att dessa tvångsmedel skulle kunna användas utanför ramen för en förundersökning eller en rättegång.

Det här redovisade resonemanget leder till slutsatsen att straffprocessuella tvångsmedel inte lagligen kan användas i utredningar som genomförs med tillämpning av 23 kap. 22 § RB. Såvitt känt har inte heller sådant förfarande tidigare förekommit i det praktiska polisarbetet.

Polismyndigheten hävdar emellertid i sitt yttrande att det inte finns något hinder mot att tillämpa bestämmelserna i 23 kap. 22 § RB, om den tvångsåtgärd som vidtas i ärendet är ett beslag som görs enbart i syfte att möjliggöra ett i speciallagstiftning föreskrivet förverkande. Som framgår av yttrandet anser myndigheten sig ha stöd för denna uppfattning i uttalanden i propositionen 1994/95:23. De uttalanden som åsyftas avsåg skälen till att tillämpningsområdet för bestämmelsen i 23 kap. 22 § RB utvidgades till att avse också brott där fängelse ingår i straffskalan. Enligt polismyndighetens uppfattning innebär det synsätt som jag i det föregående har gett uttryck för att det i 23 kap. 22 § RB angivna utredningsförfarandet inte kan användas i många fall där en sådan utredningsform enligt lagstiftarens uttalade uppfattning skulle vara lämplig.

Jag kan med anledning härav inledningsvis konstatera att frågan om användande av straffprocessuella tvångsmedel inom ramen för ett utredningsförfarande enligt 23 kap. 22 § RB över huvud taget inte berörs i propositionen. Även om så hade varit fallet. hade detta emellertid inte kunnat tas till intäkt för att tillämpningsområdet för de straffprocessuella tvångsmedlen, som detta kommer till uttryck i regeln i 23 kap. 16 § RB, skulle ha förändrats. Det är nämligen inte en accepterad lagtillämpningsmetod att söka stöd för en ändrad tillämpning av en viss rättsregel i uttalanden i lagförarbeten till ändringar av andra bestämmelser. Jag vill här erinra om ett uttalande av justitieutskottet att det för rättstillämpningen är av utomordentlig vikt att ändring av gällande rätt från lagstiftarens sida sker genom föreskrifter i lag eller genom motivledes gjorda uttalanden i anslutning till antagandet av ny eller ändrad lagtext och inte genom allmänna uttalanden i lagstiftningsärenden som inte gäller det lagrum som uttalandena avser (JuU 1976/77:15 s. 6).

Det kan tilläggas att Lagrådet senare har gett uttryck för samma uppfattning genom att i ett annat lagstiftningsärende uttala att lagstiftaren, om han önskar en annan tillämpning av ett stadgande än den som blivit rådande i behörig myndighets praxis, måste ändra regeln. Lagstiftaren får då tillfälle att till denna ändring knyta uttalanden som styr rättstillämpningen i önskad riktning (prop. 1978/79:11 s. 184).

Vad polismyndigheten anfört har således på intet sätt gett mig anledning att ändra min tidigare redovisade ståndpunkt att, i den mån förundersökning inte tidigare inletts, en sådan får anses vara inledd genom att en straffprocessuell tvångsåtgärd vidtas. Härav följer att det inte är rättsligen möjligt att genomföra en utredning enligt 23 kap. 22 § RB sedan en sådan åtgärd vidtagits.

Med anledning av vad polismyndigheten har anfört om de praktiska olägenheter som enligt myndighetens uppfattning följer av att det inte är möjligt

för en polisman att verkställa ett beslag i förverkandesyfte i samband med en utredning enligt 23 kap. 22 § RB kan följande sägas.

Huvudregeln är att ett beslut om beslag, oavsett syftet med åtgärden, skall fattas av undersökningsledaren eller åklagaren (27 kap. 4 § andra stycket RB). Denna regel hänför sig, i likhet med övriga regler i kapitlet, till förundersökningsförfarandet, och den öppnar inte någon möjlighet för åklagare och polisiära förundersökningsledare att fatta beslut om beslag utanför ramen för en förundersökning. Vid fara i dröjsmål får åtgärden, även utan ett beslut av undersökningsledaren eller åklagaren – med visst angivet undantag – vidtas av en polisman. Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, skall anmälan emellertid skyndsamt göras hos honom, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå (27 kap. 4 § tredje stycket RB). Av nyss angivna skäl kan inte heller en sådan prövning göras annat än inom ramen för en förundersökning.

Det framstår redan mot denna bakgrund som föga meningsfullt i praktiskt hänseende att tillämpa en ordning som innebär att en polisman i de fåtaliga undantagssituationer, där han har rätt att verkställa ett beslag utan föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren, skulle kunna göra detta inom ramen för ett utredningsförfarande enligt 23 kap. 22 § RB.

Det finns vidare anledning att något kommentera polismyndighetens uttalande att det i ett ärende av det här aktuella slaget inte finns något ytterligare att utreda.

Det ärende hos polismyndigheten som föranledde utredningen i detta ärende gällde brott mot lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. I 1 § föreskrivs bl.a. att kniv inte får innehas på allmän plats, om inte föremålet enligt särskilda bestämmelser ingår i utrustning för viss tjänst eller visst uppdrag eller om innehavet annars med hänsyn till föremålets art, innehavarens behov och övriga omständigheter är att anse som befogat. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar (4 §). Slutligen föreskrivs i fråga om knivar och andra föremål som innehafts i strid mot 1 § att sådana föremål skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Polismyndigheten synes mena att i fall som det aktuella, där en person påträffas med att inneha en kniv på allmän plats, brottet är klarlagt redan genom detta förhållande. Som nyss nämnts förutsätts emellertid för straffbarhet dels att innehavet inte med hänsyn till omständigheterna är att anse som befogat, dels att gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet, dels att det inte är fråga om ett ringa fall. Bedömningen i dessa hänseenden förutsätter uppenbarligen att utredningsåtgärder har vidtagits. Vidare är förverkandebestämmelsen så konstruerad att den för sin tillämpning förutsätter att den misstänktes inställning till frågan om förverkande inhämtas. Det är således tydligt att situationen inte är så okomplicerad i utredningshänseende som polismyndigheten synes göra gällande.

Med hänvisning till vad som anförts i det föregående anser jag sammanfattningsvis, till skillnad från polismyndigheten, att förundersökning inleddes i

det aktuella fallet i och med att kniven togs i beslag samt att gällande rätt utesluter användande av straffprocessuella tvångsmedel inom ramen för en summarisk utredning enligt 23 kap. 22 § RB.

Polisens användning av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar

(Dnr 4766-1999 och 1849-2000)

Initiativen

Polismyndigheten i Uppsala län (4766-1999)

Med anledning av en anonym anmälan avseende användningen av blankett för utredning av snatterier vid Polismyndigheten i Uppsala län beslutade chefsJO Eklundh att ta upp saken till utredning som ett initiativärende.

Blanketten, som var avsedd att sändas till den som kunde misstänkas för snatteri, var utformad på sådant sätt att den misstänkte genom att erhålla denna underrättades om brottsmisstanken. På blanketten fanns vidare särskilda utrymmen där den misstänkte kunde lämna uppgift om sin inställning i skuldfrågan samt ange om han var villig att ta emot strafföreläggande. Det fanns också utrymmen för angivande av önskemål om försvarare och om kompletterande utredning samt för erkännande av att den misstänkte hade tagit del av samtliga handlingar i ärendet. Blanketten skulle undertecknas av den misstänkte.

Polismyndigheten i Stockholms län (1849-2000)

I samband med en inspektion vid Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt, närpolisområde Klara, den 2–4 maj 2000 framkom att myndigheten ibland använde sig av en särskild blankett vid utredning av snatterier. Blanketten var i princip utformad på samma sätt som den blankett som användes av Polismyndigheten i Uppsala län. Stockholmspolisens blankett hade emellertid härutöver ett utrymme för angivande av målsägandens ersättningsyrkanden. Jag beslutade att ta upp också användningen av denna blankett till utredning som ett initiativärende.

Utredningsåtgärder

Ärendet dnr 4766-1999 remitterades till Polismyndigheten i Uppsala län för upplysningar och yttrande om bakgrunden till blankettens tillkomst och om hur länge den använts. Polismyndigheten (länspolismästaren Göran Lindberg) kom in med ett yttrande. Ärendet remitterades därefter till Rikspolisstyrelsen för yttrande.

Ärendet dnr 1849-2000 remitterades till Rikspolisstyrelsen med begäran om yttrande samtidigt med yttrandet i ärendet dnr 4766-1999.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Sten Heckscher) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län (tf. länspolismästaren Richard Sevelius).

Utredningens resultat

Göran Lindberg (4766-1999)

Polismyndigheten i Uppsala län har använt en blankett när de gäller snatterier. Blanketten togs i bruk någon gång 1990 eller 1991 ... Den misstänkte har fått lämna en skriftlig berättelse på denna blankett. Till den aktuella blanketten har skickats med en blankett där den misstänkte fått kompletterande upplysningar utöver det som står på frågeformuläret. Blanketten har endast sänts ut när bedömningen varit den att det rört sig om ett klart fall av snatteri och gärningsmannen varit över 18 år när brottet förövats.

Blanketten har använts i vart fall sedan 1991 inom dåvarande Polismyndigheten i Uppsala i stor omfattning. Blanketten har sedan i minst lika stor omfattning använts inom Polismyndigheten i Uppsala län fram till oktober månad 1999. Efter den 1 oktober 1999 har snatteriärendena fördelats inom Uppsala kommun på fem närpolisområden mot tidigare ett område. Två områden har inte börjat och använt aktuell blankett. Undersökningsledare och utredare, som har använt aktuell blankett har mycket god erfarenhet av förfarandet. De anser att rättssäkerheten är lika hög, som vid ett vanligt förhör. Den misstänkte har god tid på sig att besvara de frågor, som finns på blanketten.

Slutdelgivning enligt RB 23:18 har gått till på det viset att kopia på samtliga handlingar i ärendet har översänts till den misstänkte. Om den misstänkte kryssar i frågan ”jag har tagit del av samtliga handlingar och påfordrar ingen ytterligare utredning” så har detta ansetts uppfylla kraven på delgivning. I de fall den misstänkte påfordrar ytterligare utredning kommer denna komplettering att delges honom innan ärendet överförs till åklagare.

Polismyndighetens bedömning

Användande av aktuellt förfarande har medfört stora rationaliseringsvinster, eftersom en stor del av länets anmälningar med känd gärningsman är just snatterier. Enligt förundersökningskungörelsens 8 § finns angivet ”I stället för förhör hålles må skriftlig berättelse infordras”. Enligt RB 23:18 finns i inledningen angivet ”Då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han, då han hörs, underrättas om misstanken”. Detta med att den misstänkte hörs har av polismyndigheten tolkats analogt med att den misstänkte får avge en skriftlig berättelse och därmed har det även ansetts rätt att den misstänkte blivit delgiven misstanken skriftligen. Såvitt polismyndigheten kan utläsa av gällande lagstiftning är det inte angivet att delgivning av misstanke skall ske muntligen.

Förfarandet med att den s k slutdelgivningen sker i samband med den skriftliga berättelsen har ansetts mindre lämplig ur flera synpunkter. Den främsta anledningen är att utredaren ej vet om det erfordras ytterligare utredningsåtgärder när den misstänkte delges utredningen. Delgivning i samband med den skriftliga berättelsen sker ej längre. Polismyndigheten har för avsikt att förbättra aktuella blanketter med åtgärder enligt bilaga (*här utesluten)*.

Richard Sevelius (1849-2000)

Bakgrund

Upplysningar har inhämtats från City polismästardistrikt.

City polismästardistrikt genom polisintendent Arne Andersson har uppgett bl.a. följande. Blanketten är inte någon ny företeelse inom polisen. Olika former av blanketten har förekommit på flera ställen i landet. Den nu aktuella blanketten kommer från Klara närpolisområde och skall ha tagits fram någon gång under år 1986/87 hos den dåvarande polismyndigheten och sedan ”gått i arv”. Enligt obekräftade uppgifter har blanketten ursprungligen tagits fram efter samråd med åklagarmyndigheten. Enligt ansvariga för utredningsverksamheten är man av den uppfattningen att blanketten endast ska kunna skickas hem till den misstänkte i de fall polisman varit på platsen för händelsen och fått identiteten klarlagd. I de fall en butikskontrollant via en butik där snatteriet skett skickat en skriftlig anmälan till polisen utan att polisen varit på plats bör blanketten inte skickas till berörd person. Det förekommer dock att blanketten används som mall vid telefonförhör o.dyl. för att inte glömma bort någon uppgift under förhöret. City polismästardistrikt har beslutat att blanketten inte får användas i avvaktan på JO:s beslut.

Rättslig reglering

Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) skall förundersökning inledas så snart det, på grund av angivelse eller av annat skäl, finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Syftet är bl.a. att utröna om brott har begåtts och att klarlägga vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger.

Sådan förundersökning behöver, enligt 22 §, inte genomföras, om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller brott som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, s.k. förenklad utredning.

Möjlighet att använda förenklad utredning har funnits sedan RB:s tillkomst. Det framhölls i dess förarbeten att lagrummet var avsett att tillämpas på fall där det var helt klart vem som var gärningsman och någon särskild utredning inte behövdes. (Processlagberedningen s. 295). I samband med att bestämmelsen ändrades 1995 uttalades i propositionen bl.a. skillnaden mellan ett förenklat förfarande utan förundersökning och en formell förundersökning. Det som i praktiken skiljer är att förundersökningsprotokoll inte behöver upprättas vid det förenklade förfarandet och att den misstänkte inte behöver få del av utredningen enligt 23 kap. 18 § RB och formellt inte behöver delges misstanke. JO har dock uttalat att en underrättelse om misstanke skall lämnas vid en förenklad utredning (JO dnr 2569-1996).

JO har i beslut (dnr 4538-1998) uttalat att det förenklade förfarandet är väl lämpat för utredning direkt på platsen av enkla iakttagbara och ostridiga händelseförlopp där bedömningen av de subjektiva rekvisiten typiskt sett inte vållar några svårigheter. Men att förenklat utredningsförfarande typiskt sett framstår som en ur rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande metod för att utreda butikssnatterier.

Enligt 8 § förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) framgår att skriftlig berättelse får infordras i stället för förhör. Bestämmelsen tillkom efter förslag från den s.k. trafikmålskommittén (SOU 1967:59).

Kommittén anförde bl.a. följande a.a. s. 139.

Även om svårigheterna att överföra förhörsformen skriftlig berättelse från trafikmål till andra brottmål ej skall underskattas, kan således systemet säkerligen i viss omfattning även brukas utanför trafikområdet. I de fall där polismän är direkt inblandade t.ex. i fråga om våldsamt motstånd och våld mot

tjänsteman, bör som regel polismannen vid avrapporteringen skriftligen berätta om händelsen på ett sådant sätt att berättelsen sedan direkt kan mångfaldigas och biläggas förundersökningsprotokollet. Vid butikssnatterier hörs som regel butikskontrollanten som vittne. Kontrollanten skriver efter varje ingripande en skriftlig berättelse angående händelseförloppet. Berättelsen sänds därefter till polismyndigheten. Förhörsformen bör dock endast komma ifråga beträffande målsäganden och vittnen. Vid utredningar av ordningsförseelser, t.ex. vissa överträdelser av reglerna i allmänna ordningsstadgan torde dock den misstänktes uppfattning med fördel kunna inhämtas genom skriftlig berättelse. I grövre brottmål torde man i allmänhet ej annat än undantagsvis kunna tillämpa detta förfaringssätt. Som exempel på en sådan undantagssituation kan anges när svar önskas på en viss bestämd sak. Ofta är annars frågeställningarna i dessa mål allt för invecklade. Kommittén är som sagt positiv till en ökad användning av skriftliga berättelser i utredningsarbetet. Ej obetydliga tidsvinster torde kunna erhållas. Kommittén anser inte att det i RB finns någon bestämmelse som hindrar en sådan utveckling. Utvidgning av systemet med skriftliga berättelser anses motiverad med hänsyn till de positiva erfarenheterna under försöksverksamheten och bör föranleda en ändring i förundersökningskungörelsen. Skriftlig berättelse bör enligt kommitténs mening få infordras i alla de fall, där så anses lämpligt. Det är angeläget att polisen ges möjlighet att använda förfarandet i alla de fall, där den bedömer möjligheten att få ett godtagbart resultat som gynnsamma. Detta innebär självfallet att liksom för närvarande även komplettering av förhör sker genom skriftlig berättelse.

JO har i beslut (1997/98 s. 159) redovisat sin syn på möjligheterna att inhämta skriftliga berättelser från misstänkta. Han uttalade där att ett sådant förfarande kan tillämpas endast om sakförhållandena är okomplicerade, och att det praktiska användningsområdet för ett sådant handlande därför torde vara begränsat.

Bedömning

Av den aktuella blankettens text framgår att blanketten använts till att skriftligt underrätta den berörde personen om misstanke om snatteribrott och låta denne inkomma med vissa begärda uppgifter. Enligt polismyndigheten kan det sistnämnda betraktas som en skriftlig berättelse.

Väsentligt för bedömningen om rättsliga förutsättningar föreligger för användande av blanketten är hur blanketten använts. Av texten i blanketten framgår att den är avsedd att användas i samband med förundersökning. Den aktuella blanketten är inte knuten till ett visst snatteriärende. Det går därför inte utifrån blanketten avgöra hur komplicerade ärenden blanketten använts i och inte heller om blanketten använts vid förenklad utredning eller i stället för förhör inom ramen för en förundersökning. Av de uppgifter som lämnats av City polismästardistrikt framgår dock att blanketten använts på så sätt att den sänts hem till den för snatteri misstänkte personen i de fall polis varit på brottsplatsen och fått identiteten klarlagd. För att effektivisera handläggningen och undvika omfattande merarbete har blanketten sedan använts självständigt, i stället för förhör vid förundersökning. Det skulle medföra stora olägenheter ur effektivitetssynpunkt om inte nämnda förfarande skulle kunna tillämpas.

De förutsättningar som trafikmålskommittén anför ovan och särskilt JO:s uttalanden antyder, enligt myndighetens mening, att förfarandet att använda blanketten i stället för förhör vid snatteribrott anses olämpligt. Möjligen skulle blanketten kunna användas som komplement till förhör.

Myndigheten kan dock konstatera, att bestämmelsen i FUK 8 § om inhämtande av skriftlig berättelse inte innehåller föreskrifter om när bestämmelsen kan tillämpas. Det föreskrivs endast att skriftlig berättelse får infordras i stället för att förhör hålls. Någon formell lagstiftningsbegränsning att använda

blanketten på det sätt som myndigheten gjort anser myndigheten därför inte föreligga.

Den delen av blanketten som rör underrättelse av misstanke om snatteribrott bör dock justeras. Enligt JO bör den misstänkte, av rättssäkerhetsskäl och praktiska skäl, normalt underrättas om misstanken vid ett muntligt förhör även då ett skriftligt förfarande enligt FUK 8 § används, JO 1997/98 s. 164. Polismyndigheten föreslår att ett fält inrättas på blanketten där det finns en möjlighet att i undantagsfall, då omständigheterna är helt okomplicerade i det enskilda fallet, lämna underrättelse om misstanke.

Avslutningsvis vill myndigheten tillägga att det, på grund av den stora ärendetillströmningen som finns rörande snatteribrott, skulle medföra avsevärda olägenheter ur effektivitetssynpunkt, om blanketten inte skulle kunna användas på så sätt myndigheten tidigare gjort. En lagändring bör då i så fall ske. Den aktuella blanketten kommer dock inte att användas av myndigheten i avvaktan på JO:s beslut.

Sten Heckscher (4766-1999 och 1849-2000)

Utredning

Polismyndigheten i Uppsala län

Av Polismyndighetens i Uppsala län yttrande framgår hur blanketten används inom myndigheten och myndighetens bedömning av de frågor som ställs i remissen.

I korthet kan följande sägas om blankettens användning. I stället för att kalla den misstänkte i ett snatteriärende till förhör skickas en blankett till denne. På blanketten finns utrymme för personuppgifter, berättelse, uppgift om inställning till gärningen som sådan och till frågan om strafföreläggande, önskemål om försvarare, önskemål om kompletterande utredning, ekonomiska uppgifter och underskrift. Enligt blankettens utformning används den också för underrättelse om misstanke om snatteri. Kopia av samtliga handlingar i ärendet bifogas blanketten och, om den misstänkte inte påfordrar ytterligare utredning, anses s.k. slutdelgivning ha skett. Utredningen kan, sedan blanketten har återsänts till myndigheten, anses slutförd och uppgifterna ligga till grund för lagföring. Blanketten har inte använts när den misstänkte är under 18 år och bara i klara fall av snatteri.

JO har tidigare tagit upp frågor om användning av blanketter och inhämtande av skriftliga uppgifter under förundersökningar. I ärendet JO 1997/98 s. 159, som avsåg utredning i trafikbrottsärenden, uppgav Polismyndigheten i Uppsala att den inte ansåg att underrättelse om misstanke kunde ske skriftligen och att man därför hade slutat att använda blanketter för det ändamålet.

Polismyndigheten i Stockholms län

Rikspolisstyrelsen har inhämtat yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län där sättet för användningen framgår.

Rikspolisstyrelsens synpunkter

Rikspolisstyrelsen vill inledningsvis, som i tidigare yttrande (JO dnr 5438–1998 [snattefonärendet]), framhålla vikten av att polisens brottsutredande verksamhet, med bibehållna krav på rättssäkerhet, effektiviseras i så stor utsträckning som möjligt. Det hänger samman med att kraven på Polisen ständigt ökar samtidigt som resurserna inte ökar i motsvarande grad. En smidig handläggning av enklare mål ger mer resurser till de svårare målen. Det aktuella förfarandet med användande av blankett har också enligt Polismyn-

dighetens i Uppsala län yttrande lett till stora rationaliseringsvinster för myndigheten.

Rikspolisstyrelsen yttrar sig i det följande om tillåtligheten och lämpligheten av att, i stället för förhör, använda sig av en skriftlig berättelse från den misstänkte i ett snatteriärende. Styrelsen lämnar också synpunkter på frågor om s.k. slutdelgivning.

Skriftlig berättelse

Det normala tillvägagångssättet för att få uppgifter från en person i en brottsutredning är genom förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken. I stället för att förhör hålls får skriftlig berättelse infordras (8 § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Det finns inte några formella hinder mot att skriftlig berättelse infordras också från den misstänkte och att den misstänkte då underrättas om misstanken enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken (se bl.a. JO 1997/98 s. 159). Det är i stället en lämplighetsfråga i vilken utsträckning metoden kan användas. Man kan inte generellt uttala att förfarandet är olämpligt vid vissa brott (JO dnr 4617-1999, som avsåg skriftlig berättelse från målsägande och vittnen). JO har i det först nämnda ärendet uttalat att ett förfarande med att inhämta uppgifter från den misstänkte endast i skriftlig form kan tillämpas endast om sakförhållandena är okomplicerade och att det praktiska användningsområdet för ett sådant förfarande därför torde vara begränsat.

Utredningen om själva händelseförloppet vid snatterier är i de flesta fall relativt okomplicerad. Skäl att kalla till förhör för att klarlägga dessa förhållanden behöver därför normalt inte föreligga. Det saknas vidare anledning att utgå från att den misstänkte skulle ha svårt att skriftligen redogöra för det inträffade. Han eller hon får med skriftlig berättelse tid på sig att i lugn och ro beskriva händelseförloppet. Ibland, t.ex. när det är oklart om fullbordanspunkten uppnåtts, kan det emellertid finnas skäl att hålla ett förhör med den misstänkte. Även i andra situationer som har mer med gärningsmannen att göra, t.ex. språksvårigheter eller ålder, kan det också finnas anledning att kalla till förhör.

I ett snatteriärende måste också frågan om den misstänktes uppsåt redas ut. Det låter sig sägas att förutsättningarna att göra detta är bättre genom förhör än genom skriftlig berättelse. I många fall torde det emellertid också kunna räcka med en skriftlig berättelse. Problemen skall inte underskattas, men inte heller överdrivas.

En effekt av användningen av förfarandet med skriftlig berättelse blir i många fall att den misstänkte inte kommer i personlig kontakt med någon polis. Detta kan, som JO har gjort i snattefonärendet, kritiseras, men å andra sidan besparas den misstänkte omaket med att underkastas ett polisförhör.

Av det sagda framgår att det måste ske en bedömning i det enskilda fallet om det är lämpligt med en skriftlig berättelse vid utredning av snatterier. Rikspolisstyrelsen anser därför att förfarandet inte bör användas slentrianmässigt men att det inte heller bör generellt förkastas.

Slutdelgivning

Innan åtal beslutas skall en s.k. slutdelgivning ske. Detta regleras i 23 kap. 18 § första stycket fjärde meningen rättegångsbalken. Hela första stycket lyder:

Då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han, då han hörs, underrättas om misstanken. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till

den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem. Åtal får inte beslutas, innan detta har skett.

Underrättelsen som avses i fjärde meningen (s.k. slutdelgivning) behöver inte delges enligt delgivningslagen (1970:428) när fråga är om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader, dvs. bl.a. snatteri. Underrättelsen får sändas med posten om det inte av särskilda skäl kan antas att adressaten inte skulle få underrättelsen därigenom (12 a § förundersökningskungörelsen). Slutdelgivning kan ske först när utredningen är slutförd och kan redovisas i sin helhet för den misstänkte. I enkla brottsutredningar kan det ibland ske redan vid det första förhöret med den misstänkte. Det torde dock knappast vara möjligt att slutdelge redan i samband med att polisen infordrar en skriftlig berättelse från den misstänkte, eftersom utredningen då inte är slutförd. Polismyndigheten i Uppsala län har också förklarat att blankettens utformning skall ändras så att den inte längre omfattar frågan om slutdelgivning.

Blankettens utformning

Ett beslut om att inleda förundersökning skall enligt 1 a § förundersökningskungörelsen sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Om sådan dokumentation inte finns på någon annan handling i akten, bör blanketterna kompletteras i den delen. Rikspolisstyrelsen anser i övrigt att det inte finns skäl att standardisera användningen genom en centralt framtagen blankett.

I ett beslut den 16 februari 2001 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Den rättsliga regleringen

Allmänt om förundersökning

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och 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). Förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren (23 kap. 3 § första stycket RB).

En polisman får redan innan förundersökning har hunnit inledas 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.

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han, då han hörs, underrättas om misstanken (23 kap. 18 § första stycket RB). Enligt samma lagrum har den misstänkte och hans försvarare vidare rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen. De har också rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte

och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem. Åtal får inte beslutas innan detta har skett.

I samband med att den som skäligen misstänks för brott underrättas om misstanken skall han enligt 12 § FUK erhålla underrättelse om att en för brott misstänkt person är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att under vissa förutsättningar offentlig försvarare kan förordnas.

Skriftlig berättelse

Under en förundersökning får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § rättegångsbalken). Av 8 § FUK framgår att man i stället för att hålla förhör får infordra en skriftlig berättelse.

Bestämmelsen i 8 § FUK fick sin nuvarande lydelse efter ett förslag från Trafikmålskommittén i dess andra delbetänkande Förundersökning (SOU 1967:59). I detta behandlades bl.a. frågan om inhämtande av skriftliga berättelser under en förundersökning. Kommitténs uttalanden avsåg i första hand handläggningen av trafikmål. Kommittén väckte emellertid frågan om inte systemet skulle kunna användas också i andra utredningar. Det kan i detta hänseende hänvisas till de uttalanden av kommittén som återges i Polismyndighetens i Stockholms län yttrande (se s. 138 f. i betänkandet).

Bedömning

Av utredningen framgår att syftet med de av polismyndigheterna använda blanketterna för snatteriutredningar är att utredningen, med undantag endast av något enstaka moment, skall genomföras i skriftlig form. Jag kommer i det följande att under särskilda rubriker behandla frågorna om skriftlig delgivning av misstanke och inhämtande av skriftlig berättelse från den misstänkte, fastställandet av den misstänktes identitet och slutdelgivning.

Användning av skriftlig delgivning av misstanke och skriftlig berättelse i snatteriutredningar

Frågan om infordrande av en skriftlig berättelse som ersättning för förhör under förundersökning regleras som nyss nämnts i 8 § FUK. Denna bestämmelse anger emellertid inte närmare i vilka fall skriftlig berättelse får infordras. Det är således en lämplighetsfråga i vilken utsträckning metoden skall användas. Trafikmålskommittén har i denna fråga uttalat bl.a. att metoden i allmänhet bör komma i fråga endast beträffande målsägande och vittnen. Vid utredningar av ordningsförseelser, t.ex. vissa överträdelser av reglerna i allmänna ordningsstadgan (numera ordningslagen [1993:1717]), torde emellertid enligt kommittén den misstänktes uppfattning med fördel kunna inhämtas genom skriftlig berättelse. Kommittén ansåg däremot att metoden i allmänhet inte kunde användas annat än undantagsvis när det var fråga om grövre brottmål. Som exempel på en sådan undantagssituation nämndes att

svar önskades på en viss bestämd sak. I övrigt var enligt kommittén frågeställningarna i sådana mål ofta alltför invecklade.

Jag har i ett tidigare ärende (JO 1997/98 s. 159), som avsåg den dåvarande Polismyndigheten i Uppsala, redovisat min syn på möjligheterna att inhämta skriftliga berättelser från misstänkta. Jag konstaterade därvid att regeln i 8 § FUK gör det möjligt att under en förundersökning inhämta uppgifter i skriftlig form från den misstänkte samt att det uppenbarligen har förutsatts att misstankedelgivning enligt 23 kap. 8 § första stycket RB skall kunna ske skriftligen i samband med att berättelsen infordras. Jag framhöll emellertid att ett sådant förfarande förutsätter att sakförhållandena i ärendet är okomplicerade och att det praktiska användningsområdet för förfarandet därför, även inom de snäva ramar som Trafikmålskommittén har angett, torde vara begränsat. Sammanfattningsvis konstaterades i beslutet att såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl talar för att den misstänkte normalt delges misstanken vid ett muntligt förhör.

I det s.k. snattefonbeslutet (JO 2000/01 s. 137) har jag behandlat de problem som föreligger vid utredningen av butikssnatterier (s. 166 f.). För att man skall kunna ta ställning till om ett stöldbrott har förekommit är det nödvändigt att utreda dels om det i objektivt hänseende har förekommit något som kan kvalificeras som ett olovligt tillgrepp, dels om den misstänkte har haft uppsåt att tillägna sig det tillgripna. Som närmare utvecklas i beslutet är utredningen av butikstillgrepp förenad med särskilda svårigheter i båda dessa hänseenden. Såvitt gäller snatteri tillkommer att försök till sådant brott är straffritt. En särskild komplikation är här att gränsdragningen mellan stöld och snatteri inte bestäms enbart av det tillgripnas värde utan också av andra omständigheter av mångskiftande slag. Erfarenheter från det praktiska rättslivet visar att det i fråga om butikstillgrepp inte är ovanligt att förundersökningar läggs ned och åtal ogillas på den grunden att det inte föreligger något fullbordat snatteribrott eller att tillägnelseuppsåt inte kunnat styrkas.

Man kan således vid utredningen av ett butikstillgrepp inte nöja sig med ett enkelt erkännande av den misstänkte. Händelseförloppet måste i stället klarläggas i alla de hänseenden som krävs för att man skall kunna göra ett välgrundat ställningstagande i ansvarsfrågan. I det lagstiftningsärende som föranleddes av Åklagarutredningens betänkande (SOU 1992:61) Ett reformerat åklagarväsende uttalades bl.a. att det ofta torde krävas goda kunskaper i straffrätt för att avgöra om situationen är problematisk ur rättslig synvinkel eller inte (se prop. 1994/95:23 s. 106 f.).

Av det nu sagda framgår att butikssnatteri generellt sett inte är en brottstyp av alldeles okomplicerat slag. En förutsättning för att beslutsfattaren skall kunna ta ställning i ansvarsfrågan på ett riktigt sätt är uppenbarligen att den misstänkte har lämnat en redogörelse för det inträffade som på ett tillfredsställande sätt belyser de olika moment i händelseförloppet som är av betydelse för den rättsliga bedömningen av det inträffade. För att den misstänkte å sin sida skall kunna ta ställning till en anklagelse om snatteri på ett rationellt och välövervägt sätt måste han bl.a. ha klart för sig vad som i objektivt hänseende krävs för att ett fullbordat snatteribrott skall föreligga samt inse vad som fordras för att gärningen skall anses ha begåtts uppsåtligen. Det finns en bety-

dande risk för att en skriftlig berättelse från den misstänkte i många fall inte kommer att uppfylla de krav som måste ställas på en sådan. Man måste i detta sammanhang särskilt beakta att förmågan att uttrycka sig i skrift i hög grad varierar från en person till en annan. Ett muntligt förhör ger utredaren helt andra möjligheter att få de rättsligt relevanta frågeställningarna belysta på ett tillfredsställande sätt. Han kan vid ett sådant förhör exempelvis genom frågor och påpekanden direkt avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i den misstänktes berättelse.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att inhämtande av en skriftlig berättelse från den misstänkte som ersättning för ett muntligt förhör i allmänhet inte är någon lämplig utredningsmetod i snatteriutredningar.

Fastställandet av den misstänktes identitet

Jag kan också vad gäller frågan om identifieringen av en misstänkt hänvisa till mina uttalanden i snattefonärendet (s. 162 f.).

Det får självfallet inte förekomma att någon felaktigt blir föremål för åtal eller tillställs ett strafföreläggande av det skälet att den person som har blivit ertappad med ett brottsligt handlande inte har blivit identifierad på ett godtagbart sätt. Identifieringen av brottsmisstänkta personer är ett centralt inslag i förfarandena att rapportera brott som har kommit till en polismans kännedom och att upprätta brottsanmälningar. Dessa förfaranden utgör åtgärder vid myndighetsutövning (se NJA 1994 s. 325) och kan därför inte utan uttryckligt lagstöd helt eller delvis överlåtas till ett enskilt rättssubjekt (jfr 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen). Det är således en uppgift för polisen att identifiera den som är misstänkt för snatteri.

Det ligger i sakens natur att en identitetskontroll, för att uppfylla rättssäkerhetens krav, måste göras vid ett personligt sammanträffande mellan den misstänkte och den befattningshavare inom polisen som har till uppgift att utföra kontrollen. Ett sådant förfarande ger möjlighet till kontroll av legitimationshandlingar eller användning av andra tillförlitliga metoder som utnyttjande av kopior av foto och passunderlag från passregistret.

Det får således över huvud taget inte förekomma att en blankett avsedd för lämnande av en skriftlig berättelse tillställs en misstänkt som inte dessförinnan har identifierats på nu angivet sätt, t.ex. i samband med att polis har kommit till platsen. Enligt vad Polismyndigheten i Stockholm har uppgett använder den inte blanketten om inte kravet på en tillfredsställande identifiering av den misstänkte är uppfyllt. Jag vill i sammanhanget erinra om att en polisman som kommer till en brottsplats enligt reglerna om s.k. primärutredning om möjligt skall färdigställa utredningen på plats. Om utredningen färdigställs direkt på platsen, finns det uppenbarligen över huvud taget inte någon anledning att fordra in en skriftlig berättelse från den misstänkte.

Så kallad slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § första stycket RB

Reglerna i 23 kap. 18 § första stycket RB ger den misstänkte och hans försvarare rätt bl.a. att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse om detta skall lämnas eller sändas till den

misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem (s.k. slutdelgivning). Åtal får inte beslutas, innan detta har skett. Frågan om formerna för slutdelgivning har behandlats i ett antal JO-ärenden (se t.ex. JO 1996/97 s. 64 och 72 samt 1997/98 s. 164).

Genom reglerna i 23 kap. 18 § RB säkerställs att den misstänkte får tillfälle att lämna synpunkter på den utredning som har genomförts och att framställa önskemål om att den skall kompletteras i något avseende, innan åklagaren tar ställning i åtalsfrågan. Han får härigenom möjlighet att tillföra ärendet uppgifter som kan ha betydelse för frågan om lagföring skall ske.

Som framhålls i Rikspolisstyrelsens yttrande är det inte möjligt att slutdelge den misstänkte redan i samband med att polisen fordrar in en skriftlig berättelse från honom, eftersom utredningen då ännu inte är slutförd.

Sammanfattande anmärkningar

Vad som har sagts i det föregående kan sammanfattas på följande sätt.

Förundersökningskungörelsen tillåter enligt sin ordalydelse att man under en förundersökning inhämtar uppgifter i skriftlig form från den misstänkte, och det har uppenbarligen förutsatts att denne i samband därmed skriftligen får underrättas om misstanken enligt 23 kap. 8 § första stycket RB. Ett sådant förfarande förutsätter emellertid att sakförhållandena i ärendet är okomplicerade. Som närmare har utvecklats i det föregående är detta ofta inte fallet i snatteriutredningar.

Härtill kommer att identifieringen av den misstänkte under alla förhållanden måste göras vid ett personligt sammanträffande mellan den misstänkte och en befattningshavare vid polisen. En grundläggande förutsättning för att uppgifter som lämnas på en blankett av det här aktuella slaget skall kunna läggas till grund för ett ställningstagande i ansvarsfrågan är att det inte kan råda något tvivel om att uppgifterna verkligen härrör från den misstänkte.

Det är vidare inte rättsligen möjligt att slutdelge den misstänkte enligt 23 kap. 18 § första stycket RB genom att tillställa honom en blankett där han samtidigt för första gången delges misstanke enligt samma lagrum och uppmanas att dels ta ställning till misstanken, dels lämna en egen redogörelse för det inträffade.

Det sagda medför sammantaget att användningsområdet för blanketter för infordrande av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar framstår som synnerligen begränsat.

En åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte

(Dnr 354-2000)

Bakgrund

Med anledning av uppgifter i dagspressen om en personell husrannsakan beslutade *chefsJO Eklundh* att ta upp förhållandena till utredning.

Utredningsåtgärder

Inledande åtgärder

Vissa handlingar i ett ärende hos Polismyndigheten i Västernorrlands län och i ett ärende hos Åklagarkammarens i Sundsvall granskades. Vidare inhämtades muntliga upplysningar från kriminalkommissarien Hans-Erik Dahlén och biträdande länspolismästaren Tommy Schütz vid polismyndigheten. Härvid framkom följande.

På eftermiddagen den 23 december 1999 sköts en man till döds i Sundsvall. Kort efter händelsen hördes ett vittne till denna som kunde lämna en beskrivning av gärningsmannens utseende. Polisen kunde inte fastställa gärningsmannens identitet, men man visste att det rörde sig om en man från Estland. På kvällen den 26 december 1999 blev poliskommissarien Ingemar Åhström uppringd i sin bostad av en person som önskade vara anonym men som var känd av honom. Denna person hade av en honom närstående kvinna, som umgås i kriminella kretsar, fått veta att gärningsmannen – ”esten” – uppehöll sig i en namngiven persons lägenhet på en viss adress i Timrå. Lägenhetsinnehavaren var känd av polisen och tillhörde den ”undre världen” i Sundsvall med omnejd. I mordutredningen hade det tidigare lämnats uppgifter om att ”esten” två timmar före mordet hade synts i Timrå centrum tillsammans med en annan person. Tommy Schütz föredrog ärendet för chefsåklagaren Curt Theander, som beslutade om en personell husrannsakan för eftersökande av ”gärningsman” i den utpekade lägenheten. Beslutet verkställdes den 27 december 1999 någon gång mellan kl. 03.00 och 04.00. Enligt protokollet över husrannsakningen var den eftersökte personens namn okänt när insatsen gjordes. Vid husrannsakningen påträffades endast lägenhetsinnehavaren. Den 28 december 1999 anhölls K. K. i sin frånvaro för mordet.

Med anledning av vad som hade kommit fram beslutade *chefsJO Eklundh* den 23 februari 2000 att inleda en förundersökning om tjänstefel.

Förundersökningen

Förhör hölls med Ingemar Åhström, Hans-Erik Dahlén, poliskommissarien Ulf Ehn och Tommy Schütz.

Under förhören lämnades uppgifter som föranledde *chefsJO Eklundh* att den 6 juni 2000 besluta att Curt Theander skulle delges misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

I Polismyndighetens i Västernorrlands län ärende - - - angående mord kom den 26 december 1999 ett tips in till förundersökningsledaren – en poliskommissarie – att gärningsmannen uppehöll sig i en annan persons bostadslägenhet på en viss adress i Timrå. Uppgiftslämnaren uppgav att han hade fått uppgiften från en närstående. Biträdande länspolismästaren Tommy Schütz un-

derrättades om tipset, varefter denne föredrog ärendet för chefsåklagaren Curt Theander. Efter föredragningen beslutade Curt Theander den 26 december 1999 om personell husrannsakan i den ovannämnda bostadslägenheten för eftersökande av ”gärningsman”. Husrannsakan genomfördes den 27 december 1999 någon gång under tiden kl. 03.00 – 04.00.

Curt Theander beslutade om en personell husrannsakan trots att inte något beslut om frihetsberövande eller annat tvångsmedelsbeslut beträffande den sökte förelåg, och trots att de föreliggande omständigheterna inte var sådana att det fanns synnerlig anledning anta att den sökte uppehöll sig i den aktuella bostadslägenheten. Lagliga förutsättningar för beslutet förelåg alltså inte. Curt Theander har därför vid myndighetsutövningen uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Curt Theander vitsordade de faktiska omständigheterna i gärningsbeskrivningen men bestred ansvar för brott. Som grund för bestridandet uppgav han att han tolkade lagtexten så att ett beslut om personell husrannsakan kunde fattas för ett framtida beslut om gripande, anhållande eller hämtning till förhör. Enligt hans uppfattning kan man inte anhålla en person som inte finns tillgänglig och som inte är identifierad. Vidare gjorde han gällande att det fanns synnerlig anledning att anta att ”esten” fanns i lägenheten.

ChefsJO Eklundh lade den 21 juni 2000 ned förundersökningen, eftersom det inte längre fanns anledning anta att Curt Theander hade gjort sig skyldig till tjänstefel vid sin befattning med ärendet.

Härefter inhämtades ytterligare upplysningar från Tommy Schütz.

Utredningens resultat

Av utredningen framgick i huvudsak följande.

Efter dödsskjutningen på eftermiddagen den 23 december 1999 i Sundsvall tillsattes en ledningsgrupp med bl.a. Hans-Erik Dahlén, Ingemar Åhström, Ulf Ehn och Tommy Schütz. De hörda polismännen har uppgett att de var av den uppfattningen att det var Ingemar Åhström som var förundersökningsledare. Curt Theander har berättat att kammaråklagaren Marina Amonsson vid 17.00-tiden informerade sig om vad som hade hänt och att hon var förundersökningsledare i varje fall från det att hon under natten mellan den 23 och 24 december anhöll två personer som misstänkta för delaktighet i mordet. Inledningsvis under brottsutredningen hördes en mängd personer, däribland ett vittne till själva händelsen. Curt Theander övertog förundersökningsledarskapet under julaftonens förmiddag. Han deltog sedan aktivt i spaningsarbetet under hela julhelgen.

Den 26 december hade ledningsgruppen och Curt Theander en tämligen klar bild av den person som söktes för mordet. Man hade ett fullödigt signalement på mannen, av vilket det framgick bl.a. att denne hade en missfärgning på ena kinden. På kvällen tog Ingemar Åhström emot ett samtal från en person som han kände men som ville vara anonym och som han ansåg vara tillförlitlig. Uppgiftslämnaren berättade att han hade fått uppgifter från en honom närstående person – en kvinna – att ”esten” då vistades och bodde i en lägenhet i Timrå tillsammans med en annan för polisen känd person, B.S. Kvinnan hade narkotikaproblem och hade ”polat” med B.S men var inte känd

av polismännen i Sundsvall och inte heller av Curt Theander. Ingemar Åhström informerade Hans-Erik Dahlén och Tommy Schütz om samtalet. Därefter åkte Ingemar Åhström och Ulf Ehn till Timrå för att få tag i nycklar till fastigheten i fråga. Tommy Schütz åkte till polisstationen och föredrog ärendet på telefon för Curt Theander.

Under utredningen hade uppgifter lämnats om att ”esten” efter mordet hade setts tillsammans med en annan person i Timrå centrum samt att ”esten” skulle bo ungefär 100 meter från den platsen. Den lägenhet som var aktuell låg ca 100 meter från centrum. I samband med Tommy Schütz föredragning påmindes Curt Theander om detta. I utredningen hade vidare lämnats sådana uppgifter att man hade klara indikationer på att motivet till mordet hade med narkotikaaffärer att göra. Enligt Curt Theander visste man att den mördade hade en skuld till ”esten” om ca 800 000 kr. Curt Theander har uppgett att det var Tommy Schütz ”enträgna önskan” att ett beslut om personell husrannsakan skulle fattas samt att Tommy Schütz gång på gång betonade att den som hade ringt till Ingemar Åhström var en mycket betrodd person. Det fanns inte några uppgifter som talade för att ”esten” skulle ha lämnat landet. Curt Theander lät sig därför övertygas om att det förelåg ”synnerlig anledning” att anta att gärningsmannen befann sig i lägenheten i fråga. Theander hade emellertid inte klart för sig hur kvinnan hade fått uppgifterna om att ”esten” skulle befinna sig i lägenheten. ”Esten” var vid tillfället inte identifierad till namn, födelsetid eller bostadsadress.

Samtalet från Tommy Schütz väckte Curt Theander i bostaden där han hade tillgång endast till en gammal lagbok. Han tolkade lagtexten så att man kunde fatta ett beslut om personell husrannsakan för ett framtida beslut om bl.a. gripande. Enligt Curt Theanders uppfattning krävdes det att man hade identiteten klarlagd, om man skulle anhålla någon i hans frånvaro. Eftersom det förelåg brister vad gällde gärningsmannens identitet, kunde han inte fatta något tvångsmedelsbeslut avseende denne. Han utgick från att han skulle bli uppringd om ”esten” påträffades för att då kunna ta ställning till den fortsatta handläggningen. Han reflekterade inte över att han på tvångsmedelsblanketten skrev ”gärningsman” i stället för ”esten”. ”Esten” var nämligen den enda gärningsman som var aktuell.

Vid husrannsakningen, som genomfördes den 27 december 1999 mellan kl. 03.00 och 04.00, påträffades inte den misstänkte ”esten”.

Sedan det hade klarlagts att ”esten” var identisk med K.K., anhölls denne i sin frånvaro den 28 december 1999.

I ett beslut den 2 maj 2001 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att de berättelser som har lämnats under förhören i allt väsentligt överensstämmer med varandra såvitt gäller de uppgifter som har betydelse för den nu aktuella bedömningen.

Bestämmelserna om s.k. personell husrannsakan finns i 28 kap. 2 § rättegångsbalken (RB). Där sägs att för eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten, delges

stämning i brottmål eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, får husrannsakan företas hos den eftersökte. En sådan åtgärd får också företas hos någon annan om det förekommer synnerlig anledning anta att den sökte uppehåller sig där. Ett sådant förordnande meddelas enligt huvudregeln av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § första stycket RB). Ett beslut om husrannsakan för eftersökande av någon som är häktad i sin frånvaro eller skall hämtas till inställelse vid rätten fattas emellertid av polismyndighet eller polisman enligt bestämmelser i polislagen (1984:387) (28 kap. 4 § tredje stycket RB).

Av utredningen framgår att förundersökningen leddes av åklagare efter det att Marina Amonsson någon gång den 23 eller den 24 december 1999 hade fattat beslut om anhållande av två personer som misstänkta för delaktighet i mordet. Under natten mellan den 26 och den 27 december beslutade Curt Theander sedan om en personell husrannsakan i en lägenhet i Timrå för eftersökande av ”gärningsman”. Han beslutade i detta skede däremot inte om frihetsberövande av den eftersökte.

Syftet med bestämmelsen om personell husrannsakan är enligt lagtexten bl.a. att söka efter den som skall gripas, anhållas, häktas eller hämtas till förhör. Som jag närmare har utvecklat i annat sammanhang (JO 1993/94 s. 71 f.) syftar bestämmelsen, såvitt avser anhållande och häktning, trots sin ordalydelse inte på en framtida åtgärd utan endast på verkställigheten av ett redan meddelat beslut att anhålla respektive häkta någon. En förutsättning för att ett beslut om personell husrannsakan skall vara rättsenligt i ett fall som det här aktuella är således att det föreligger ett beslut om t.ex. anhållande av den eftersökte.

Curt Theander har uppgett att han inte ansåg det vara rättsligt möjligt att anhålla en person vars identitet inte är fastställd. Det normala är självfallet att man känner till namnet på en person som anhålls i sin frånvaro. Om ett signalement på den eftersökte och övriga omständigheter är sådana att förväxlingsrisken vid ett eventuellt frihetsberövande framstår som praktiskt taget utesluten, kan det emellertid godtas att en misstänkt anhålls i sin frånvaro utan att hans namn är känt (se JO 1979/80 s. 33).

Enligt Curt Theander var ”esten” på sannolika skäl misstänkt för brottet. Vid tidpunkten för beslutet om husrannsakningen hade man vidare tillgång till ett detaljerat signalement på denne. Det hade bl.a. upplysts att ”esten” hade en missfärgning på ena kinden. Det som saknades var en uppgift om ”estens” fullständiga namn och födelsetid. Det hade därför enligt min uppfattning inte kunnat riktas någon kritik mot Curt Theander, om han hade beslutat att anhålla ”esten” i dennes frånvaro.

För att en personell husrannsakan, som i detta fall, skall få företas hos någon annan än den eftersökte krävs som nämnts att det finns synnerlig anledning att anta att den sökte uppehåller sig där. Detta innebär att det skall föreligga en faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att den eftersökte finns där husrannsakan företas (JO 1985/86 s. 125).

Bedömningen att ”esten” uppehöll sig på den aktuella adressen grundades på en uppgift som Ingemar Åhström hade fått av en av honom känd och enligt

hans uppfattning tillförlitlig person. Denna person återgav emellertid endast vad en honom närstående kvinna hade berättat. Det lämnades inte någon information om hur kvinnan hade erhållit denna uppgift, och man hade inte heller något underlag för att bedöma vilken tilltro som kunde fästas till uppgiften. Den omständigheten att ingenting annat var känt om kvinnan än att hon, enligt vad Ingemar Åhströms uppgiftslämnare hade upplyst, var narkotikamissbrukare och hade haft en relation med B.S., som var känd i kriminella kretsar, borde ha föranlett Ingemar Åhström och Tommy Schütz att vidta lämpliga åtgärder för att kontrollera tipsets tillförlitlighet. Ingen av dem synes emellertid ha ställt några frågor i detta avseende. Curt Theander minns inte om han fick den nu nämnda informationen om kvinnan men har inte velat utesluta att Schütz nämnde detta vid föredragningen.

Enligt min uppfattning var tipset förenat med en sådan grad av osäkerhet att det inte utan stöd av ytterligare omständigheter kunde utgöra grund för en bedömning att det förelåg synnerlig anledning att anta att ”esten” skulle befinna sig i den angivna lägenheten. De iakttagelser av ”esten” som hade gjorts före och i samband med mordet är inte tillräckliga i detta hänseende.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Curt Theander vid myndighetsutövning har åsidosatt vad som gällde för uppgiften genom att besluta om personell husrannsakan hos annan än den eftersökte, trots att det inte förelåg något beslut om frihetsberövande av den eftersökte och inte heller sådana omständigheter som utgjorde synnerlig anledning att anta att den eftersökte uppehöll sig på platsen.

Jag har ingen anledning att betvivla riktigheten av vad Curt Theander har uppgett om sin uppfattning om innebörden av gällande rätt när han fattade beslutet. Det finns därför inte någon grund för att hävda att han uppsåtligen handlade felaktigt när han beslutade om husrannsakningen, trots att det inte fanns något beslut om frihetsberövande av ”esten”. Av utredningen framgår vidare att Curt Theander väcktes i bostaden av telefonsamtalet från Tommy Schütz och att han där inte hade tillgång till någon annan litteratur än en gammal lagbok. Med hänsyn härtill och till att bestämmelsen i 28 kap. 2 § RB är avfattad på sådant sätt att det är lätt att feltolka den på det sätt som Curt Theander gjorde, kan hans missuppfattning av bestämmelsens innebörd inte betraktas som resultatet av straffbar oaktsamhet.

Som har nämnts i det föregående utgjorde de föreliggande omständigheterna inte tillräcklig grund för en bedömning att det fanns synnerlig anledning att anta att ”esten” uppehöll sig i den bostadslägenhet som avsågs med beslutet om husrannsakan. Det har inte varit möjligt att i detalj klarlägga vad som förekom vid Tommy Schütz föredragning av ärendet för Curt Theander. De upplysningar som har lämnats av Curt Theander tyder emellertid närmast på att han inte fick klart för sig att polisen inte hade vidtagit några kontrollåtgärder i fråga om den uppgiftslämnande kvinnan. Enligt Curt Theander framhöll Tommy Schütz under föredragningen vid upprepade tillfällen att den person som hade kontaktat Ingemar Åhström var en betrodd person. Det förefaller som om detta förhållande, i förening med att det var polismän på hög nivå som hade tagit emot samtalet respektive föredrog ärendet, fick till följd att Curt Theander inte närmare reflekterade över att kvinnans uppgifter kunde

vara oriktiga. Curt Theander har – utöver kvinnans uppgifter – som skäl till att han lät sig övertygas om att det fanns förutsättningar för ett beslut om husrannsakan hänvisat till vad som hade upplysts om ”esten” tidigare under utredningen. Han har vidare uppgett att han, innan han fattade sitt beslut, frågade om det inte kunde anstå med husrannsakningen men att han fick till svar att detta inte var möjligt.

Dessa uppgifter om föredragningen av ärendet för Curt Theander ger vid handen att föredragningen mera präglades av en stark önskan från Tommy Schütz sida att få till stånd en husrannsakan så snart som möjligt än av en objektiv analys av den föreliggande situationen.

Det finns anledning att rikta viss kritik mot Curt Theander med anledning av att han uppenbarligen, i stället för att försöka bilda sig en självständig uppfattning om tipsets tillförlitlighet, godtog Tommy Schütz bedömning av situationen. Hans underlåtenhet i detta hänseende är emellertid enligt min mening inte av den arten att det kan medföra straffansvar.

Det inträffade ger mig vidare anledning att framhålla vikten av att polismän som tar emot ett tips av det här aktuella slaget vidtar de åtgärder som är möjliga för att kontrollera tipsets riktighet samt att den som föredrar ett ärende för en åklagare lägger sig vinn om att lämna så fullständiga och korrekta uppgifter som möjligt om de sakförhållanden som kan vara av betydelse för åklagarens ställningstagande. Som framgår av vad som har sagts i det föregående finns det anledning att rikta kritik mot Ingemar Åhström respektive Tommy Schütz i dessa hänseenden.

Handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott

(Dnr 1957-2000)

I ett beslut den 15 maj 2001 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bakgrund

I samband med granskningen av ett annat ärende hos JO framkom att en kammaråklagare hade fattat beslut på Riksåklagarens vägnar i ett ärende som rörde påståenden om brott av domare vid allmän underrätt och av åklagare, däribland en biträdande överåklagare. I samma ärende hos Riksåklagaren hade en byråchef beslutat att en anmälan, som rörde påståenden om brott av regeringsråd och en regeringsrättssekreterare, inte föranledde någon åtgärd från Riksåklagarens sida.

Jag beslutade att ta upp vad som förevarit till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Av Riksåklagarens akt i ärendet - - - framgick följande.

Överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Linköping hade till Riksåklagaren överlämnat skrivelser från I.I. som innefattade påståenden om brott i tjänsten av åklagare – däribland en biträdande överåklagare – och av domare vid allmän underrätt. Den 17 mars 2000 uttalade kammaråklagaren Bengt Åsbäck i ett beslut fattat på Riksåklagarens vägnar bl.a. att de överlämnade skrivelserna inte föranledde någon åtgärd. Ingen ytterligare åtgärd vidtogs med anledning av I.I:s skrivelser.

Överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Stockholm hade till Riksåklagaren överlämnat en anmälan om brott - - - med två bifogade skrivelser från I.I. Anmälan och skrivelserna innehöll påståenden om att regeringsråd och en regeringsrättssekreterare hade gjort sig skyldiga till brott i tjänsten. Den 12 april 2000 uttalade byråchefen Anne-Marie Nyholm i ett beslut att anmälan med bifogade skrivelser inte föranledde någon åtgärd från Riksåklagarens sida.

Ärendet remitterades till Riksåklagaren som anmodades att redovisa den rättsliga grunden för och lämpligheten av att kammaråklagare beslutar på Riksåklagarens vägnar i ärenden där domare och överåklagare anmälts för brott.

I yttrandet skulle Riksåklagaren också ange anledningen till att en befattningshavare hos Riksåklagaren hade fattat beslut i ett ärende där regeringsråd hade anmälts för brott samt den rättsliga grunden för åtgärden.

Riksåklagaren (Klas Bergenstrand) kom in med ett yttrande. Sedan han i yttrandet hade redogjort för tillämpliga bestämmelser i bl.a. regeringsformen, rättegångsbalken och förordningen (1989:947) med instruktionen för Riksåklagaren, anförde han följande.

Enligt Riksåklagarens arbetsordning får byråchef/chefsåklagare besluta om att avgöra sådana ärenden som inte är av principiellt intresse, av större vikt eller eljest av den beskaffenheten att de behöver prövas av riksåklagaren. Kammaråklagare som förordnats som biträdande åklagare hos Riksåklagaren får bl.a. besluta om att lämna utan åtgärd skrifter där det är uppenbart att skriften inte skall föranleda någon åtgärd från riksåklagarens sida.

Bengt Åsbäcks beslut grundar sig på denna rätt enligt arbetsordningen. Efter genomgång av de aktuella skrivelserna delar jag uppfattningen att det är uppenbart att de inte skall föranleda någon åtgärd. Beslutet bör ses mot bakgrund av att I.I. fortlöpande inkommer med anmälningar med i stort sett samma innehåll mot personer som fattat beslut som går honom emot. Det kan tyckas olämpligt att en kammaråklagare fattar beslut beträffande anmälningar mot överåklagare och domare. Beslut beträffande sådana anmälningar fattas, i de fall det är uppenbart att de inte skall leda till förundersökning, normalt av byråchef/chefsåklagare. Beslut beträffande övriga sådana anmälningar fattas av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. Denna ordning har tillämpats sedan länge och är enligt min mening såväl rättssäker som effektiv. Bengt Åsbäcks beslut får ses som ett undantag i den normala beslutsordningen som mot ovan angiven bakgrund var befogat.

Anne-Marie Nyholms beslut beror uppenbarligen på ett förbiseende. Det formellt riktiga hade naturligtvis varit att överlämna anmälan till justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Även det beslutet måste dock ses mot bakgrund av vad jag nyss anfört om karaktären av I.I:s skrivelser.

Jag har med anledning av de aktuella besluten tagit upp dessa hanteringsfrågor till diskussion med rättsavdelningen.

Rättslig reglering

I 12 kap. 8 § regeringsformen föreskrivs att åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väcks i Högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Regler om riksåklagaren finns i 7 kap. rättegångsbalken (RB). Av den systematik som kommit till användning i rättegångsbalken vid regleringen av åklagaruppgiften följer att ordet riksåklagaren i balken syftar på innehavaren av befattningen som riksåklagare och inte på Riksåklagaren som centralmyndighet i åklagarväsendet (se t.ex. prop 2000/01:92 s. 13 f. och Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 7:3).

Riksåklagaren är enligt 7 kap. 4 § tredje stycket RB allmän åklagare vid Högsta domstolen. Härav följer att riksåklagaren är allmän åklagare i mål om ansvar på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av en hovrättsdomare (3 kap. 3 § första stycket RB). Riksåklagaren är enligt 7 kap. 4 § andra stycket RB också allmän åklagare vid hovrätt i mål som avses i 2 kap. 2 § första stycket RB. Hit hör mål om ansvar på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av en domare i allmän underrätt. I övrigt gäller att allmän åklagare vid allmän underrätt och hovrätt är statsåklagare eller distriktsåklagare (7 kap. 4 § första stycket RB). Före den 1 januari 1982 var riksåklagaren exklusivt behörig att uppträda som allmän åklagare vid allmän underrätt och hovrätt i fråga om brott i tjänsteutövningen också av vissa andra statliga befattningshavare än domare i allmän underrätt. Hit hörde bl.a. åklagare (se 7 kap. 4 § RB andra stycket i dess tidigare lydelse och 15 kap. 4 § lagen [1976:600] om offentlig anställning jämförd med 1 § fjärde stycket åklagarinstruktionen [1974:910]).

Riksåklagaren är således sedan den 1 januari 1982 över huvud taget inte allmän åklagare vid tingsrätt och allmän åklagare vid hovrätt endast i sådana mål som avses i 2 kap. 2 § första stycket RB (jfr kommentaren till brottsbalken, lösbladsupplagan s. 20:98 och prop. 1981/82:34 s. 17). Riksåklagaren har däremot enligt 7 kap. 5 § RB alltid befogenhet att överta en uppgift som tillkommer en lägre åklagare (jfr a. prop. s. 16). Denna bestämmelse utgör den rättsliga grunden för det s.k. överprövningsförfarandet.

Regeringen har i en nyligen framlagd proposition (prop. 2000/01:92) föreslagit ändringar i 7 kap. 4 § RB som bl.a. innebär att riksåklagaren, vid sidan av lägre åklagare, kommer att vara allmän åklagare också vid allmän underrätt och vid hovrätt. Genom den föreslagna lagändringen ges uttryckligt stöd åt den praxis som synes ha utvecklat sig att riksåklagaren – utan att formellt ha övertagit uppgiften från en lägre åklagare – uppträder som allmän åklagare vid tingsrätt och hovrätt i mål om brott i tjänsteutövningen av åklagare (se t.ex. Hovrättens för Västra Sverige dom den 12 september 2000 i mål B 2189-00 avseende ett tjänstefelsåtal mot en f.d. chefsåklagare).

I förordningen med instruktion (1989:847) för Riksåklagaren (RÅ-instruktionen) hänvisas inledningsvis till de bestämmelser om riksåklagarens uppgifter som åklagare som finns i rättegångsbalken och andra författningar (1 § första stycket). Enligt 1 § andra stycket för riksåklagaren talan i mål om brott som hör under allmänt åtal med undantag för mål om brott som i tjänsten har begåtts av statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern eller den som utövar riksåklagarens tjänst.

I Riksåklagarens föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. (RÅFS 1996:1) föreskrivs att anmälningar om brott i tjänsten mot revisionssekreterare, hovrättsdomare och domare i allmän underrätt skall överlämnas till Riksåklagaren för handläggning (1 §). Också anmälningar om brott i tjänsten mot statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern och den som utövar riksåklagarens tjänst skall överlämnas till Riksåklagaren (2 §). Vidare skall anmälningar om brott i tjänsten mot överåklagare och åklagare som tjänstgör hos riksåklagaren överlämnas till Riksåklagaren för handläggning (3 §). Anmälningar om brott i tjänsten mot någon annan åklagare skall handläggas av en överåklagare och av denne överlämnas till Riksåklagaren om fråga uppkommer om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd (4 §).

Hos allmänna åklagare får finnas biträdande åklagare, som i den omfattning som bestäms i instruktion får utföra uppgifter som tillkommer de åklagare hos vilka de är anställda. Väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen får emellertid inte beslutas av någon annan än riksåklagaren (7 kap. 1 § andra stycket och 5 § andra stycket RB). Enligt 10 § första meningen RÅ-instruktionen får riksåklagaren förordna biträdande åklagare hos sig. Dessa får enligt paragrafens andra mening i den omfattning som riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra, med den nyss angivna begränsningen.

Bland de biträdande åklagarna hos Riksåklagaren intar biträdande riksåklagaren en särställning. Biträdande riksåklagaren är enligt 4 § RÅ-instruktionen riksåklagarens ställföreträdare och får, i den omfattning som riksåkla-

garen bestämmer, utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra. Denna bestämmelse anses – trots den begränsning av möjligheterna att överlåta riksåklagarens åklagaruppgifter till biträdande åklagare som anges i 7 kap. 5 § andra stycket RB – göra det möjligt för riksåklagaren att ge biträdande riksåklagaren samma behörighet att fullgöra åklagaruppgifter som riksåklagaren själv har, dvs. bl.a. att väcka och fullfölja åtal i Högsta domstolen (jfr prop. 1964:100 s. 265). I den proposition med förslag till ändringar i 7 kap. RB som har nämnts i det föregående föreslås att frågan om biträdande (enligt förslaget vice) riksåklagarens ställning regleras direkt i rättegångsbalken. Någon ändring i sak är härvid inte åsyftad.

Bedömning

Som framgår av vad som har sagts i det föregående har handläggningen av Riksåklagarens ärende - - - innefattat att byråchefen Anne-Marie Nyholm i egenskap av biträdande åklagare hos Riksåklagaren beslutat att anmälningar om brott i tjänsten riktade mot regeringsråd och en regeringsrättssekreterare inte skulle föranleda någon åtgärd. I samma ärende har kammaråklagaren Bengt Åsbäck, som varit förordnad att ”handlägga sådana frågor som enligt Riksåklagarens arbetsordning får beslutas av kammaråklagare som har förordnats som biträdande åklagare hos Riksåklagaren”, beslutat att anmälningar mot åklagare – bl.a. en biträdande överåklagare – och domare vid allmän underrätt inte skulle föranleda någon åtgärd.

Anmälningarna mot regeringsråden och regeringsrättssekreteraren

Som tidigare har nämnts är riksåklagaren inte behörig att pröva frågan om åtal skall väckas med anledning av ett brott i tjänsten av en ledamot av Regeringsrätten, och riksåklagaren saknar därmed också behörighet att besluta i frågan om förundersökning skall inledas eller ej med anledning av en anmälan eller misstanke om ett sådant brott. Behörighet i detta hänseende tillkommer endast justitiekanslern och riksdagens ombudsmän. Riksåklagaren har mot denna bakgrund i sitt remissvar förklarat att den formellt riktiga handläggningen från Riksåklagarens sida hade varit att överlämna anmälan mot regeringsråden till Justitiekanslern eller en justitieombudsman. Detta uttalande ger anledning till följande kommentarer från min sida.

Riksdagens ombudsmän (JO) är en del av den konstitutionella kontrollmakten. Ombudsmännen skall i enlighet med en instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § regeringsformen). JO är ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet, vars verksamhet inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Häri ligger bl.a. att JO är helt fristående i förhållande till den statliga förvaltningen och de övriga myndigheter som står under JO:s tillsyn (KU 1975/76:22 s. 48 f.). Tillsynen utövas enligt 5 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade.

Det är inte förenligt med JO:s ställning som extraordinärt organ att en myndighet utan föregående överenskommelse överlämnar ett ärende till JO (jfr 15 § andra stycket tredje meningen förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern och SOU 1985:26 s. 195). Justitiekanslern ingår däremot i likhet med Riksåklagaren i den ordinära myndighetsorganisation som lyder under regeringen. Anmälan mot regeringsråden borde därför ha överlämnats till Justitiekanslern för handläggning.

Som nämnts innefattade anmälan påståenden om brott i tjänsten också av en regeringsrättssekreterare. I fråga om åtal för brott i utövningen av en sådan befattning finns inte några särskilda forumregler. I ett fall av detta slag skall åtal således väckas vid allmän underrätt. Som har nämnts i det föregående är statsåklagare och distriktsåklagare åklagare vid allmän underrätt. Anmälan mot regeringsrättssekreteraren skulle därför enligt huvudregeln ha överlämnats till Åklagarmyndigheten i Stockholm för handläggning.

Det kan sammanfattningsvis i denna del konstateras att Anne-Marie Nyholms beslut att lämna I.I:s anmälan utan åtgärd inte stod i överensstämmelse med gällande rätt.

Anmälan mot åklagare och mot domare vid allmän underrätt

Jag övergår härefter till att behandla det beslut som avsåg anmälan mot domare vid allmän underrätt och mot åklagare, bl.a. en biträdande överåklagare. Också detta beslut fattades av en befattningshavare – i det här fallet en kammaråklagare – som, även om innebörden av förordnandet för honom inte är helt klar, måste anses ha varit biträdande åklagare hos Riksåklagaren i den bemärkelse som avses i 7 kap. 1 § andra stycket och 5 § andra stycket RB.

Riksåklagaren har i remissvaret i denna del hänvisat till vad som föreskrivs om beslutsbefogenheter i Riksåklagarens arbetsordning. Enligt arbetsordningen får en byråchef/chefsåklagare vid rättsavdelningen besluta bl.a. om att avgöra sådana ärenden som inte är av principiellt intresse, av större vikt eller eljest av den beskaffenheten att de behöver prövas av riksåklagaren. En kammaråklagare vid rättsavdelningen, som har förordnats som biträdande åklagare hos Riksåklagaren, får enligt arbetsordningen bl.a. besluta om att lämna utan åtgärd skrifter där det är uppenbart att skriften inte skall föranleda någon åtgärd från riksåklagarens sida.

Av redogörelsen i det föregående framgår att enligt rättegångsbalken endast riksåklagaren har behörighet att som allmän åklagare handlägga frågor om ansvar på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av en domare vid allmän underrätt eller hovrätt. Denna exklusiva behörighet omfattar samtliga moment i det förfarande som kan föranledas av en anmälan – eller en på annan grund uppkommen brottsmisstanke – mot en domare. Hit hör således prövningen av frågan om inledande av förundersökning, uppgiften att vara förundersökningsledare, prövningen av åtalsfrågan och uppgiften att uppträda som allmän åklagare i rättegången.

Som tidigare har nämnts avses med uttrycket riksåklagaren i rättegångsbalken den person som innehar befattningen som riksåklagare och inte centralmyndigheten Riksåklagaren. Detta följer av rättegångsbalkens syn på den

enskilde åklagaren som en självständig aktör i det straffprocessuella förfarandet (se prop. 2000/01:92 s. 13 och Gunnel Lindberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 s. 37 f.). När lagstiftaren i rättegångsbalken har pekat ut riksåklagaren som exklusivt behörig att som allmän åklagare föra talan i Högsta domstolen och att vid hovrätt föra talan mot domare vid allmän underrätt för brott i tjänsteutövningen har detta således sin grund i att man har velat säkerställa att dessa uppgifter handhas av en särskilt kvalificerad befattningshavare inom åklagarväsendet. Av betydelse i detta sammanhang är uppenbarligen bl.a. den centrala roll som de allmänna domstolarna intar i rättsordningen (jfr prop. 1981/82:34 s. 16 f.). Det är sannolikt av liknande skäl som riksåklagaren genom föreskrifterna i RÅFS 1996:1 har förbehållit sig rätten att inleda förundersökning och väcka åtal mot åklagare som är misstänkta för brott i tjänsten.

I sin roll som allmän åklagare kan riksåklagaren således inte jämföras med en myndighetschef som med stöd av förvaltningsrättsliga regler kan delegera uppgiften att handlägga och avgöra huvuddelen av myndighetens löpande ärenden till underordnad personal.

Synsättet att de på riksåklagaren ankommande åklagaruppgifterna i princip skall handhas av riksåklagaren personligen kommer till uttryck i lagtexten genom regeln i 7 kap. 5 § andra stycket RB om biträdande åklagare, att väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen inte får beslutas av någon annan än riksåklagaren. Denna regel kan emellertid inte läsas motsatsvis på så sätt att riksåklagaren genom instruktion skulle kunna ges befogenhet att i övrigt fritt delegera sina i rättegångsbalken fastlagda åklagaruppgifter till biträdande åklagare. En sådan ordning skulle stå i uppenbar strid med det syfte att få till stånd en särskilt kvalificerad handläggning av vissa åklagaruppgifter som har varit skälet till att dessa genom reglerna i 7 kap. 4 § RB har lagts på riksåklagaren.

Frågan om uppgifterna för de biträdande åklagarna hos riksåklagaren behandlades i samband med riksåklagarämbetets tillkomst i betänkandet (SOU 1946:92) Förslag till omorganisation av justitiekanslersämbetet och inrättandet av ett riksåklagarämbete avgivet av inom Justitiedepartementet tillkallade sakkunnige (s. 24 f.)

För fullgörandet av de uppgifter, som skola åvila RÅ, måste kvalificerade arbetskrafter ställas till hans förfogande.

Till en början är att märka att hos RÅ måste finnas ett antal biträdande åklagare med främsta uppgift att tillhandagå honom i avseende å åklagartalans utförande i högsta domstolen. På dessa biträdande åklagare skall det ankomma att bereda och för RÅ föredraga ärenden angående frågor om fullföljd av åtal i högsta domstolen. Beslutar RÅ, att målet skall fullföljas, och är målet ej sådant, att RÅ själv bör utföra talan, skall han äga att sätta biträdande åklagare i sitt ställe. Vidare skola de biträdande åklagarna granska de revisionsinlagor och besvärsinlagor, vilka av högsta domstolen för skriftligt genmäle eller förklaring delgivas RÅ. Då det är uteslutet, att RÅ kan medhinna att personligen taga del av flertalet av dessa inlagor eller fatta beslut angående desamma, bör han kunna överlämna åt biträdande åklagare att på eget ansvar avgöra, huruvida genmäle eller förklaring skall avgivas av åklagare, som tidigare fört talan i målet, eller av biträdande åklagaren själv. – – –

Även om de biträdande åklagarnas huvudsakliga uppgift kommer att avse åklagartalans förande i högsta domstolen, skall det åligga dem jämväl i övrigt

tillhandagå honom i ämbetet exempelvis med utförande av talan i ett visst mål i underrätt eller i hovrätt eller vid handläggning av visst ärende rörande anmärkning mot åklagare.

I samband med förstatligandet av polisen, åklagarväsendet och exekutionsväsendet år 1965 genomgick åklagarväsendet en genomgripande omorganisation, som bl.a. innebar en betydande utökning av riksåklagarens arbetsbörda (prop. 1964:100). Polisberedningen hade mot denna bakgrund föreslagit att det skulle tillskapas en befattning som avdelningschef med främst administrativa uppgifter. De av beredningen anförda skälen för detta förslag redovisas i propositionen på följande sätt (s. 202 f.).

Polisberedningen erinrar vidare om att riksåklagaren i princip är ensam beslutande i de till ämbetet hörande ärendena men att han äger med viss begränsning delegera sin beslutanderätt på i första hand byråchef. Ett mycket stort antal av ämbetets ärenden är, uttalar beredningen, av invecklad och svårbedömbar beskaffenhet. Ärendena är i betydande omfattning av fatalienatur och måste alltså handläggas skyndsamt. Åtskilliga ärenden, t.ex. fullföljdsärenden, yttranden till högsta domstolen i revisionsmål och remissyttranden i lagstiftningsärenden, är av den beskaffenhet att riksåklagaren personligen måste ägna dem avsevärd tid. Även om den förestående omorganisationen av åklagarväsendet inte i och för sig väntas inverka på omfattningen av de arbetsuppgifter, som ankommer på riksåklagaren i fråga om åtalsärenden, medför de väsentligt vidgade uppgifter, som tillförs ämbetet såsom chefsmyndighet beträffande tillsyn, administration och ekonomisk förvaltning, att riksåklagaren personligen måste ta befattning med ett större antal ärenden än i dagens läge. Oaktat riksåklagaren begagnar sig av sin delegationsrätt i stor omfattning, är hans arbetsuppgifter så avsevärda att de knappast kan ökas utan men för hans lednings- och tillsynsfunktion.

Mot denna bakgrund har beredningen undersökt möjligheterna att avlasta riksåklagaren arbetsuppgifter. Beredningen konstaterar inledningsvis, att handläggning av fullföljds- och resningsärenden enligt lag ankommer på riksåklagaren som högsta åklagare i riket. Ändring av dessa bestämmelser anses inte böra komma i fråga. Riksåklagaren bör personligen avgöra även åtskilliga andra ärenden som nu handläggs på åtalssidan. Avgivandet av genmälen bör dock liksom f.n. kunna överlåtas på byråchef hos ämbetet i övervägande antalet fall. Vad angår överprövningsärenden hänförs till denna ärendegrupp vanligen klagomål över att åtal inte anställts, begäran att väckt åtal skall nedläggas samt klagomål över åklagares beslut eller annan åtgärd under förundersökning eller eljest felaktigt förfarande från åklagares eller utredningspersonals sida. – – – Någon minskning av arbetsbördan för riksåklagaren personligen kan enligt beredningens uppfattning inte lämpligen nås genom ändrad ordning för handläggning av de överprövningsärenden, som även framdeles skall handläggas på åklagarsidan.

Departementschefen ansåg för sin del att Polisberedningens förslag knappast på längre sikt skulle lösa de svårigheter som hängde samman med koncentrationen av det direkta ansvaret för avgörandet i flertalet ärenden hos riksåklagaren personligen. Det var därför enligt departementschefen ofrånkomligt att nå en lösning beträffande ämbetets hela verksamhetsområde (a. prop. s. 265).

Detta synes inte kunna ske på annat sätt än att ämbetet tillförs inte en administrativ souschef utan en befattningshavare som får ställningen som biträdande riksåklagare och i den egenskapen i och för sig äger avgöra alla vid ämbetet förekommande ärenden. Denne befattningshavare bör fungera som riksåklagarens ställföreträdare och vid ledighet eller förfall för riksåklagaren fullgöra dennes ämbetsåligganden. I övrigt bör den biträdande riksåklagaren

avgöra de ärenden och förrätta de göromål som ankommer på honom enligt den fördelning riksåklagaren gör mellan sig och den biträdande riksåklagaren.

Genom inrättandet av befattningen som biträdande riksåklagare säkerställdes således att riksåklagarens uppgifter som allmän åklagare enligt rättegångsbalken även fortsättningsvis handhades av särskilt kvalificerade befattningshavare. Samma synsätt avspeglas också i ett propositionsuttalande med anledning av en översyn av Riksåklagarens organisation som Statskontoret hade gjort på regeringens uppdrag (prop. 1993/94:100 bil. 3, s. 37 f.).

Enligt regeringens bedömning bör utgångspunkten vara att riksåklagaren har den centrala rollen i bl.a. förändringsarbetet. Därför bör inriktningen vara att riksåklagaren mer skall koncentrera sig på övergripande frågor såsom att skapa policy och att sörja för utvecklingsfrågor. Biträdande riksåklagaren skall vara ställföreträdande Riksåklagare och ha som huvudfunktion att ansvara för den löpande juridiska verksamheten.

Uppfattningen att beslutanderätten avseende de på riksåklagaren ankommande åklagaruppgifterna skall utövas endast av riksåklagaren och biträdande riksåklagaren personligen kom också, ända fram till åklagarreformen år 1996, till uttryck i de för riksåklagaren gällande instruktionerna. Närmast före 1996 års reform föreskrevs i 8 § RÅ-instruktionen att byråcheferna vid enheterna för åklagarverksamhet och tillsyn var biträdande åklagare hos Riksåklagaren samt att Riksåklagaren kunde förordna ytterligare biträdande åklagare (SFS 1995:347). Instruktionens regel om biträdande åklagare var utformad på i princip samma sätt också i dess tidigare lydelser (se SFS 1994:350), och detsamma gällde 7 § åklagarinstruktionen (1974:910) i dennas lydelse vid utgången av år 1989. Det förhållandet att reglerna om biträdande åklagare hos Riksåklagaren före den 1 juli 1996 således inte angav något om vilka uppgifter som fick överlämnas till sådana åklagare kan inte tolkas på annat sätt än att det – i överensstämmelse med de nyss återgivna uttalandena om uppgifterna för de biträdande åklagarna hos Riksåklagaren – saknades rättsligt stöd för att till andra biträdande åklagare än biträdande riksåklagaren överlämna sådana beslutsbefogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer riksåklagaren i dennes egenskap av allmän åklagare.

Regeln i 10 § andra meningen RÅ-instruktionen i sin nuvarande lydelse ger ett intryck av att man har velat fullt ut utnyttja den möjlighet att genom instruktion tillåta överlämnande av åklagaruppgifter till biträdande åklagare som tycks öppnas genom regeln i 7 kap. 5 § andra stycket RB. Regeln i instruktionen ställer sålunda enligt sin ordalydelse inte upp något hinder mot att riksåklagaren i ärenden avseende ansvar för brott i tjänsteutövningen av domare vid allmän underrätt överlämnar hela handläggningen – innefattande beslut i frågan om förundersökning skall inledas eller ej och beslut i åtalsfrågan – även till andra biträdande åklagare än biträdande riksåklagaren.

En verkställighetsföreskrift i en förordning kan emellertid självfallet inte ges ett vidare tillämpningsområde än den lagregel som utgör den formella grunden för den. Som framgår av vad som har sagts i det föregående har det inte varit lagstiftarens avsikt att någon annan biträdande åklagare hos Riksåklagaren än biträdande riksåklagaren skulle kunna utöva sådana beslutsbefogenheter som nyss nämnts i fråga om de åklagaruppgifter som enligt 7 kap.

4 § andra stycket RB ankommer på riksåklagaren. Man bör vid tolkningen av regeln i 7 kap. 5 § andra stycket RB om överlämnande av uppgifter till biträdande åklagare beakta att denna är avsedd att gälla också i fråga om åklagarmyndigheterna, där åklagarfunktionen inte fullgörs av en enda i lagtexten utpekad befattningshavare utan av ett stort antal allmänna åklagare, och där det finns ett behov av att kunna överlämna självständiga beslutsbefogenheter också till biträdande åklagare, som därvid uppträder i eget namn på samma sätt om en allmän åklagare (jfr 4 § andra stycket och 18 § åklagarförordningen [1996:205]). På den högsta nivån inom åklagarväsendet finns det däremot inte plats för mer än en allmän åklagare, nämligen riksåklagaren. Alla beslut på den högsta åklagarnivån är således i rättsligt hänseende att betrakta som beslut av riksåklagaren. Det nyligen framlagda förslaget att också biträdande (vice) riksåklagaren i rättegångsbalken skall betecknas som allmän åklagare är inte avsett att innebära något avsteg från denna princip (prop. 2000/01:92 s. 14).

Av det nu sagda följer att det inte finns något rättsligt stöd för att tolka regeln i 10 § andra meningen RÅ-instruktionen som ett bemyndigande för riksåklagaren att överlämna till andra biträdande åklagare än biträdande riksåklagaren att besluta i ärenden avseende påstådda brott i tjänsteutövningen av domare vid allmän underrätt.

Det ligger i sakens natur att varje anmälan om brott som görs hos en polismyndighet eller en allmän åklagare skall föranleda ett beslut i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Detta gäller således även om det är uppenbart att anmälan är ogrundad. Riksåklagaren har i sitt yttrande uppgett att beslut beträffande andra anmälningar mot överåklagare och domare för brott i tjänsten än sådana som uppenbart inte skall leda till förundersökning alltid fattas av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren, medan däremot beslut beträffande andra anmälningar får fattas av en byråchef eller chefsåklagare. Uppgiften att besluta i förundersökningsfrågan i ett visst fall där riksåklagaren är exklusivt behörig allmän åklagare skulle, med det synsättet, således kunna delas upp mellan olika befattningshavare på så sätt att ett beslut, som innebär att förundersökning inte inleds, under vissa förutsättningar kan fattas av någon annan än riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren personligen, medan däremot ett beslut att inleda förundersökning alltid skall fattas av någon av dessa två.

En handläggningsordning av det här beskrivna slaget innebär rent praktiskt att det i första hand blir en uppgift för en lägre befattningshavare i Riksåklagarens kansli att bedöma om det finns skäl att inleda förundersökning med anledning av en brottsanmälan mot någon som omfattas av riksåklagarens exklusiva åklagarbehörighet. Först om denna befattningshavare kommer till resultatet att det inte är uppenbart att förundersökning inte skall inledas, överlämnas ärendet till riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. I annat fall avslutas ärendet av den lägre befattningshavaren genom ett beslut som i sak är att betrakta som ett beslut i förundersökningsfrågan. Om ett visst ärende kommer att avgöras av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren eller i stället av den lägre befattningshavaren blir således beroende av hur den sistnämnde ser på saken.

Det står enligt min mening inte i överensstämmelse med principerna bakom rättegångsbalkens regler om förundersökning, att man på detta sätt ställer upp skilda behörighetskrav för beslut att inleda förundersökning respektive att inte inleda förundersökning avseende en och samma fråga, beroende på hur väl grundad en brottsanmälan är. Det synsätt som präglar rättegångsbalken är i stället att prövningen av frågan om förundersökning skall inledas eller ej i ett visst fall skall ses som en odelbar helhet. Detta innebär att endast den som är behörig att fatta beslut om inledande av förundersökning får besluta att förundersökning inte skall inledas. Jag vill här erinra om att jag i annat sammanhang har framfört kritiska synpunkter på den av riksåklagaren fastlagda ordningen för prövning av anmälningar mot andra åklagare vid en åklagarmyndighet än överåklagaren, vilken i sak innebär att ett beslut att inte inleda förundersökning kan fattas av överåklagaren, medan däremot ett beslut att inleda förundersökning alltid skall fattas av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren (JO 2000/01 s. 215 f.).

En beslutsordning av nu angivet slag kan således starkt ifrågasättas från rättsliga utgångspunkter. Den medför vidare en risk för att olika handläggare uppfattar sina befogenheter på olika sätt och att ärendena därför inte får en likformig behandling. Det kan inte heller uteslutas att ett beslut som fattas av en lägre biträdande åklagare – t.ex. på grund av bristande rutin och erfarenhet hos beslutsfattaren – blir ett annat än vad som skulle ha varit fallet, om det i stället hade fattats av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. Det finns i detta sammanhang anledning att framhålla att ansvaret för att de beslut som fattas i Riksåklagarens namn blir korrekta alltid ytterst vilar på riksåklagaren personligen. Jag vill vidare erinra om att ett beslut som har fattats i Riksåklagarens namn som regel är slutgiltigt, oavsett vilken befattningshavare hos Riksåklagaren som har fattat beslutet. Regleringen i 7 kap. 5 § första meningen RB tillåter sålunda inte att riksåklagaren överprövar ett beslut som har fattats av en biträdande åklagare hos honom, eftersom beslutet har fattats på hans vägnar och således i rättsligt hänseende inte skiljer sig från ett beslut som har fattats av honom själv. Härtill kommer att möjligheterna att ändra ett åklagarbeslut efter omprövning är mer begränsade än vad som i allmänhet gäller enligt förvaltningsrätten (se Gunnel Lindberg a.a. s. 53 f.).

Bengt Åsbäcks prövning i det här aktuella fallet innefattade i sak ett ställningstagande i frågan om förundersökning skulle inledas med anledning av I.I:s brottsanmälan mot åklagare och mot domare vid allmän underrätt. Som framgår av vad som har sagts i det föregående måste regeln i 7 kap. 4 § andra stycket RB tolkas så att den inte medger att sådana beslut i ärenden av det slag som avses där fattas av någon annan än riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. Det är enligt min mening lämpligt att också beslut i förundersökningsfrågan med anledning av hos Riksåklagaren handlagda brottsanmälningar mot åklagare fattas av någon av dessa två befattningshavare.

Det inträffade ger mig vidare anledning att framhålla att ett beslut som är föranlett av en anmälan om brott – och som således avser frågan om det finns anledning att anta att brott har förekommit – skall utformas på sådant sätt att det klart framgår att det rör sig om ett ställningstagande i förundersökningsfrågan.

Avslutande synpunkter

Det är av grundläggande betydelse för allmänhetens tillit till samhällets verksamhet för att utreda påstådda brott av befattningshavare inom rättsväsendet, och därmed ytterst för allmänhetens förtroende för rättsordningen, att denna verksamhet bedrivs på ett i alla hänseenden oklanderligt sätt. Det kan självfallet inte godtas att en byråchef hos Riksåklagaren avgör ett ärende som över huvud taget inte omfattas av riksåklagarens behörighet. Det finns vidare anledning att från rättsliga utgångspunkter rikta kritik mot en handläggningsordning som innebär att en byråchef, chefsåklagare eller – som i detta fall – en kammaråklagare beslutar att inte vidta någon åtgärd med anledning av en till Riksåklagaren överlämnad brottsanmälan mot domare vid allmän domstol. Härtill kommer att tillämpningen av en sådan ordning kan ge såväl anmälaren som allmänheten ett intryck av att anmälan inte har behandlats med den omsorg som man har rätt att förvänta sig av rikets högste åklagare. Samma synsätt kan självfallet anläggas också i fråga om handläggningen hos Riksåklagaren av brottsanmälningar mot åklagare.

Fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel

(Dnr 2185-2000)

Bakgrund

Efter en anonym anmälan till JO och efter att ha granskat Polismyndighetens i Västernorrlands län handlingar i ärendet, beslutade chefsJO Eklundh att inleda en förundersökning om misstänkt tjänstefel. Under förundersökningen hölls förhör med tre polismän och en assistent. Förundersökningen lades ned eftersom det inte längre fanns anledning att anta att brott hade begåtts. Vid förundersökningen och utredningen i övrigt i ärendet framkom bl.a. följande.

En person ringde den 1 juni 2000 strax före kl. 23.00 till SOS Alarm AB och uppgav att det i en viss lägenhet hade förekommit skottlossning och att en namngiven skottskadad kvinna fanns i lägenheten. När man kontrollringde till det telefonnummer från vilket larmet ringts in, nådde man endast ett mobilsvar på finska. Inspektören Tomas Åslund utsågs till polisinsatschef och beordrades till platsen. På plats begärde han bl.a. ett beslut om husrannsakan i transportmedel. Vakthavande befälet, inspektören Gunnar Wiklund, beslutade i enlighet med hans begäran. Syftet med detta beslut var att kontrollera de fordon som lämnade det bostadsområde där lägenheten var belägen. Kontrollen gick till på så sätt att fordonen stoppades varefter registreringsnumren noterades och förarnas körkort kontrollerades. Polismännen gjorde också en allmän kontroll för att se om något såg misstänkt ut. Inga bagageutrymmen öppnades och ingen bil genomsöktes. I lägenheten genomfördes en husrannsakan med hjälp av nycklar till denna. Vid husrannsakan påträffades lägenhetsinnehavaren som låg och sov. Det fanns inga spår eller annat som tydde på att det som anmälts till SOS Alarm AB hade inträffat där. Lägenhetsinnehavaren hade ingen förklaring till larmet.

I ett beslut den 10 november 2000 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Beslutet om husrannsakan i transportmedel

För att söka efter någon som skall gripas, anhållas eller häktas som misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök till ett sådant brott, får husrannsakan företas i transportmedel på viss plats, om det finns särskild anledning att anta att den sökte kan komma att passera platsen (28 kap. 2 a § RB). Åtgärden skall alltså föregås av en sannolikhetsprövning. Husrannsakan med stöd av denna bestämmelse kan bli aktuell t.ex. utmed tänkbara flyktvägar från brottsplatsen (Fitger, Rättegångsbalken del 2 s. 28:10b).

Av utredningen framgår att inspektören Gunnar Wiklund beslutade om husrannsakan i de fordon som kunde komma att lämna det område där lägenheten fanns. Han grundade sitt beslut på bedömningen att det kunde vara fråga om ett sådant grovt brott som åsyftas i 28 kap. 2 a § RB och att det fanns en risk för att gärningsmannen skulle lämna området i ett fordon.

Den grundläggande förutsättningen för att husrannsakan i transportmedel skall få företas är att den eftersökte skall bli föremål för ett tvångsingripande av det slag som anges i bestämmelsen, dvs. gripande, anhållande eller häktning. Uttrycket ”skall anhållas eller häktas” avser verkställighet av ett redan fattat beslut om anhållande eller häktning (jfr vad som sägs om innebörden av detta uttryck i JO 1993/94 s. 66). Uttrycket ”skall gripas” syftar däremot på ett nära förestående beslut om frihetsberövande fattat av en polisman. Som ett exempel på en sådan situation kan nämnas att en person, som får gripas med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB och som med anledning härav förföljs av en polisman, försvinner in i en bil eller något annat transportmedel.

I det här aktuella fallet fanns det inte något anhållnings- eller häktningsbeslut. Det förhöll sig inte heller så att något gripande av en misstänkt gärningsman som hade iakttagits eller lokaliserats av polisen var nära förestående. Av utredningen framgår i stället att polisen inte hade fått någon som helst uppgift om någon gärningsman. Gärningsmannen – om någon sådan över huvud taget fanns – var således helt okänd för polisen. Det står redan av dessa skäl klart att det vid tillfället saknades rättsliga förutsättningar att tillämpa bestämmelsen i 28 kap. 2 a § RB.

Av förhören med inspektören Tomas Åslund och polisassistenterna Björn Karlsson och Magdalena Öst framgår emellertid att Gunnar Wiklunds beslut om husrannsakan i transportmedel inte kom att verkställas på annat sätt än genom att polismännen, efter att ha stoppat fordonen, såg in genom dessas rutor samt noterade fordonens registreringsnummer och i vissa fall också förarnas personnummer. Polismännen gjorde däremot inte några undersökningar invändigt i fordonen eller i dessas bagageutrymmen eller andra dolda utrymmen för att försöka finna en gärningsman. Magdalena Öst har beskrivit förfarandet som en ”lätt och flyktig kontroll”.

Som framgår av redogörelsen i det föregående har Tomas Åslund betecknat det förfarande som nyss har beskrivits som husrannsakan i transportme-

del. Också Björn Karlsson har använt detta uttryck, och han har till yttermera visso dokumenterat de iakttagelser som gjordes i en handling som rubricerats som ”Husrannsakan enl. RB 28:2 a”. Det står således klart att polismännen har missuppfattat innehållet i bestämmelsen om husrannsakan i transportmedel. Jag utgår därför från att berörda polismän informeras om innebörden av denna.

Jag vill i sammanhanget erinra om att en polisman enligt 22 § polislagen (1984:387) har rätt att under vissa förutsättningar stoppa ett fordon eller annat transportmedel. Bestämmelsen gör det bl.a. möjligt för en polisman att stoppa ett transportmedel, om det finns anledning att anta att någon som färdas i detta har gjort sig skyldig till brott. Av detta krav på en konkret brottsmisstanke mot någon som färdas i transportmedlet följer att bestämmelsen inte ger polisen rätt att stoppa ett transportmedel i rent spaningssyfte (se Berggren–Munck, Polislagen, 3:e uppl. s. 141 f. och Rikspolisstyrelsen, Polislagen med kommentarer, s. 109).

Sedan det genom Björn Karlssons och Magdalena Östs uppgifter framkommit att fordonskontrollen företagits på det sätt som har beskrivits i det föregående, fanns det inte längre grund för antagande att något tjänstefel hade ägt rum i samband med denna. Som framgår av det nyss sagda innebär detta emellertid inte att förfarandet framstår som godtagbart.

Fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polis-myndighetens försorg m.m.

(Dnr 3111-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade B.G. handläggningen av en polisanmälan som han gjort. Han ville bl.a. veta varför han inte hade underrättats om att ärendet hade skrivits av.

Utredning

Från Polismyndigheten i Stockholms län infordrades handlingarna i ett ärende som avsåg trafikmålsanteckningar upprättade den 12 juni 1999. Den 4 augusti 2000 hade kammaråklagaren Michael Magnusson vid Åklagarmyndigheten i Stockholm, 6:e åklagarkammaren, beslutat att förundersökning inte skulle inledas i ärendet eftersom brott inte kunde styrkas.

Vid förfrågan uppgav Michael Magnusson att ärendet inte inregistrerats vid åklagarkammaren trots att han hade fattat beslut att inte inleda förundersökning.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande om anledningen till att det aktuella ärendet hos Polismyndigheten i Stockholms län inte registrerats vid Åklagarmyndigheten trots att

åklagare beslutat i ärendet samt för uppgift om när anmälaren underrättades om åklagarens beslut och, om så inte skett, anledningen därtill.

Åklagarmyndigheten (tf. överåklagaren Agneta Blidberg) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar och ett yttrande från chefsåklagaren Mats Åhlund.

I ett beslut den 9 april 2001 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

B.G. har i sin anmälan frågat varför han i egenskap av målsägande och anmälare inte hade underrättats om att en åklagare hade beslutat att inte inleda förundersökning med anledning av hans anmälan. I ärendet har vidare uppkommit frågan varför ärendet inte registrerats hos åklagarmyndigheten trots att det hade avgjorts genom ett åklagarbeslut.

I 14 § förundersökningskungörelsen (1947:948) föreskrivs bl.a. följande. Beslutas att förundersökning inte skall inledas eller att en inledd förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas, skall underrättelse ske till en målsägande som angett brottet eller anmält enskilt anspråk i anledning av brottet eller begärt att bli underrättad. En sådan underrättelse behöver dock ej ske vid beslut av en polismyndighet om att inte inleda eller lägga ned en förundersökning, om utredningen inte lett så långt att någon varit skäligen misstänkt för brottet. Underrättelse till målsäganden skall dock alltid ske om målsäganden begär det.

Bestämmelserna i 14 § förundersökningskungörelsen anger inte uttryckligen vem som är ansvarig för att underrättelse lämnas. Det framstår emellertid som självklart att underrättelsen skall lämnas av åklagarmyndigheten när beslutet har fattats av en åklagare och av polismyndigheten när en polisman har fattat beslutet.

Mats Åhlund har uppgett att åklagarkammaren och polismyndigheten har utvecklat ett samarbete i syfte att effektivisera den brottsutredande verksamheten. Som ett led i detta samarbete har det förordnats kontaktåklagare vid samtliga närpolisområden och basstationer inom Nacka polismästardistrikt. Det har vidare träffats en generell överenskommelse som innebär att underrättelser om ett avskrivningsbeslut som har fattats av en kontaktåklagare skall expedieras genom polisens försorg senast dagen efter det att avskrivningsbeslutet meddelats.

Åklagarmyndigheten synes således ha träffat något slags avtal med polismyndigheten om att denna skall utföra uppgifter som får anses åvila åklagarmyndigheten på grund av författning. Avtal mellan myndigheter återfinns inte bland de olika former för beslut om rättsligen bindande normer som läggs fast i 8 kap. regeringsformen, och en myndighet förfogar inte heller på någon annan grund över sina i författning fastlagda rättigheter och skyldigheter på sådant sätt att den fritt kan överlämna dessa till en annan myndighet.

En myndighet kan alltså inte genom avtal eller på annat sätt till en annan myndighet överlåta sådana uppgifter som ankommer på den till följd av lag eller annan författning, om delegationen inte har uttryckligt stöd i författning. Den överenskommelse som har träffats mellan åklagarmyndigheten och po-

lismyndigheten kan därför inte befria åklagarmyndigheten från ansvaret för utfärdande av underrättelser enligt 14 § förundersökningskungörelsen i de fall där beslutet har fattats av en åklagare.

Eftersom beslutet att inte inleda förundersökning i det här aktuella fallet hade fattats av en åklagare, förelåg skyldighet att underrätta B.G. om beslutet. Av nyss angivna skäl ligger ansvaret för att så inte har skett på åklagarmyndigheten.

Av utredningen framgår vidare att ärendet inte registrerats hos åklagarmyndigheten trots att det avgjorts av en åklagare. Jag vill med anledning härav understryka vikten av att en åklagarmyndighet tillämpar sådana rutiner att diariet på ett rättvisande sätt redovisar de ärenden som handläggs eller har handlagts vid myndigheten.

Kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning

(Dnr 3203-2000)

I ett beslut den 31 januari 2001 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Initiativet

Jag genomförde den 14–16 juni 2000 en inspektion vid Polismyndigheten i Hallands län (kriminalavdelning Halmstad och närpolisområde Halmstad). Inspektionen vid kriminalavdelningen omfattade de 200 äldsta öppna ärendena samt stickprovsvis avslutade ärenden under åren 1999 och 2000. Vid närpolisområdet granskades stickprovsvis öppna ärenden.

Vid inspektionen upplystes att kriminalavdelningen per den 31 maj 2000 hade en utredningsbalans om 1 538 ärenden, varav 905 ärenden inte var utlagda på någon handläggare utan låg i den s.k. outdelade balansen. Vid kriminalavdelningen tjänstgjorde 21 utredningsmän. Inspektören Leif Johansson var i början av juni 2000 förundersökningsledare i 843 ärenden. Myndigheten har gjort ett par försök att avarbeta ärendebalansen och man hade i detta syfte vid några tillfällen tillsatt särskilda avarbetningsgrupper.

I fråga om bevakningsrutinerna vid kriminalavdelningen upplystes under inspektionen att de ärenden som var inlottade på åklagare över huvud taget inte bevakades. Ansvaret för ärendena låg i stället på den åklagare som var förundersökningsledare. Det förekom inte heller någon regelmässig bevakning eller uppföljning från kriminalavdelningens sida av de på utredningsmän utlagda ärenden i vilka polisen var förundersökningsledare. Man tog exempelvis inte fram några bevakningslistor från RAR-systemet. Den outdelade utredningsbalansen genomgicks ungefär en gång i halvåret. Man delade inte ut några ärenden från den outdelade balansen till handläggarna, eftersom dessa redan hade fullt upp med att handlägga nya prioriterade ärenden. Vid avdelningen fanns endast en utbildad handläggare av bedrägeriärenden. Denne var emellertid sedan 1995 ianspråktagen för andra arbetsuppgifter, vilket innebar att det inte fanns någon särskild handläggare som kunde handlägga bedrägeriärendena.

Den 31 maj 2000 hade närpolisområde Halmstad en utredningsbalans om 207 ärenden. I närpolisområdet fanns fyra utredningsmän och 12 närpoliser. Närpolisområdet handlade i huvudsak ungdomsärenden och spaningsärenden samt ärenden om trafikbrott och dödsfall utan misstanke om brott.

Vid inspektionen uppmärksammades 149 ärenden vid kriminalavdelningen, i vilka handläggningstiden kunde ifrågasättas i olika hänseenden. Ärendena avsåg bl.a. grov misshandel, misshandel, grov stöld, stöld, bedrägeri, olaga vapeninnehav, försök till mordbrand, brott mot miljöskyddslagen, förskingring, mened, osann partsutsaga, övergrepp i rättssak, allmänfarlig vårdslöshet, otillåtet förfarande med pornografisk bild, djurplågeri, olovlig tillverkning av sprit och skyddande av brottsling. I dessa ärenden hade i princip inga utredningsåtgärder vidtagits under minst ett års tid, och i vissa fall föreföll det i anmälan angivna brottet ha preskriberats. Av de 149 ärendena var 40 äldre än tre år, 79 var mellan två och tre år gamla och 30 var mellan ett och två år gamla.

Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Hallands län för upplysningar och yttrande över

– orsaken till att ett stort antal ärenden hade legat lång tid utan att några åtgärder hade vidtagits i dem,

– vilka åtgärder polismyndigheten har vidtagit och/eller kommer att vidta för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna samt för att avarbeta ärendebalansen,

– vilka prioriteringar som tillämpas vid polismyndigheten beträffande brottsutredningar. (Som redogjorts för i det föregående fanns bland de granskade ärendena påstådda brott av vitt skilda slag, särskilt kan nämnas ärende K5952-97 som handlade om en påstådd misshandel riktad mot en gravid kvinna.)

Samtidigt anmodades polismyndigheten att yttra sig över de kontroll- och bevakningsrutiner som tillämpades beträffande ännu inte avgjorda ärenden vid kriminalavdelningen.

Polismyndigheten (länspolismästaren Krister Jacobsson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats två promemorior från polismästaren Lars Johan Svensson (chef för kriminalpolisen) samt en promemoria från kommissarien Wigo Brusbo och kriminalinspektören Leif Johansson (förundersökningsledare vid kriminalavdelning Halmstad). I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Myndighetsledningen har fortlöpande analyserat utvecklingen vad gäller balanserna. Som framgår av Lars Johan Svenssons redovisning har det vidtagits ett stort antal åtgärder. Det kan konstateras att dessa inte varit tillräckliga. Polismyndigheten har varit medveten även om detta och fört fram det till bl a Rikspolisstyrelsen i samband med s k resultat- och budgetdialoger. Det har dessutom varit uppenbart att kompetensen och kvalitetskontrollen inte varit tillfredsställande, vilket lett till omfattande utvecklings- och utbildningsåtgärder. Härtill kommer att verksamheten vid Polismyndigheten, såväl organisation som arbetssätt och resursfördelning, kommer att bli föremål för en ut-

värdering så snart det s k RPS-försöket (se redogörelse från L J Svensson) avslutats, varvid resultatet av förevarande inspektion kommer att vara en utgångspunkt.

Läget vid Polismyndigheten i Hallands län visar på hur svårt det är att klara ordning och säkerhet samtidigt som övriga lagstadgade uppgifter. Utredningsverksamheten måste konkurrera om samma resurs som övrig polisverksamhet, allt inom ramen för de politiska prioriteringarna. Resultat av Polismyndighetens förra organisation visar att utredningsverksamheten inte klarades av inom ramen för en då integrerad närpolisverksamhet, bl a beroende på att den händelsestyrda verksamheten ianspråktog så stor andel av resurserna, sannolikt beroende på att resursen totalt sett är för liten. Nu har ett annat arbetssätt prövats. Det kan konstateras att organisationen, i vart fall hjälpligt, klarat av att hålla jämn takt med antalet inkomna ärenden. Problemet med de äldre ärendena kvarstår dock. Polismyndigheten har därför hos Rikspolisstyrelsen åter anmält behov av hjälp. Det bör noteras att Polismyndigheten även saknar förmåga att lösa uppgifterna inom området ordning och säkerhet på ett tillfredsställande sätt. Av tradition har resurser från detta område utnyttjats, då balanserna växt för mycket. Sommarproblematiken i Halland kräver dock en ovanligt stor andel av myndighetens resurser, varför förstärkning till Kriminalpolisen inte har kunnat ske på sätt som varit vanligt förr. Det bör även noteras att all kraft vid Kriminalpolisen går åt till utredningsverksamhet. Några resurser för s k spaningsverksamhet är inte avdelade, vilket skett efter en medveten avvägning med hänsyn till balansutvecklingen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Polismyndigheten, om än med viss tvekan, förmår hålla takten med inkommande ärenden. Samtidigt är det uppenbart att avarbetningstakten är för långsam. Detta får icke acceptabla konsekvenser för den rättssökande allmänheten. Ett stort antal åtgärder har vidtagits för att rätta till bristerna. Det finns dock en gräns för vad en organisation orkar med, särskilt med hänsyn till att Polismyndigheten i vart fall under 1998 och 1999, tvingats amortera ett före 1997 upplupet anslagsöverskridande, vilket inneburit att återanställningar inte kunnat ske i önskad omfattning. Polismyndighetens ledning har därför inlett en dialog med Rikspolisstyrelsen.

Bedömning

Inspektionen den 14–16 juni 2000 vid Polismyndigheten i Hallands län (kriminalavdelning Halmstad och närpolisområde Halmstad) utgör ett led i en granskning av den brottsutredande verksamheten vid olika polismyndigheter i landet. Inom ramen för detta projekt inspekterades i september 1999 närpolisområde Centralstationen (CST), i maj 2000 närpolisområde Klara och i november 2000 närpolisområde Upplands Väsby, alla vid Polismyndigheten i Stockholms län, samt i december 2000 kriminalavdelningen Kalmar och närpolisområde Kalmar vid Polismyndigheten i Kalmar län.

Mina iakttagelser beträffande handläggningen av kriminalärenden vid närpolisområdena CST och Klara har redovisats i beslut den 17 oktober 2000 (dnr 4612-1999) respektive den 11 december 2000 (dnr 2210-2000 och 2212-2000).

I dessa beslut framhöll jag att polisens uppgift att utreda begångna brott är en central del av polisväsendets arbetsuppgifter. Jag uttalade härutöver följande i frågan.

En väl fungerande utredningsverksamhet har en betydande brottsförebyggande effekt och den bidrar därmed till tryggheten i samhället. Att anmälda brott utreds på ett kompetent sätt inom rimlig tid är vidare en förutsättning för att målsägandenas intressen skall kunna tillvaratas och är också av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för polisen. Många människor får sin första kontakt med polisen i samband med att de utsätts för brott, t.ex. en misshandel eller ett bostads- eller bilinbrott, och det sätt på vilket en brottsanmälan handläggs blir ofta bestämmande för anmälarens fortsatta syn på polisen och rättssamhället. Det ligger även i en för brott utpekad persons intresse att polisens handläggning inte drar ut på tiden.

Det är därför av största vikt att utredningsverksamheten ges tillräckliga resurser och att de enheter inom polisväsendet som sysslar med brottsutredning är organiserade på ett ändamålsenligt sätt. Av avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet är vidare att den personal som arbetar med brottsutredning har den utbildning och kompetens i övrigt som uppgiften kräver. Det nu sagda gäller självfallet även i fråga om den utredningsverksamhet som bedrivs vid närpolisen.

Som närmare utvecklats i de nyss nämnda besluten kunde jag konstatera förekomsten av allvarliga brister i polisens utredningsverksamhet vid de två närpolisområdena.

Också vid den nu aktuella inspektionen av kriminalavdelningen i Halmstad framkom allvarliga brister i utredningsverksamheten. De mest anmärkningsvärda av dessa gällde de mycket långa handläggningstiderna och avsaknaden av väl fungerande bevaknings- och kontrollrutiner. Vidare förelåg vissa brister i fråga om prioriteringen av de olika ärendetyperna. Det kunde sammanfattningsvis konstateras att utredningsverksamheten inte uppfyllde de krav som måste ställas på sådan verksamhet.

Som framgår av redogörelsen i det föregående kunde handläggningstiden ifrågasättas i ett stort antal ärenden (för en närmare redogörelse hänvisas till det protokoll som fördes vid inspektionen, JO:s ärende dnr 2127-2000). Handläggningen av dessa ärenden uppfyllde inte det skyndsamhetskrav som läggs fast i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken.

Det bör i sammanhanget särskilt framhållas att flera av de granskade ärendena gällde våldsbrott, dvs. en brottstyp som bör prioriteras i utredningshänseende. Som ett exempel kan nämnas ärendet K5952-97, som avsåg en påstådd misshandel riktad mot en gravid kvinna. Wigo Brusbo och Leif Johansson har uppgett att inkommande ärenden prioriteras enligt myndighetens verksamhetsplan. Jag har inte underlag för att ifrågasätta riktigheten av detta påstående. Det nyss nämnda exemplet visar emellertid att ärendena i utredningsbalansen inte alltid prioriteras på ett riktigt sätt. Det kan tilläggas att Lars Johan Svensson har uppgett att man har funnit brister i kriminalavdelningens prioritering av brottsutredningar.

Det finns sannolikt ett samband mellan dessa brister och avsaknaden av väl fungerande bevaknings- och kontrollrutiner. Som har nämnts i det föregående framkom vid inspektionen att det över huvud taget inte förekom någon bevakning av de ärenden som var inlottade på åklagare, att det i de ärenden som var utlagda på utredningsmän och där polisen var förundersökningsledare inte skedde någon regelmässig bevakning eller uppföljning från kriminalavdelningens sida samt att den outdelade balansen genomgicks endast ungefär en

gång i halvåret. Det är uppenbart att det som nu har beskrivits inte kan betecknas som tillfredsställande bevaknings- och kontrollrutiner. Iakttagelserna vid inspektionen förmedlade snarast ett intryck av att kriminalavdelningen inte hade fullständig kontroll över arbetssituationen med den stora outdelade ärendebalansen. Wigo Brusbo och Leif Johansson har nu uppgett att ”Fukommissarien går efterhand, varannan månad, igenom ärendehögarna”.

Som förklaring till det besvärliga läget har polismyndigheten huvudsakligen anfört resursbrist. Man har bl.a. pekat på att myndigheten har tvingats amortera ett anslagsöverskridande, och myndigheten har vidare framhållit att utredningsverksamheten måste konkurrera om de tillgängliga resurserna med den övriga polisverksamheten. Wigo Brusbo och Leif Johansson har hävdat att den enda möjliga utvägen ur den föreliggande situationen är att kraftigt förstärka utredningsresurserna.

De brister som konstaterades vid inspektionen kan säkerligen till viss del förklaras med att kriminalavdelningen inte har haft tillräckliga personella resurser. Det framstår exempelvis som helt orimligt att en enda person är förundersökningsledare i 843 ärenden. Det är uppenbart att denne inte har någon som helst möjlighet att utöva ett aktivt förundersökningsledarskap i samtliga dessa ärenden (se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]). En sådan arbetssituation kan självfallet få till resultat att förundersökningsledarna känner uppgivenhet inför uppgiften och att arbetsmoralen urholkas hos både förundersökningsledare och utredare.

Enligt min uppfattning kan emellertid situationen vid kriminalavdelningen inte endast tillskrivas brist på resurser. Polismyndigheten har i sitt yttrande påtalat att kompetensen och kvalitetskontrollen inte varit tillfredsställande och att viss utbildning därför har skett. Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att utredningspersonalen har den kunskap och erfarenhet som arbetsuppgiften kräver (jfr 3 kap. 6 a § polisförordningen [1998:1558]).

Vissa av de brister som iakttogs vid inspektionen, t.ex. avseende prioriterings- och bevakningsfrågorna, får anses ha sin grund i att ledningen för kriminalavdelningen inte på ett tillräckligt effektivt och kompetent sätt utarbetat väl fungerande rutiner.

Det övergripande ansvaret för verksamheten vid en utredningsavdelning vilar på avdelningens chef. Det ankommer således på denne att se till att verksamheten bedrivs lagenligt och effektivt. Till chefens arbetsuppgifter hör bl.a. att se till att ärendena fördelas mellan utredarna på ett lämpligt sätt samt att ombesörja att det finns väl fungerande prioriterings- och bevakningsrutiner. Det ankommer vidare på honom att informera närmast högre chef, om han gör den bedömningen att verksamheten, t.ex. på grund av underbemanning eller bristande kompetens hos utredningspersonalen, inte kan bedrivas på ett godtagbart sätt. Ytterst vilar enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) och 1 kap. 7 § polisförordningen ansvaret för verksamheten vid en polismyndighet på länspolismästaren i dennes egenskap av myndighetens chef. Enligt 7 § första stycket verksförordningen är en av de uppgifter som ankommer på myndighetschefen att se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten för dess sätt att bedriva utredningsverksamheten vid kriminalavdelningen i Halmstad. Att ett stort antal ärenden har legat så lång tid som det här är fråga om utan att några som helst utredningsåtgärder har vidtagits är självfallet helt oacceptabelt.

Som framgår av remissvaret kommer verksamheten vid polismyndigheten att bli föremål för en utvärdering. Jag utgår från att polismyndigheten i samband därmed vidtar kraftfulla åtgärder för att säkerställa att utredningsverksamheten kan bedrivas på effektivt och rättssäkert sätt. Jag noterar att polismyndigheten avser att göra en särskild insats för att komma till rätta med balanserna av bedrägeriärenden.

Kriminalvård

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för brister i utredningen av ett ärende om förordnande av övervakare

(Dnr 3642-1999)

I ett beslut den 14 november 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

I en artikel i Vestmanlands Läns Tidning den 2 oktober 1999 stod i korthet följande att läsa.

En 29-årig medlem av Brödraskapet Westra Aros, som är känd hos polisen för sina nazistiska sympatier och för att umgås med kriminella, har av kriminalvårdsmyndigheten i Västerås utsetts till övervakare åt en 25-årig man som avtjänar ett fängelsestraff på ett år och åtta månader inför dennes villkorliga frigivning. Även den intagne är medlem i Brödraskapet Westra Aros, som består av sex medlemmar, varav alla utom 29-åringen är dömda för olika brott. Förordnandet har upprört polisen, som uppger att den aldrig skulle ha rekommenderat övervakaren för ett sådant uppdrag.

Artikeln föranledde mig att den 7 oktober 1999 besluta att utreda saken inom ramen för ett initiativärende.

Utredningen

Ett yttrande har infordrats från Kriminalvårdsstyrelsen. I sitt svar den 7 december 1999 hänvisar Kriminalvårdsstyrelsen till ett yttrande av Regionmyndigheten Stockholm den 8 november 1999, vari anförs i huvudsak följande.

Den aktuelle övervakaren förordnades den 22 september 1999 på förslag av den intagne. Inför beslutet inhämtades uppgifter från den dåvarande övervakaren, frivårdsinspektören Ingrid Ornell. Hon hade kontrollerat att den tilltänkte övervakaren inte förekom vare sig i socialregistret eller i kriminalvårdsregistret. Med hänsyn härtill, och då den tilltänkte övervakaren hade godkänts som besökare till den intagne på anstalten, ansåg hon sig sakna anledning att anta att den föreslagne övervakaren var olämplig för uppdraget. Övervakaren förordnades på Ingrid Ornells uppgifter. Sedan myndigheten genom polisen och genom den ovan nämnda tidningsartikeln uppmärksammats på att polisen fann övervakaren olämplig entledigade myndigheten honom från uppdraget genom beslut den 4 oktober 1999.

Vid tiden för förordnandet av övervakaren hade myndigheten inga skriftliga regler för vilket underlag som skulle tas fram inför bedömningen av en lekmannaövervakares lämplighet. De rutiner som normalt tillämpades vid myndigheten var dock följande. Med den föreslagne övervakarens samtycke inhämtades uppgifter från socialregistret och kriminalvårdsregistret. En tilltänkt övervakare fick också regelmässigt lämna en eller två referenser som kontrollerades. Om misstanke fanns att den föreslagne övervakaren inte var lämplig togs kontakt även med polisen.

Enligt myndighetens uppfattning var kontrollen av den föreslagne övervakaren i förevarande fall inte tillfyllest. Kriminalvårdsmyndigheten måste alltid göra en självständig bedömning. Handläggaren hade dock inte träffat den tilltänkte övervakaren och inte heller kontrollerat några referenser. Det som talade för att den föreslagne övervakaren ändå var lämplig som övervakare var att han besökt den intagne på häktet och meddelats besökstillstånd av den aktuella anstalten. Myndigheten anser att bristerna i handläggningen av ärendet inte är av den svårighetsgraden att någon tjänsteman skall straffas disciplinärt.

Med anledning av det inträffade utfärdade kriminalvårdsmyndigheten den 3 november 1999 skriftliga föreskrifter om rutiner vid förordnande av lekmannaövervakare. Av dessa följer bl.a. att handläggaren, innan en övervakare som inte tidigare haft övervakningsuppdrag förordnas, dels personligen skall träffa denne, dels skall kontrollera minst två lämnade referenser.

Kriminalvårdsstyrelsen har utöver sin hänvisning till ovanstående yttrande anfört följande. Den enda regel som finns när det gäller förordnande av övervakare som inte är tjänsteman vid kriminalvårdsmyndigheten är att personen skall bedömas som lämplig (2 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder). Kriminalvårdsstyrelsen har inte utfärdat några föreskrifter eller andra anvisningar om vad en kriminalvårdsmyndighet bör iaktta vid bedömningen av om en tilltänkt övervakare är lämplig eller inte. Kriminalvårdsstyrelsen delar därför regionmyndighetens uppfattning i fråga om eventuellt ansvar för de i ärendet berörda tjänstemännen.

Sedan ärendet påbörjades har Kriminalvårdsstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd avseende bl.a. lämplighetsbedömningen vid rekryteringen av lekmannaövervakare (Kriminalvårdsverkets författningssamling, KVVFS, 2000:3, gäller fr.o.m. den 1 maj 2000). Av dessa framgår bl.a. att beslutande handläggare alltid bör sammanträffa med den föreslagne övervakaren, såvida denne inte är väl känd av myndigheten, samt att referenser, efter godkännande från den tilltänkte övervakaren, bör inhämtas.

Bedömning

Inledningsvis vill jag påpeka att frågan om den i ärendet aktuelle personens lämplighet som övervakare inte är föremål för min utredning. Vad som är intressant för mig är däremot att kriminalvårdsmyndigheten två veckor efter sitt förordnande av en övervakare entledigade denne på grund av att uppgifter framkommit som medfört att myndigheten uppenbarligen inte längre fann övervakaren lämplig för uppdraget. Frågan är om det inträffade hade kunnat undvikas om kriminalvårdsmyndigheten hade skaffat sig ett bättre underlag inför beslutet.

Som Kriminalvårdsstyrelsen har påpekat fanns vid tiden för förordnandet inga skrivna regler eller rekommendationer för hur bedömningen av en persons lämplighet som övervakare skulle gå till. Av utredningen har däremot framgått att myndigheten själv i normala fall brukade göra en noggrannare utredning än vad som gjordes i det aktuella fallet. Numera har också Kriminalvårdsstyrelsen i sina allmänna råd anfört att myndighetens handläggare bör

inhämta referenser och dessutom alltid bör sammanträffa med en tilltänkt övervakare inför beslutet. Dessa föreskrifter förefaller närmast vara en kodifiering av de rutiner som redan tidigare normalt följdes.

Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att utredningen om den aktuella personen inför förordnandet om övervakning var bristfällig. Det förefaller vara ett rimligt krav att kriminalvårdsmyndighetens handläggare träffar en föreslagen övervakare, när det som i förevarande fall gäller en för myndigheten okänd person, och att man om möjligt inhämtar referenser. För denna bristfälliga handläggning kan kriminalvårdsmyndigheten inte undgå viss kritik. Mot bakgrund bl.a. av att rutinerna nu setts över finner jag dock, liksom Kriminalvårdsstyrelsen, att det saknas anledning att gå vidare i saken.

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för underlåtenhet att lämna viss information om en intagen till polisen

(Dnr 4894-1999)

I ett beslut den 16 november 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

Sten Axelsson har i en anmälan, som kom in till JO den 27 december 1999, framfört kritik mot anstalten Norrtälje för att den inte underrättat polisen om att den i anstalten intagne J.L. beviljats permission. Han har vidare kritiserat anstalten bl.a. för att den underlåtit att lämna viss information om J.L. till anstalten Täby, dit J.L. flyttades. Slutligen har han – som det får förstås – kritiserat anstalten Täby för att den beviljat J.L. permission trots att denne uppgivit att han skulle vistas hos en person som är kriminell, drogmissbrukare och känd för att vara våldsam. Sten Axelsson har anfört bl.a. följande. J.L. är medlem i Brödraskapet Wolfpack Westra Aros. Mellan anstalten Norrtälje och polisen fanns en överenskommelse om att polisen skulle meddelas om J.L. flyttades eller beviljades permission. Trots det underrättade anstalten inte polisen om att J.L. flyttades till anstalten Täby. J.L. beviljades sedan permission från sistnämnda anstalt, vilket polisen följaktligen inte fick information om. Inte heller underrättade anstalten Norrtälje anstalten Täby om J.L:s medlemskap i Brödraskapet, vilket i sin tur medförde att vissa olämpliga beslut meddelades.

Utredningen

Ärendet har remitterats till Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje för upplysningar och yttrande. Av tf. kriminalvårdschefen Anders Ekströms svar med bifogad utredning, som kom in till JO den 3 mars 2000, framgår i huvudsak följande.

Under hösten 1999 fick anstalten Norrtälje en förfrågan från polisen i Västerås huruvida det var aktuellt att bevilja J.L. permission. I samband med denna kontakt lovade kriminalvårdsinspektör Mathias Karlsson vid anstalten att underrätta polisen om J.L. skulle förflyttas eller beviljas permission. När

det blev aktuellt att flytta J.L. till anstalten Täby informerade Mathias Karlsson Elisabeth Malmqvist på anstalten Täby per telefon om att J.L. var medlem i Brödraskapet Wolfpack Westra Aros, varvid hon uppgav att det inte var något hinder för anstaltsbytet. Mathias Karlsson har uppgivit att information om J.L:s placering på anstalten Täby av rent förbiseende inte kom att lämnas till polisen.

Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje har för avsikt att se över rutinerna när det gäller att lämna information om intagna som tillhör kriminella organisationer till den polismyndighet där den intagne hör hemma.

Bedömning

Det finns ingen i lag reglerad skyldighet för anstalter att underrätta polismyndigheter om när intagna förflyttas till andra anstalter eller beviljas någon form av vistelse utanför anstalten.

För en del av dessa fall gäller emellertid sedan den 1 september 2000 i enlighet med föreskrifter i Kriminalvårdsverkets författningssamling (se KVVFS nr 2000:1, 7 §, nr 2000:4, 9 § och nr 2000:5, 4 §) att anstalten när en intagen medges vistelse utanför anstalten skall underrätta polismyndigheten på den ort den intagne skall vistas. I vissa fall skall polismyndigheten ovillkorligen underrättas. Det gäller t.ex. när frigång eller permission medgivits en intagen som dömts till fängelse lägst två år samt alla bevakade permissioner. I andra fall skall polismyndigheten underrättas om den har begärt det eller om anstalten bedömer det nödvändigt.

I det nu aktuella fallet fanns, enligt vad som har framkommit, en särskild överenskommelse mellan polismyndigheten i Västerås och anstalten Norrtälje om att polisen skulle underrättas om J.L. flyttades till annan anstalt eller beviljades permission. Kriminalvårdsmyndigheten har uppgivit att det var ett rent förbiseende att polisen inte underrättades om förflyttningen. Även om det inte fanns – och inte heller nu finns – några regler på detta område kan kriminalvårdsmyndigheten inte undgå viss kritik för sin underlåtenhet att hålla sin del av överenskommelsen.

När det gäller vilken information som en anstalt bör lämna till en annan när en intagen förflyttas finns inte heller några regler. Det är en bedömningsfråga som den avlämnande anstalten har att avgöra. Det får dock anses ligga i sakens natur att den mottagande anstalten informeras om allt som kan vara av betydelse för ett beslut att ta emot den intagne. Detta kan t.ex. vara att den intagne tillhör en organisation med hög andel medlemmar som dömts till fängelse.

Sten Axelsson har gjort gällande att anstalten Norrtälje inte informerade anstalten Täby om J.L:s medlemskap i Brödraskapet Wolfpack Westra Aros. Kriminalvårdsmyndigheten å sin sida har tillbakavisat denna uppgift och anfört att anstalten Täby informerades inför beslutet om förflyttning. Då ord står mot ord finner jag det inte meningsfullt att utreda den saken vidare.

– – –

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha öppnat en postförsändelse adresserad till en anställd personligen

(Dnr 4921-1999)

I ett beslut den 11 oktober 2000 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

Kriminalvårdaren T.K. har anfört bl.a. följande. För en tid sedan fick varje tjänsteman vid kriminalvårdsanstalten Skogome ett brev och i brevet bifogades en fullmakt där tjänstemannen skulle ge registrator tillåtelse att öppna brev ställda till enskild tjänsteman vid ”semester eller annan bortovaro”. Han skrev inte på fullmakten. Trots detta verkar det som om myndigheten har öppnat ett brev som var adresserat till honom.

Till anmälan har han bifogat det öppnade kuvertet samt informationsskrivelsen med fullmakt.

Utredning

Efter remiss har Kriminalvårdsmyndigheten Göteborg Hisingen/Förorter, genom rättsvårdsinspektören Mats Mikulic, anfört följande. (I remissvaret nämnd bilaga har utelämnats här.)

T.K. har anmält Kriminalvårdsmyndigheten Göteborg Hisingen/Förorter för att ha öppnat post ställd till honom personligen. Myndigheten vidgår att brevet öppnades utan T.K:s godkännande.

Anstalten Skogome upprättade en rutin med innebörd att all inkommande post ställd till anstalten eller anställda skulle öppnas av registratorn. Rutinen var föranledd av att även personadresserade försändelser visade sig innehålla myndighetspost som p.g.a. vidarebefordran i oöppnat skick inte diarieförde med följdverkningar bl.a. avseende handläggning av ärenden.

Av Kriminalvårdsstyrelsens (KVS) arkivhandbok framgår att personadresserad post skall vidarebefordras till den anställde i oöppnat skick (s. 28 bifogas). Skulle personen ifråga inte vara i tjänst kan anstalten öppna sådana försändelser under förutsättning att fullmakt har undertecknats. Anstalten Skogome har ändrat tidigare postöppningsrutin och tillämpar nu den policy KVS fastställt. Kriminalvårdsmyndigheten har med beaktande därav beslutat att f.n. inte vidta ytterligare åtgärder med anledning av det T.K. anfört.

Kriminalvårdsmyndigheten efterfrågar ett principiellt klargörande från JO om det är möjligt att post som inkommer till en myndighet kan vara personadresserad med följd att försändelsen skall vidarebefordras till den anställde i oöppnat skick. En sådan ordning förutsätter att den anställde omgående lämnar sådana försändelser till registratorn om de innehåller myndighetspost. Det finns därmed risk för att viktiga handlingar inte diarieförs och att åtgärder inte vidtas i rätt tid. Vidare riskerar post bli liggande om den anställde inte undertecknar en fullmakt som ger myndigheten rätt att öppna personadresserad post vid semester eller annan frånvaro.

T.K. har yttrat sig över remissvaret.

Bedömning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig för-

sändelse. Av samma kapitels tolfte paragraf framgår att denna rättighet under vissa förutsättningar får begränsas genom lag. Denna möjlighet har utnyttjats i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt såvitt avser granskning av intagnas brev eller andra försändelser. Däremot finns inget motsvarande stöd i lag för undersökning av försändelser adresserade till anställda vid en kriminalvårdsmyndighet. Det finns därför ingen laglig möjlighet för myndigheten att öppna de anställdas post om de inte dessförinnan givit sitt medgivande till det.

För att komma till rätta med de olägenheter det kan innebära när post till myndigheten blir liggande oöppnad under anställdas frånvaro är det lämpligt att de anställda ger fullmakt till någon annan vid myndigheten att öppna post adresserad till dem vid deras frånvaro. Det är dock inte möjligt att, som gjorts enligt det informationsmaterial som bifogats anmälan till JO, *kräva* att samtliga anställda vid anstalten skall ge fullmakt till registrator och någon annan att öppna den personadresserade posten. För det fall en anställd väljer att inte utfärda en sådan fullmakt gäller huvudregeln, dvs. grundlagsskyddet för förtrolig kommunikation. Om det kan misstänkas att personadresserad post innehåller myndighetspost kan myndigheten dock inte utan åtgärd låta posten bli liggande oöppnad tills den anställde åter är i tjänst. De åtgärder som då ligger nära till hands är att i det enskilda fallet inhämta medgivande att öppna posten eller att återinkalla tjänstemannen i tjänst.

Myndigheten har vidgått att ett brev ställt till T.K. öppnades utan hans godkännande. Vidare framgår av remissvaret att anstaltens registrator tidigare rutinmässigt öppnade all inkommande post ställd till anstalten eller dess anställda. Av den blankett för fullmakt som bifogats anmälan framgår att fullmakten endast avsåg öppnande av brev vid den anställdes frånvaro. Det var således även felaktigt att rutinmässigt öppna försändelser ställda till de anställda. Mot bakgrund av att anstalten ändrat sina postöppningsrutiner och numera följer de föreskrifter som framgår av KVS:s arkivhandbok saknas anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd.

Initiativärende angående omfattningen av utevistelser som beviljats en intagen

(Dnr 141-2000)

I ett beslut den 21 december 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

I en artikel i Expressen den 30 december 1999 stod följande att läsa.

”Vi gjorde fel i Tony Olssons fall”

Av ERIK PETTERSSON

Under årets fem första månader fick den misstänkte polismördaren Tony Olsson 65 permissioner. Det var en felbedömning i hans fall, erkänner Per Colliander på kriminalvårdsstyrelsen. Kriminalvårdsstyrelsen utreder just nu permissionsreglerna för långtidsdömda, det vill säga för fångar som dömts till fyra års fängelse eller mer. En av dem som misstänks ha mördat poliserna

Olov Borén och Robert Karlström, Tony Olsson, dömdes den 3 augusti 1995 till sex års fängelse bland annat för förberedelse och stämpling till mord. Han skulle ha frigivits den 6 maj nästa år. Men mellan januari och maj i år hade han 65 permissioner, skriver Göteborgs-Posten. Att Tony Olsson skulle ha permission är självklart. Han var alltså inne i frigivningsfasen, säger Per Colliander till Göteborgs-Posten. Men det man kan kritisera, och som inte var rätt, var att han fick så många permissioner och att dessa inte var kontrollerade. Det var ett bedömningsfel i hans fall.

Tycker du att regelverket för permissioner i dag är för generöst? Nej, regelverket är inte för generöst, men på sina håll har tillämpningen varit väl generös när det gäller kontroll och villkor.

Artikeln föranledde mig att samma dag besluta att utreda saken inom ramen för ett initiativärende.

Utredningen

Ett yttrande infordrades från Kriminalvårdsstyrelsen. I sitt svar den 2 mars 1999 anförde Berthel Österdahl följande.

Bakgrund

I Kriminalvårdsanstalten Tidaholm bedrevs under år 1998 ett projekt med teaterverksamhet. Den verksamheten ingick som en del av en programverksamhet där bl.a. dramaundervisning ingick. Efter det att kontakt tagits med författaren Lars Norén inleddes ett samarbete med Riksteatern, vilket sedan utmynnade i den numera riksbekanta teaterpjäsen 7:3. Tony Olsson, som avtjänar fängelse i sex år – plus ett år, sex månader och 25 dagar i förverkad villkorligt medgiven frihet – med preliminär villkorlig frigivning tidigast den 13 april 2000, deltog i denna verksamhet. Föreställningen växte fram under hösten 1998 och i november visades en del av pjäsen som offentlig repetition inne i anstalten Tidaholm där även allt repetitionsarbete ägt rum. Man kan alltså konstatera att programverksamheten dittills skett inom anstalten.

Planeringen var den att pjäsen skulle bli en av Riksteaterns produktioner. För att kunna möjliggöra det befanns det nödvändigt att förflytta de aktuella intagna till en anstalt i Stockholmsområdet. Detta för att Riksteatern ligger i Stockholm och för att kunna genomföra en allt intensivare repetitionsperiod.

Tony Olsson förflyttades därför den 1 december 1998 till Kriminalvårdsanstalten Österåker. Under december 1998 beviljades han en särskild permission med anledning av teaterprojektet.

Från och med januari 1999 förändrades bilden. Den programverksamhet, teaterprojektet, som dittills skett inom anstalt kom nu istället att helt äga rum utanför anstalten. Inför premiären, som ägde rum den 6 februari, beviljades Tony Olsson särskild permission varje dag under tiden den 18–23 januari respektive den 25–31 januari samt den 4 februari. Dessa utevistelser varade som regel från klockan 08.45 till 20.00 och omfattade även sammanlagt två timmars restid för resor mellan anstalten Österåker och Riksteatern i Hallunda. I samband med premiären på Riksteaterns scen i Umeå beviljades han särskilda permissioner dagligen under tiden den 6–10 februari.

Därefter, fram till den 28 maj 1999 då han avvek, hade Tony Olsson särskilda permissioner för teaterverksamheten enligt följande. I februari dagarna 12, 15–19 och 24–25. I mars den 9 och 26. I april dagarna 5–9, 12-17 och 26–29 och i maj under dagarna 7–8, 17–21 och 26–28. Många av dessa utevistelser har sträckt sig från omkring klockan 08.00 på morgonen till någon tidpunkt mellan 20.00–22.00. I flera fall har de särskilda permissionerna beviljats att sträcka sig ända till klockan 01.00 eller 02.00 dagen därpå.

Tony Olsson har därutöver haft normalpermissioner vid följande tillfällen. Den 7–8 januari, den 31 januari–3 februari, den 25–28 februari, den 17–20 mars, den 1–3 och 24–25 april samt den 12–15 maj. Han var också beviljad normalpermission den 28–30 maj.

Förutom de nu angivna permissionerna har Tony Olsson vid nio tillfällen beviljats utevistelser i form av fritidsverksamhet utom anstalt.

Bedömning

Av 32 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår bl.a. att för att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission), om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Enligt bestämmelsens andra stycke får permission också ges, om det finns någon annan särskild anledning än den som anges i första stycket (särskild permission). För normalpermission eller särskild permission får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat.

I 14 § andra stycket KvaL stadgas bl.a. att om det lämpligen kan ske bör en intagen ges tillfälle att vistas utanför anstalten för att på fritiden delta i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället.

I de allmänna råden till 1 § i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om permissioner (permissionsföreskrifterna) sägs bl.a. att bedöms det nödvändigt att permission äger rum under särskilt kontrollerade former bör villkor ställas om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt. När det gäller intagna som dömts för narkotikabrott, våldsbrott eller annan allvarlig brottslighet bör sådana villkor normalt meddelas.

Av 8 § permissionsföreskrifterna framgår att särskild permission får beviljas för att en intagen utanför anstalten skall kunna ombesörja angelägenheter som är av väsentlig betydelse för honom och som inte kan ombesörjas under normalpermission eller på annat sätt. I de allmänna råden till 8 § anges att särskild permission exempelvis får beviljas för angelägna aktiviteter inom ramen för programverksamhet, som den intagne inte kan beredas i anstalten och som inte kan tillgodoses genom 11 eller 14 §§ KvaL.

Tony Olsson har beviljats ett stort antal utevistelser utanför anstalt. Det antal normalpermissioner och fritidsaktiviteter utom anstalt han har haft kan inte sägas vara uppseendeväckande många. Normalpermissionerna har vid några tillfällen endast haft villkor om drog- och alkoholförbud. I vissa fall har han dessutom haft villkor om permissionsadress. Normalpermissionerna har inte i något fall haft villkor om anmälningsplikt vilket enligt de allmänna råden borde ha varit fallet. Beträffande fritidsaktiviteterna utom anstalt finns det i behandlingsjournalen för Tony Olsson ingen dokumentation som visar på hans behov av sådana utevistelser.

Det är de särskilda permissionerna för teaterverksamheten som medfört det stora antalet utevistelser.

Bakgrunden till denna omfattning är den att Tony Olsson är dömd till ett långt fängelsestraff för mycket allvarlig brottslighet och tillhör en grupp intagna som det är svårt att påverka, och som därför kräver särskilda insatser för att kunna motiveras till ett liv utanför den kriminella världen. När han tillsammans med andra intagna ville delta i teaterverksamheten i anstalten Tidaholm lades det därför ner mycket tid och resurser på den verksamheten. När det sedan blev aktuellt med att i Riksteaterns regi visa föreställningen för allmänheten sågs detta som ett viktigt led i de intagnas utveckling. Kriminalvårdsstyrelsen fann i samråd med de inblandade regionmyndigheterna det således så värdefullt för de intagna att teaterprojektet kunde slutföras på planerat sätt att det var motiverat med utevistelser i den omfattning som krävdes för att Tony Olsson och de andra intagna skulle kunna medverka i projektet.

Styrelsens inställning grundade sig på att själva idén med verksamheten hade ett mycket gott syfte.

De särskilda permissionerna för teaterverksamheten beviljades sedan i huvudsak av anstalten Österåker i samråd med ledningen för regionmyndigheten i Stockholm och helt i enlighet med Riksteaterns planering för verksamheten. Emellertid blev teaterföreställningarna flera och tidsåtgången för verksamheten större än vad det ursprungligen fanns anledning att antaga. Det fanns t.o.m. planer på föreställningar på Dramaten i augusti 1999. Projektet fick givetvis genom det massmediala intresset och Lars Noréns engagemang en särskild tyngd och uppmärksamhet.

De särskilda permissionerna för teaterverksamheten har mestadels beviljats under så långa sammanhängande tidsperioder och så långa tider för varje enskild dag att verksamheten närmast kan liknas vid en heltidssysselsättning. Det är något som permissionsinstitutet inte torde vara avsett för. Sådana utevistelser brukar normalt hanteras inom ramen för frigång enligt 11 § KvaL. Därvid kan noteras att frigång normalt kommer i fråga först i verkställighetens slutskede och då endast i undantagsfall under en längre tidsperiod än sex månader. Detta får ses emot att Tony Olsson skulle ha kunnat bli villkorligt frigiven tidigast den 13 april 2000.

De särskilda permissionerna har beviljats utan särskild kontroll eller planering från kriminalvårdens sida. Man synes ha beviljat utevistelserna helt i enlighet med Riksteaterns önskemål därom. Någon risk för att permissionerna skulle kunna misskötas på något sätt bedömdes inte föreligga. I ett yttrande till Justitiekanslern den 23 april 1999 (JK:s dnr. 590-99-21) uttalade Kriminalvårdsstyrelsen bl.a. att alltför omfattande vistelser utanför anstalt medför risk för att straffet inte längre uppfattas som det frihetsberövande det är och att teaterföreställningarna blev flera till antalet än det ursprungligen fanns anledning att förutse. Styrelsen fann då, mot bakgrund av det värde som teaterverksamheten har haft för de intagna, och vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet, att omfattningen av utevistelserna var acceptabel.

Mot bakgrund av vad som därefter förekommit kan Kriminalvårdsstyrelsen inte vidhålla den inställningen. Trots den speciella programverksamhet som gällde för Tony Olsson och de säregna omständigheterna i övrigt finner Kriminalvårdsstyrelsen numera att utevistelserna för teaterverksamheten såväl till antal som utformning inte står i samklang med lagstiftarens intentioner. Vidare har Tony Olssons verkställighet, genom att han dessutom beviljats normalpermissioner och utevistelser för fritidsaktiviteter, urholkats på ett oacceptabelt sätt.

Med anledning av bl.a. innehållet i Riksrevisionsverkets rapport, 1999:27 ”effektivare kriminalvård” och händelserna i Malexander har Kriminalvårdsstyrelsen gjort utredning angående långtidsdömdas utevistelser, 1999 års permissionsutredning. Mot bakgrund av analysen och förslagen i denna utredning har styrelsen inlett ett arbete med översyn av kriminalvårdens regelverk vad avser bl.a. permissioner och övriga utevistelser med särskild inriktning på långtidsdömda. Målet för det arbetet kan sammanfattas med att det för intagnas utevistelser skall bli stramare tillämpning och bättre kontroll. Meningen är att antalet normalpermissioner skall minska samtidigt som det för varje sådan permission skall finnas en skriftlig plan och varje permission skall ha ett strukturerat och planerat innehåll som tillika kan kontrolleras samtidigt som utfallet i efterhand kan följas upp.Vidare skall nödvändigheten av att åsätta villkor för permissionen understrykas.

Vad gäller särskilda permissioner är det meningen att sådana angelägenheter som kan ge anledning till särskild permission i högre grad än tidigare skall kunna ombesörjas inom ramen för normalpermission. Det bör vara möjligt att med en bättre utredning och planering av den intagnes normalpermissionsgång kunna åstadkomma en ordning där den intagne utför flera sådana angelägenheter under normalpermissionen.

Beträffande utevistelser enligt 14 § KvaL är allmänna råd i det ämnet under utarbetande. Tanken är att man där skall understryka vikten av en noggrann prövning av den intagnes behov av sådan utevistelse och ange hur ofta sådana utevistelser normalt bör medges.

När dessa nu angivna åtgärder genomförts bör det innebära att utevistelser under sådana förhållanden som det är fråga om i detta fall inte skall kunna komma i fråga i framtiden.

Bedömning

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat i enlighet med de regler för förfarandet som gäller för dem. När det däremot gäller sådana frågor där olika bedömningar kan göras inom ramen för tillämpliga regler brukar JO endast i undantagsfall uttala sig. Annorlunda uttryckt brukar JO inte uttala sig om huruvida ett beslut är riktigt i sak.

Frågan om i vilken omfattning permissioner och andra utevistelser skall beviljas en intagen är en sådan bedömningsfråga som JO normalt inte yttrar sig i. När det gäller de normalpermissioner och de utevistelser som Tony Olsson har beviljats finner jag heller inte skäl att frångå denna princip. Jag kan dock dela Kriminalvårdsstyrelsens synpunkt att normalpermissionerna – med hänsyn till arten av den brottslighet Tony Olsson dömts för – borde ha varit förenade med villkor om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt.

Det är det stora antalet särskilda permissioner som Tony Olsson beviljades som är iögonfallande och som föranlett detta initiativärende. För att använda Kriminalvårdsstyrelsens ord kom den programverksamhet som Tony Olsson deltog i periodvis att utgöra näst intill en heltidssysselsättning för honom. På grund härav kan jag inte annat än dela Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att Tony Olssons verkställighet kom att urholkas på ett sätt som inte är acceptabelt. Den omfattning som hans permissioner fick kan inte anses ha varit förenlig med lagstiftarens intentioner med permissionsinstitutet och riskerar att rubba allmänhetens tilltro till kriminalvården. Det måste därför enligt min mening anses ha varit olämpligt att bevilja särskild permission i den utsträckning som skett i förevarande fall. Min ståndpunkt i denna fråga grundar sig enbart på omfattningen av permissionerna och inte på vem som beviljats permissionerna eller hur dessa skötts.

Sedan ovannämnda händelser ägde rum har Kriminalvårdsstyrelsen utfärdat nya föreskrifter och allmänna råd angående permissioner, frigång samt utevistelser enligt 14 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt (se Kriminalvårdsverkets författningssamling – KVVFS – 2000:1, 2000:2 och 2000:7). De gäller från den 1 september respektive den 1 oktober 2000. I dessa har bl.a. förutsättningarna för särskild permission för programverksamhet klargjorts. Det finns anledning att anta att de nya allmänna råden kommer att leda till ett mer restriktivt förhållningssätt till permissioner för programverksamhet än vad som var fallet i det nu aktuella ärendet.

Uttalanden om indragning av vissa TV-kanaler i en kriminalvårdsanstalt

(Dnr 1200-2000)

I ett beslut den 9 februari 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

Förtroenderådet vid A-paviljongen i anstalten Norrtälje har riktat kritik mot anstalten för dess beslut att fr.o.m. den 24 mars 2000 stänga av TV-kanalerna Canal + och Canal + Gul. Av anmälan framgår att beslutet motiverats med att nämnda kanaler visar pornografiska filmer, vilket ansetts kontraindicerande för behandlingen på en avdelning för sexualbrottsdömda. Beslutet fattades av tf. kriminalvårdschefen Anders Ekström, och enligt sin lydelse, ”på uppdrag av Kriminalvårdsdirektören Gunnar Engström”.

Förtroenderådet har anfört bl.a. följande. Pornografiska filmer utgör endast drygt åtta procent av sändningstiden och visas alltid efter kl. 24.00. Övrig tid visas många bra program och filmer som de intagna skulle ha intresse och nytta av, men som de nu inte kan se. Det borde vara tekniskt möjligt att tillåta kanalerna men filtrera bort de pornografiska filmerna. Även på andra paviljonger i anstalten finns det intagna som dömts för sexualbrott. Där har dock kanalerna inte stängts av. Om det skall vara lika för alla intagna borde t.ex. de som dömts för narkotikabrott inte få se filmer i vilka det förekommer droger, intagna dömda för grova våldsbrott inte filmer med våldsinslag osv. Genom beslutet har de sexualbrottsdömda som tillhör A-paviljongen diskriminerats.

Utredning

Ärendet har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande. I sitt yttrande har överdirektören Doris Högne hänvisat till en utredning av Kriminalvårdsstyrelsens regionkontor i Stockholm, som bifogats. Av remissvaret, som kom in till JO den 14 juni 2000, framgår bl.a. följande.

Anstalten Norrtälje meddelade 1993 ett beslut enligt vilket avdelning A i anstalten, som är en avdelning för intagna dömda för sexualbrott, inte längre skulle ha tillgång till kanal 1000. Beslutet, som överklagades, var motiverat på ett liknande sätt som det nu aktuella beslutet. Kriminalvårdsstyrelsen ändrade inte anstaltens beslut, men motiverade sitt beslut med att lagens (14 § KvaL) krav på att intagna bör få möjlighet att genom bl.a. television följa vad som händer i omvärlden var uppfyllt genom det utbud de intagna hade förutom kanal 1000 (SVT 1, 2 och TV 4). Av Kriminalvårdsstyrelsens beslut framgick också att det ankom på kriminalvårdsmyndigheterna att besluta om utbudet av TV-kanaler i anstalterna.

Kriminalvårdsstyrelsen har härefter inskränkt kriminalvårdsmyndigheternas beslutanderätt genom att den 11 april 2000 besluta att vissa kanaler över huvud taget inte skall tillhandahållas intagna inom kriminalvården. Det gäller ”renodlade filmkanaler som regelmässigt visar pornografiska filmer och/eller filmer med grova våldsinslag”. Av beslutet framgår att det tidigare fanns en stor skillnad mellan olika anstalter när det gäller kanalutbudet samt de intag-

nas respektive myndigheternas kostnader för kanalerna. Beslutet har motiverats på följande sätt:

Enligt såväl lagen om kriminalvård i anstalt som lagen om behandling av häktade och anhållna m.fl. skall en intagen få möjligheter att följa vad som händer i omvärlden bl.a. genom TV. Därmed följer inte en oavvislig rätt för en intagen att ha tillgång till samtliga förekommande TV-kanaler. Har en intagen tillgång till det s.k. basutbudet, dvs. SVT 1 och 2 samt TV 4, är lagens krav på tillgång till TV tillgodosett. Vid varje kriminalvårdsmyndighet bör detta basutbud tillhandahållas de intagna. Därutöver bör det finnas möjlighet för en kriminalvårdsmyndighet att, om myndigheten finner det angeläget, tillhandahålla även en eller flera betalkanaler för exempelvis sport- och/eller nyhetssändningar.

Vissa av betalkanalerna har ett utbud av filmer av t.ex. pornografiskt eller våldsförhärligande innehåll som av en stor del av allmänheten upplevs som stötande. Det har ifrågasatts hur kriminalvården, som har i uppdrag att främja de intagnas anpassning i samhället genom olika påverkansprogram, samtidigt kan tillåta intagna att ha tillgång till sådant TV-utbud.

Det är enligt styrelsens mening utomordentligt viktigt att verksamheten inom kriminalvården inte bedrivs på sådant sätt att allmänhetens förtroende för kriminalvården rubbas. De intagnas möjligheter att följa sådant TV-utbud bör därför upphöra.

Vidare torde de TV-kanaler som har detta utbud, de s.k. filmkanalerna, vara de som drar de största kostnaderna. Då det finns skäl för att reducera de kostnader som idag åvilar kriminalvården för TV-utbudet bör en begränsning av det antal TV-kanaler som skall erbjudas de intagna genomföras även av denna anledning.

Den nu gällande ordningen som innebär kostnader för vissa intagna bör upphöra att gälla varav följer att kriminalvården helt bör stå för kostnaderna för det TV-utbud som erbjuds de intagna.

Det som gäller enligt beslutet kommer inom kort att utformas som en föreskrift. De motiv som Kriminalvårdsstyrelsen anförde i beslutet den 11 april 2000 är de egentliga skälen till det beslut som meddelades av Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje den 24 mars 2000. Att beslutet kom att innehålla samma motivering som anstaltens beslut 1993 beror på att beslutet meddelades på uppdrag och att skälen inte hade diskuterats mellan uppdragsgivaren och den som meddelade beslutet. Beslutet är ett s.k. normbeslut som inte behöver motiveras. Däremot har beslutet en sådan karaktär och sådana följdverkningar att det får anses lämpligt att skäl för beslutet anges. Förtroenderådets JO-anmälan visar med all tydlighet vikten av att förklara ställningstagandet om att stoppa filmkanalerna vid A-paviljongen eftersom argumentet om behandlingsmässiga skäl kan ifrågasättas. Det är beklagligt att motiveringen av beslutet inte utvecklats. Genom Kriminalvårdsstyrelsens beslut den 11 april fick dock de intagna vid A-paviljongen i efterhand del av grunderna för kriminalvårdens ställningstagande beträffande filmkanaler. Anstalten Norrtälje kommer inom kort att stänga av filmkanalerna för alla intagna. Att så ännu inte skett beror på att vissa avtalsfrågor inte är avklarade och det råder oklarheter om vilka kanaler som skall ingå i basutbudet.

Förtroenderådet har yttrat sig över remissvaret.

Bedömning

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt remissvar anfört att det skäl som angavs i Kriminalvårdsmyndigheten Norrtäljes beslut den 24 mars 2000 att stänga av Canal + och Canal + Gul inte var det verkliga skälet för beslutet. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen skulle det egentliga skälet i stället framgå av dess eget beslut som meddelades den 11 april, knappt tre veckor senare.

Som Kriminalvårdsstyrelsen har påpekat kan man ifrågasätta lämpligheten av det skäl som angavs i beslutet den 24 mars. Jag kan också väl förstå den indignation över beslutsskälet som de intagna i A-paviljongen har givit uttryck för. Eftersom det skäl som anfördes i beslutet tydligen är överspelat går jag dock inte vidare i analysen av laglig- eller lämpligheten av detsamma.

Vad jag däremot inte kan avstå från är att uttrycka min förvåning över att beslutet försetts med skäl som inte var avgörande i sammanhanget. Den förklaring som har givits till det inträffade – att beslutet fattats på uppdrag och att skälet inte diskuterades mellan den som meddelade beslutet och den som beordrade honom att göra det – leder närmast till tanken att myndigheten inte var medveten om varför beslutet fattades.

När det gäller de skäl som uppgivits vara de egentliga skälen till beslutet den 24 mars 2000, och som framgår av beslutet den 11 april 2000, har dessa numera utformats som föreskrifter (KVVFS 2000:6), vilka gäller från den 1 september 2000.

Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens mening att det krav på möjligheten för en intagen att följa vad som sker i omvärlden som stadgas i 14 § KvaL måste anses uppfyllt genom tillgången till kanalerna SVT 1, 2 och TV 4. Frågan om och i så fall i vilken utsträckning ytterligare kanaler skall tillhandahållas i anstalterna är en bedömningsfråga. Sådana frågor brukar JO inte uttala sig i. Trots detta vill jag anföra följande rörande de skäl Kriminalvårdsstyrelsen har anfört – och kriminalvårdsmyndigheten enligt uppgift borde ha anfört – för beslutet att inte tillåta vissa betalkanaler i anstalt.

Jag kan instämma i åsikten att det är tveksamt om det är förenligt med kriminalvårdens uppgift att främja de intagnas anpassning i samhället att visa filmer med pornografiskt eller våldsförhärligande innehåll i anstalter. Jag kan dock samtidigt förstå de intagnas åsikt att de genom beslutet att dra in de aktuella kanalerna går miste om en hel del i sammanhanget helt harmlösa program som många av dem tidigare hade tillgång till. Det har kommit till min kännedom att Kriminalvårdsmyndigheten Skogome – och eventuellt även andra anstalter – för vissa betalkanaler använt sig av ett system med en timer för att så att säga filtrera bort program som inte ansetts lämpliga i anstalten. Mot bakgrund av att det uppenbarligen finns sådana tekniska möjligheter har jag – även med beaktande av den ekonomiska aspekt som angivits som ytterligare skäl – något svårt att förstå varför Kriminalvårdsstyrelsen gått så långt att den förbjudit hela kanaler.

Granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat

(Dnr 2804-2000)

I ett beslut den 8 juni 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

C.O. framförde klagomål mot kriminalvårdsanstalten Saltviks rutiner för brevgranskning och anförde följande. Den 31 juli 2000 mottog han ett brev från en advokatbyrå. Trots detta öppnades brevet och lästes i sin helhet av kriminalvårdaren Michael Lindberg. Denne tillämpar generellt den rutinen att han öppnar och granskar officiella brev till intagna.

Till anmälan hade fogats en kopia av det aktuella kuvertet. På kuvertet återfinns texten HANSA ADVOKATBYRÅ AB förtryckt samt två alternativa adresser – en i Stockholm och en i Uppsala – med möjlighet för avsändaren att kryssa i en ruta för respektive alternativ. I det aktuella fallet hade rutan för den angivna adressen i Uppsala markerats.

Utredningen

Ärendet remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Härnösand. Av kriminalvårdschefen Reine Peterssons remissvar framgick bl.a. följande.

– – –

Utredning

Av Kriminalvårdsmyndigheten Härnösand vidtagen utredning angående rutinerna för brevgranskning vid anstalten Saltvik framgår följande.

Bemyndiganden att utföra brevgranskning har dels anstaltens två kriminalvårdsinspektörer, dels ett par vårdare med funktionsansvar (tidigare benämnda vaktchefer). Granskning av inkommande försändelser utförs huvudsakligen vid misstanke om att försändelsen innehåller otillåtet föremål och mycket stickprovsvis. Vid ett granskningsförfarande är vårdaren med funktionsansvar och ytterligare en vårdare närvarande. När ett brev har granskats förses det med en följelapp med informationen att brevet har öppnats och med upplysning och vilka beslag som eventuellt har gjorts. Lappen signeras av de två tjänstemännen innan försändelsen överlämnas till den intagne. Vid beslag av pengar sätts pengarna in på den intagnes konto, vid beslag av narkotika polisanmäls händelsen. Myndighetspost öppnas inte såvida det inte föreligger misstanke om att uppgiften om avsändare är oriktig. Om sådan misstanke finns är den intagne normalt närvarande vid öppningen.

Den i ärendet ansvarige tjänstemannen Michael Lindberg har i särskilt yttrande, se bilaga (*utelämnad i JO:s beslut*) anfört att han har fattat misstanke om att det aktuella brevets avsändare inte har varit korrekt. Han har grundat sin misstanke på att Hansa Advokatbyrå AB Uppsala inte har funnits med i Sveriges advokatsamfunds matrikel 2000. I övrigt har Michael Lindberg dementerat C.O:s påstående att all post ställd till intagna generellt öppnas.

Yttrande

Av 25–28 §§ KvaL framgår bland annat följande. Brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat skall vidarebefordras utan granskning. Anges brevet vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan det skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får brevet dock granskas, om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt. – – – Granskningen får inte vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Vid granskning av brev eller andra försändelser bör den intagne vara närvarande om det lämpligen kan ske.

Lagbestämmelserna kompletteras av 72–77 §§ Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter, KVVFS 1998:8, varav bland annat framgår att granskningsåtgärderna kan vara mer eller mindre ingående beroende på omständigheterna. Brev eller andra försändelser får öppnas om inte syftet med granskningen kan uppnås på annat sätt.

Kriminalvårdsmyndigheten Härnösand kan inte finna annat än att anstaltens rutiner är i överensstämmelse med gällande regelverk. Det bör i sammanhanget tilläggas att anstalten Saltvik till övervägande del, mer än 90 procent, består av intagna med missbruksproblematik. Det är vanligt förekommande att kontanter tillställs intagna av avsändare utanför anstalten. Kontanter av varierande belopp påträffas dagligen vid brevgranskning. Då och då påträffas även narkotika i brev. Misstankar om att brev innehåller otillåtna föremål föreligger alltså ofta och misstankarna bekräftas vanligen genom de beslag som dagligen faktiskt görs. Anledning till misstanke kan uppstå främst på grund av brevets utseende men också på grund av avsändaren, tidigare beslag hos den intagne eller den intagnes övriga korrespondens.

I det aktuella ärendet har tjänstemannen Michael Lindberg haft misstanke om att avsändaren har varit oriktig. Han har kontrollerat avsändaren genom att konsultera advokatsamfundets matrikel och när han inte har hittat avsändaren där har han ansett sig inte kunna klarlägga förhållandet på annat sätt än genom brevöppning. Han har därför låtit hämta C.O. och öppnat brevet i dennes närvaro. Michael Lindberg har dementerat uppgiften att han har läst hela brevet, varför granskningen inte torde ha varit mer ingående än nödvändigt. Hur omfattande kontroller som skall vidtas från myndighetens sida för att skälig misstanke om oriktig avsändare skall anses föreligga överlåtes till justitieombudsmannens bedömning.

– – –

C.O., liksom den biträdande jurist som var avsändare till det aktuella brevet, yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Av utredningen har framgått att den kriminalvårdare som vid det aktuella tillfället hade ansvaret för brevgranskningen vid anstalten inte närmare kände till Hansa Advokatbyrå AB, vilket föranledde honom att slå upp namnet i Advokatsamfundets matrikel för år 2000. Frågan om huruvida kriminalvårdaren kunde eller borde ha känt till advokatfirman bättre saknar relevans i sammanhanget.

Av utredningen har vidare framgått att Hansa Advokatbyrå AB fanns med i matrikeln, dock endast med angivande av en adress i Stockholm. Med hänsyn till att det aktuella kuvertet angav en annan adress på en annan ort kan kriminalvårdaren anses ha haft visst fog för sin bedömning att det skäligen kunde misstänkas att uppgiften om att Hansa Advokatbyrå AB var avsändare

till brevet var oriktig. I den situationen har kriminalvårdaren haft rätt att granska brevet, dock endast under förutsättning att avsändarens riktighet inte kunde klarläggas på annat sätt.

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 huruvida ett brev från t.ex. en advokat skall granskas vinnlägger sig om att göra en seriös bedömning av möjligheterna att klarlägga vem som är avsändare av ett brev.

Huruvida det i praktiken kan klarläggas vem som är ett brevs avsändare på annat sätt än genom att granska och öppna brevet, beror självfallet på omständigheterna i det särskilda fallet. Många gånger står sannolikt inte några andra möjligheter till buds än att öppna brevet. Andra gånger skulle en efterforskning av annat slag i och för sig kunna göras, men inte med mindre än att det skulle inverka på anstaltens dagliga rutiner, och kanske inte heller med ett säkert resultat. I sådana fall kan det som regel knappast heller anses fel att i stället granska brevet i enlighet med de rutiner som redogjorts för i remissvaret.

I det nu aktuella fallet hade den som skulle bedöma huruvida granskning var nödvändigt eller inte genom Advokatsamfundets matrikel omedelbar tillgång till telefonnumret till den uppgivna avsändaren. Genom att ringa upp advokatbyrån hade avsändarens riktighet med all sannolikhet kunnat klarläggas utan att brevet hade behövt öppnas. Med hänsyn till detta kan jag inte finna annat än att kriminalvårdaren i den aktuella situationen inte haft rätt att öppna brevet. För att så ändå skedde kan kriminalvårdsmyndigheten inte undgå viss kritik.

Beläggningssituationen inom kriminalvården

(Dnr 801-2001)

I ett beslut den 7 juni 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Genom anmälningar och på annat sätt har det under de senaste åren framgått att platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten är ansträngd. Detta har medfört bl.a. att intagna i häkte med verkställbara domar ofta tvingas stanna kvar i häkte i avvaktan på anstaltsplats längre än vad som är acceptabelt; normalt bör väntetiden i häkte inte överstiga en vecka. Det är långt ifrån ovanligt att personer som häktas blir kvar i polisens arrestlokaler trots att de egentligen skulle ha beretts plats i häkte. I ett beslut den 21 december 2000 (dnr 857-2000) har jag framhållit att det, i avsaknad av ett domstolsbeslut därom, inte är förenligt med gällande regler (jfr 24 kap. 22 § rättegångsbalken) att en häktad person förvaras på annan plats i häkte. Med hänvisning till förhållandena i polisens arrestlokaler, bl.a. har cellerna en utrustningsstandard som är betydligt lägre än en ”normal” häktescell och det förekommer ofta störande oväsen, har jag framhållit att förvaring av häktade

personer i polisarrest för annat än en kortare tidsperiod enligt min mening är inhumant och ovärdigt ett samhälle som vårt. Därtill kommer att en häktad person som förvaras under sådana förhållanden får försämrade möjligheter att förbereda sig för den kommande rättegången.

Jag har handlagt ett antal ärenden som har rört platssituationen vid kriminalvårdsanstalterna och häktena (se bl.a. dnr 4549-1998, 4544-1998, 1219-2000 och 1235-2000). I besluten i de två första ärendena har jag uttryckt en förhoppning att de åtgärder som Kriminalvårdsstyrelsen företagit och planerar skulle förbättra situationen. Det grundläggande problemet i sammanhanget förefaller att vara att såväl antalet häktesplatser som anstaltsplatser av visst slag, åtminstone periodvis, är för få. Såvitt gäller häktena har det från tid till annan bedömts nödvändigt med dubbelbeläggning av bostadsrum. I mitt ovan nämnda beslut den 21 december 2000 har jag poängterat att det mot bakgrund av de säkerhets- och miljömässiga faktorerna men även med beaktande av den rent mänskliga aspekten inte kan accepteras att en mer eller mindre rutinmässig dubbelbeläggning tillgrips som en lösning i sammanhanget.

Under december 2000 och januari 2001 har jag med anledning av beläggningssituationen inspekterat häktena i Stockholm, Huddinge och Uppsala. Personalen har därvid på olika sätt uttryckt sin oro över den nuvarande situationen och hävdat att det varit nödvändigt att avsätta avsevärda resurser för att enbart så att säga administrera platsbristen. Det har uppgetts att nedskärningarna inom kriminalvården har inneburit bl.a. att de intagnas möjligheter till gemensamhet och personalens möjligheter att tala med intagna har begränsats. De i egentlig mening kriminalvårdande åtgärderna har i förhållande till nödvändiga åtgärder för tillsyn och förvaring kommit allt mera i skymundan. Vidare har uppgetts att stora – såväl personella som ekonomiska – resurser används för transporter av häktade och att kostnaderna för transporter skulle kunna minska kraftigt om samarbetet med domstolarna fungerade bättre.

Med anledning av vad som framkommit om de aktuella förhållandena beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende företa en utredning i saken.

Utredning

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades att lämna upplysningar och avge yttrande i följande avseenden.

1. Platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten.
2. Vidtagna och planerade åtgärder.
3. Uppgifterna om begränsningarna i häktades möjligheter till gemensamhet och om personalens arbetsuppgifter gentemot häktade samt om användningen av stora personalresurser för transporter av häktade. Vad gäller den senare frågan skulle framgå huruvida och i så fall vilka kontakter som förekommit med domstolsväsendet i syfte att uppnå samordningsvinster.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde genom generaldirektören Bertel Österdahl i sitt remissvar bl.a. följande.

1. Platssituationen vid häktena och anstalterna

1.1 Häktena

Kriminalvårdsstyrelsen har noterat en relativt kraftig ökning av beläggningen vid häktena under senare år. Totalt har beläggningen vid häktena ökat från 1 123 till 1 366 från år 1997 till år 2000. Medelantalet häktade ökade under perioden från omkring 1 000 till omkring 1 150. Under samma period har antalet fängelsedömda som väntar på anstaltsplats ökat från att ha varit färre än 100 till omkring 200 i medeltal. Samtidigt har antalet häktesplatser ökat med omkring 70 sedan år 1997. Platsutnyttjandet har därvid kommit att öka från 77 procent år 1977 till drygt 90 procent år 2000. Den höga beläggningsnivån har bestått även under våren 2001. Under februari månad var medelbeläggningen den högsta på sex år med 100-procentigt platsutnyttjande. Antalet fängelsedömda som väntade på plats den 1 mars var över 250 varav över 200 väntat mer än sju dagar.

1.2 Anstalterna

Beläggningen vid anstalterna minskade kraftigt under några år från mitten av 1990-talet. Mellan år 1997 och år 1999 låg medelbeläggningen på en konstant nivå, omkring 3 600. Under år 2000 ökade medelbeläggningen vid anstalterna med omkring 100. Mellan åren 1997 och 2000 ökade platsutnyttjandet från 80 till 90 procent.

Hitintills under innevarande år synes beläggningen ökat ytterligare något. Sålunda var medelbeläggningen under februari 125 intagna fler än vid samma tidpunkt förra året med ett platsutnyttjande på 94 procent. Kriminalvårdsstyrelsen har dock bedömt att medelbeläggningen kommer att öka med upp mot 200 under detta år. Av ökningen utgörs över 100 av ambitionen att minska antalet personer som verkställer dom till fängelse på häkte.

2. Vidtagna och planerade åtgärder

Kriminalvårdsstyrelsen har under sedan några år prognostiserat en viss beläggningsökning vid framför allt anstalterna. I prognoserna har inräknats att verkställighetsfallen skulle minska och därmed öka belastningen på anstalterna. Det senare har dessvärre inte inträffat. Samtidigt har beläggningen vid anstalterna ökat något mer än prognosen pekat på. I budgetunderlaget 2002 har Kriminalvårdsstyrelsen redovisat nedanstående åtgärder för regeringen. Kriminalvårdsstyrelsen beräknar att de platstillskott som redovisas ökar de årliga driftskostnaderna med minst 80 milj. kr. Kriminalvårdsstyrelsen har bedömt att åtgärderna måste genomföras redan innevarande år.

2.1 Häktena

Under år 2001 planerar Kriminalvårdsstyrelsen för att kunna öppna drygt 100 häktesplatser – – –. Det handlar i flertalet fall om tillfälliga lösningar i avvaktan på mer permanenta platstillskott. Utöver dessa omkring 100 platser undersöker Kriminalvårdsstyrelsen nu förutsättningarna att öppna ytterligare ett 25-tal tillfälliga häktesplatser. För närvarande finns dock inga konkreta planer på mer än marginella platstillskott efter år 2001. Emellertid kommer kriminalvården att i ett tidigt skede delta i en planerad ombyggnad av "polishuset" i Göteborg i vilken en utökning av antalet häktesplatser med 50 skulle vara möjlig.

Kriminalvårdsstyrelsens ambition är fortfarande att olika åtgärder i anstaltsorganisationen samt den nya placerarorganisationen (se nedan) skall leda till minskade väntetider på häktena och därmed färre verkställighetsfall, vilket i sin tur skall medföra en mer balanserad beläggningssituation på häktena. Samtidigt räknar Kriminalvårdsstyrelsen med en fortsatt viss ökning av antalet häktade.

Sammantaget beräknar Kriminalvårdsstyrelsen att platsutnyttjandet kommer att ligga på omkring 90 procent i medeltal under de närmaste åren. Här finns det anledning att påpeka att lokalt kommer beläggningsnivån på häktena även fortsättningsvis periodvis att bli besvärande eller till och med mycket besvärande. Svängningarna i tillströmningen av olika klientkategorier liksom variationerna över tiden (från månad till månad eller dag till dag) och mellan olika delar av landet kommer att medföra stora påfrestningar i häktesorganisationen, särskilt om det inte finns en viss överkapacitet. En i sammanhanget ytterligare osäker faktor är polisens resurser och prioriteringar. Om polisen tillförs resurser och det leder till, t.ex. effektivare brottsbekämpning kan det mycket väl påverka tillströmningen till kriminalvården såväl på häktena som på fängelserna.

– – –

2.2 Anstalterna

Av bilaga 1 (*utelämnad här, min anm.)* framgår att antalet platser i anstaltsorganisationen kommer att öka under innevarande år med över 100. Platsutnyttjande beräknas därmed hamna på omkring 90 procent med variationer över året mellan 88 och 93 procent på nationell nivå. Erfarenhetsmässigt kommer då vissa anstalter, särskilt de slutna, att av och till ha en beläggningssituation som ligger på, över eller strax under 100 procent.

Under de kommande åren kommer platsutnyttjandet att öka ytterligare något. Mot den bakgrunden har Kriminalvårdsstyrelsen påbörjat en inledande planering för en ny kriminalvårdsanläggning (anstalt med häktesdel och frivårdsverksamhet) med omkring 250 platser. En sådan anläggning kan dock inte stå klar att tas i bruk förrän tidigast om fyra – fem år. Kriminalvårdsstyrelsen har i budgetunderlaget 2002 hemställt om bl.a. ett uppdrag från regeringen att planera vidare för en ny kriminalvårdsanläggning.

– – –

Under år 1999 påbörjades ett förändringsarbete när det gäller organisationen för placering av dömda från häkte till anstalt och mellan anstalter. Antalet personer som svarade för placeringen minskades kraftigt i en tillfällig placerarorganisation. Den 1 januari 2001 permanentades en placerarorganisation "centraliserad" till tre kriminalvårdsmyndigheter och med sammanlagt elva befattningar för placeringsverksamheten. Även om det ännu inte går att utläsa någon minskning i antalet personer på häktena med verkställbara domar är det en förhoppning att den nya organisationen inom en inte alltför lång framtid skall ge effekt när det gäller väntetiderna på häktena.

Kriminalvårdsstyrelsen kommer att fortlöpande följa effekterna av den tillfälliga placerarorganisationen. I regelbundet återkommande överläggningar med "placerarna" är frågan om att hur de befintliga anstalts- och häktesplatserna skall kunna användas optimalt i syfte bl.a. att minska antalet verkställighetsfall på häktena och därmed beläggningen en prioriterad fråga.

Från och med den 1 januari 2001 har den tidigare indelningen i fyra säkerhetsklasser ersatts av ett system med i princip enbart öppna och slutna anstalter. Kriminalvårdsstyrelsen bedömer att denna förändring bl.a. kommer att underlätta utplaceringen av dömda från häktena.

Sammantaget hoppas Kriminalvårdsstyrelsen att de åtgärder som nu planeras skall leda till att verkställighetsfallen på häktena minskar, att väntetiderna kortas av och att platsutnyttjandet på häktena kan minskas så att användandet av polisens arrester för häktade kan minimeras. Förändringar utanför kriminalvårdens kontroll eller som kan vara svåra att förutse kan emellertid medföra ett ökat tryck på anstalterna eller häktena. En faktor som skulle kunna påverka kriminalvården är t.ex. ökade resurser till polisen. Det finns under alla förhållanden f.n. inga tecken på att tillströmningen till den slutna kriminalvården kommer att avmattas.

3. Gemensamhet m.m.

I juni 1995 uppdrog regeringen åt Kriminalvårdsstyrelsen att redovisa åtgärder för att skapa ett bättre innehåll i häktesverksamheten. Kriminalvårdsstyrelsen anmodades också att lämna förslag om ytterligare förändringar som på längre sikt borde vidtas för att verksamheten vid häktena skulle få en humanare utformning.

I slutrapporten Häktesuppdraget 1995/96 redovisade Kriminalvårdsstyrelsen bl.a. två förslag som skulle förbättra möjligheterna till dels gemensamhet med andra häktade, dels meningsfullare aktiviteter. Det ena förslaget var en lagändring av 3 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (HL), som innebar att möjligheterna till gemensamhet inte längre skulle vara begränsade utifrån brist på lokaler för ändamålet. Endast åklagarrestriktioner, säkerhetsskäl och den häktades egen vilja skulle utgöra hinder för gemensamhet. Det andra förslaget innebar att all verksamhet i häktet skulle ske under tillsyn av personal, vilket kunde innebära allt från direkt personalledd verksamhet med en eller flera häktade till att personal ambulerar mellan lokaler där verksamhet sker.

År 1998 ändrades 3 § HL enligt förslaget och samtidigt genomfördes och förbereddes byggnadsmässiga förändringar på de flesta häktena för att på sikt kunna erbjuda gemensamhet fullt ut till de häktade utan restriktioner. De besparingskrav som senare ålagts kriminalvården under slutet av 1990-talet har emellertid medfört att reformarbetet i häktesverksamheten inte kunnat genomföras i önskad takt. Personalledd verksamhet har inte kunnat genomföras i den omfattning som föreslogs i Häktesuppdraget av resursskäl och de byggnadsmässiga förändringarna har på vissa håll bromsats upp.

Häktespersonalen, som ställde sig mycket positiv till verksamhetsförändringarna, gjorde till en början stora ansträngningar för att förbättra förhållandena för de häktade. De senaste åren har dock utvecklingstakten i förändringsarbetet minskat och de flesta häktena kämpar med att bibehålla den omfattning av gemensamhetsaktiviteter som tidigare uppnåtts. Den höga beläggningen som nu råder på häktena medför också svårigheter vad avser möjligheterna att genomföra bra gemensamhetsverksamhet. Att de häktade inte utgörs av en homogen grupp av personer, att personalen har väldigt skiftande arter av arbetsuppgifter och därmed svårt med långsiktig planering bidrar också till svårigheterna. Det allt svårare klientelet, som dessutom ökat i antal och inte sällan består av hela gäng, försvårar också anordnandet av gemensamhet då de oftast kräver mer tillsyn.

JO har i remissen efterhört också vilka kontakter som förekommit med domstolsväsendet i syfte att uppnå samordningsvinster när det gäller transporter av häktade.

Häktespersonalens möjligheter att genomföra meningsfulla aktiviteter och fullgod gemensamhetsverksamhet skulle öka avsevärt om personalresursen kunde användas mer för de kriminalvårdande åtgärderna. Dessa åtgärder får oftast stå tillbaka när andra tvingande uppgifter skall genomföras. En mycket resurskrävande uppgift är just transporterna till domstolsförhandlingarna. Det finns flera exempel på förhandlingar som varit oerhört resurskrävande. Ett sådant är en häktningsförhandling med åtta åtalade som samtliga hade åklagarrestriktioner, vilket innebar personalresurser om tre personer per åtalad. Förhandlingen pågick under hel dag och tingsrätten var belägen på geografiskt stort avstånd från häktet. Det framgår tydligt hur hårt ansträngd personalresursen blir och hur lite utrymme som blir kvar för annat än de kriminalvårdande åtgärder som är oundgängligen nödvändiga.

Kriminalvårdsstyrelsen har i flera olika sammanhang framfört för domstolsorganisationen det angelägna i ett samarbete med kriminalvården avseende domstolsförhandlingarna. En utredning (HAG–Häktad, Anhållen, Gripen) som KVS genomförde åren 1996/97 gemensamt med RPS föreslog i sin rapport bl.a. att häktningsförhandlingar bör hållas på häktesorten och att häkt-

ningsförhandlingar bör hållas i häktets lokaler. Utredningen föreslog även att samrådsgrupper för rättsväsendets aktörer bör inrättas i varje län.

På Kriminalvårdsstyrelsens initiativ och i fullt samförstånd med övriga aktörer inom rättsväsendet bildades lokala HAG-grupper i 23 geografiska områden under år 1997. En representant från vardera polis, åklagare, domstol och kriminalvård deltar i samrådsgrupperna. Vad som diskuteras vid gruppernas möten är upp till deltagarna men en rekommendation från de centrala myndigheterna (RPS, RÅ, DV, KVS) har varit att diskutera lämpliga förslag som HAG-utredningen redovisade. En ökad beredvillighet har nu visats från domarhåll att genomföra häktningsförhandlingar i häktets lokaler (där för ändamålet godtagbara lokaler finns) eller i den tingsrättslokal som är belägen på häktesorten. Men dessa förhållanden är inte gällande i merparten av landet och är inte av regelbunden karaktär. Kriminalvårdsstyrelsen vill dock framhålla att det på några men få håll verkligen görs ansträngningar från enskilda domare att underlätta för häktena vid häktningsförhandlingar. Ett annat problem med domstolsförhandlingarna är att de tidsplaneras utan hörande med berörda häkten. I detta sammanhang har det varit svårare att få domarna att visa beredvillighet. Det förklaras med att det förutom att domstolens egen personal och lokaler måste bokas även har att tas hänsyn till åklagares och advokaters tidsplanering.

Vid ett Erfarenhetsseminarium rörande Rättskedjan den 7-8 februari 2001 framförde Kriminalvårdsstyrelsen ånyo synpunkter rörande de ansträngda personalresurserna vad gäller transporterna vid förhandlingarna. Deltagare vid seminariet var bl.a. Domstolsverkets generaldirektör. Denne kommenterade uppgifterna om kriminalvårdsverkets bekymmer med transporterna genom att som sin uppfattning framhålla att han ansåg att häktningsförhandlingar borde kunna genomföras på häktena. Det är dock upp till varje enskild domare att avgöra var häktnings- och andra domstolsförhandlingar skall förläggas både i tid och rum. Det ankommer därför på varje enskild kriminalvårdsmyndighet att försöka få förståelse för önskemålen om bättre samarbete gällande förhandlingstransporterna och informera om de negativa konsekvenserna det innebär för de häktade när personalresurserna inte i större utsträckning kan användas för kriminalvårdande åtgärder.

Bedömning

Kriminalvårdsstyrelsens remissvar har bekräftat att platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten är ansträngd. Jag har tidigare i olika ärenden uttryckt förhoppningar om att åtgärder som Kriminalvårdsstyrelsen vidtagit och planerat för att komma till rätta med från – tid till annan – besvärliga beläggningssituationer skulle kunna förbättra förhållandena. Jag saknar anledning att betvivla att nämnda åtgärder lett till vissa förbättringar. Den nuvarande situationen, som på vissa håll får betraktas som mycket ansträngd, visar emellertid på nödvändigheten av ytterligare åtgärder.

I sitt remissvar har Kriminalvårdsstyrelsen redogjort bl.a. för planerade resurstillskott till häktesverksamheten, planer på en ny kriminalvårdsmyndighet, den nya placerarorganisationen och slopandet av anstalternas indelning i olika säkerhetsklasser. Åtgärderna framstår som ändamålsenliga i den nuvarande situationen. Vissa av dem, kanske de viktigaste, kommer emellertid inte att kunna bli verklighet inom den närmaste tiden. De innebär därför ingen lösning på problemen för t.ex. häktade som tvingas att vistas i s.k. fylleceller eller häktade som får vänta månader i häkte efter en verkställbar dom. Jag förutsätter därför att samtliga tänkbara åtgärder vidtas som kan leda till förbättringar inte bara på lång sikt utan även på kort sikt. Problemen med över-

beläggning på anstalter och häkten förefaller vara olika i olika delar av landet. Detta har fått till följd att tidsödande och kostnadskrävande transporter förekommer i stor omfattning, vilket ytterligare minskar personalens tidsutrymme för egentlig kriminalvård. Vidare är risken uppenbar att såväl den totala överbeläggningen som den ojämna häktes- och anstaltsbeläggningen får till följd att intagna placeras i mera sluten anstalt och med mera begränsade möjligheter till anpassningsbefrämjande aktiviteter än som är sakligt motiverat. Detta är vare sig humant eller till gagn för en återanpassning av den intagne. Det är således enligt min mening viktigt att inte i alltför hög grad låta sig styras av ett ensidigt ekonomiskt tänkande.

I ett större antal anmälningar under 1999 klagade intagna på Kronobergshäktet på att möjligheten till gemensam vistelse hade blivit kraftigt inskränkt trots att det inte förelåg några restriktioner. Chefen för myndigheten bekräftade vid telefonsamtal att det på grund av bristande resurser hade blivit nödvändigt med begränsningar av gemensamheten mellan intagna.

I mina beslut i de aktuella ärendena anförde jag följande.

Enligt 3 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. **skall** en häktad ges tillfälle till gemensam vistelse med en eller flera andra häktade, om inte någon av de i bestämmelsen angivna undantagen är för handen. Av bestämmelsen framgår att undantag kan göras, i huvudsak endast om det föreligger fara från säkerhetssynpunkt, t.ex. när en intagen är påverkad av droger eller när det bedöms föreligga fara för våld mellan de häktade.

Nämnda bestämmelse fick sin lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999, se proposition 1997/98:104. Ändringen genomfördes för att skapa en mer human utformning av häktesverksamheten, se a. sid. 56, och ingick som en del i en större översyn av häkteslagen. Det är därför inte acceptabelt om möjligheten till gemensam vistelse inskränks eller t.o.m. omöjliggörs p.g.a. bristande resurser.

I besluten förklarade jag att jag skulle komma att ägna frågan särskild uppmärksamhet vid min tillsyn på kriminalvårdsområdet och översände kopior av besluten och anmälningarna till Justitiedepartementet för kännedom

Vid mina besök på häkten under senare tid har det framkommit att problemet med inskränkningar i möjligheterna till gemensamhet mellan intagna till följd av bristande resurser är av generell natur. Det är enligt min mening uppenbart att lagstiftningen om gemensamhet mellan häktade blir innehållslös om det saknas erforderliga resurser. Jag är samtidigt medveten om att det av andra skäl, t.ex. klientelets sammansättning, ibland kan vara svårt att låta intagna vistas tillsammans. Sådana svårigheter – som också delvis är betingade av platsbristen på häktena – får dock inte tas till intäkt för att inte så långt möjligt tillämpa reglerna om möjlighet till gemenskap.

Kriminalvårdsstyrelsen har i remissvaret redogjort för vilka kontakter som förekommit med domstolsväsendet i syfte att uppnå samordningsvinster avseende transporter av häktade. Redogörelsen föranleder endast en erinran från min sida om vikten av att kriminalvården på olika sätt försöker öka domarnas förståelse för önskemålen om bättre samarbete gällande förhandlingstransporterna. Det är också angeläget med information om de negativa konsekvenserna för de häktade som följer av att personalresurserna inte i större utsträckning kan användas för kriminalvårdande åtgärder.

Sammanfattningsvis anser jag att förhållandena vid landets häkten och anstalter är ägnade att i flera avseenden inge oro. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de betydande resursminskningar som förekommit under de senaste åren.

Omständigheterna motiverar att en kopia av beslutet överlämnas till riksdagens justitieutskott, Justitiedepartementet respektive Domstolsverket.

Förhållandena för sexualbrottsdömda inom kriminalvården

(Dnr 1069-2001)

I ett beslut den 14 juni 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje den 22 februari 2001 samtalade jag bl.a. med representanter för förtroenderådet vid avdelningen för sexualbrottsdömda. I inspektionsprotokollet antecknades bl.a. följande som de intagna anförde.

Utslussningen av de sexualbrottsdömda fungerar inte. Ca 90 % av denna kategori intagna sitter hela sin strafftid i Norrtäljeanstalten, som är en sluten anstalt. Många av dessa intagna är grundplacerade i gamla ”klass-III” och skulle normalt ganska snabbt placeras i en öppen anstalt, men måste sitta kvar betydligt slutnare p.g.a. att kriminalvården inte kan ”garantera deras säkerhet”. De får då inte samma möjligheter till utevistelser som andra intagna har. De får t.ex. inte frigång och deras permissioner är betydligt restriktivare än de skulle behöva vara. De intagna som har blivit bedömda vid riksmottagningen i Kumla får en helt annan och betydligt strängare bedömning när de kommer till Norrtäljeanstalten. Många av de sexualbrottsdömda som sitter i Norrtäljeanstalten kommer från Stockholmsområdet. En placering på Skogome är därför inte något bra alternativ. Skogomeanstalten är dessutom mer inriktad på psykvård, vilket inte passar alla intagna i denna kategori. Några intagna har ”slussats ut” från Norrtälje till anstalten Tillberga, men där blandas de sexualbrottsdömda med andra intagna, vilket inte alla klarar av.

I protokollet från inspektionen antecknades vidare följande som kriminalvårdschefen Hans-Olov Larsson anförde i saken.

Han instämmer i att det är ett problem att de sexualbrottsdömda blir kvar i anstalten p.g.a. att kriminalvården inte kan garantera deras säkerhet i gamla ”klass III”- och ”klass IV”-anstalter. Norrtäljeanstalten hade tidigare ett bra samarbete med anstalten Skenäs, som dock inte längre har några platser för sexualbrottsdömda. Det pågår för närvarande ett visst samarbete med anstalten Tillberga. Norrtäljeanstalten följer ”klass II-regelsystemet”, även om många av de sexualbrottsdömda borde kunna få gå ut tidigare. Anstalten saknar rent faktiskt möjligheter till lättnader för denna kategori intagna. Han önskar någon form av klarläggande om anstalten har möjlighet att tillåta fler utevistelser m.m. för denna grupp.

Med anledning av vad som framkommit om de aktuella förhållandena beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende företa en utredning i saken.

Utredning

Mot bakgrund av uppgifterna i inspektionsprotokollet om anstaltsplacering av sexualbrottsdömda anmodades Kriminalvårdsstyrelsen att lämna upplysningar och yttrande i saken. Kriminalvårdsstyrelsen anförde genom överdirektören Doris Högne följande.

Kriminalvårdsstyrelsen utarbetade ett handlingsprogram/policydokument för behandlingen av sexualbrottsdömda år 1995. Placeringen av målgruppen koncentrerades då till ett tiotal anstalter i landet, varav sex slutna (Norrtälje, Härnösand, Malmö och Kalmar samt Skogome och Kristianstad Centrum) och fyra öppna (Viskan, Tillberga, Skenäs och Borås).

Vid nämnda anstalter startade uppbyggnad av obligatoriska s.k. informations- och motivationsprogram (Kriminalvårdens Krav och Råd för brotts- och missbruksrelatertade program). För de slutna enheterna avsattes även resurser för frivillig behandling med psykoterapi. Verksamheten vid de öppna anstalterna, nu reducerade till Viskan och Tillberga, inriktades på informations- och motivationsprogram för dömda med korta strafftider och för dem som varit placerade på sluten anstalt men av någon anledning inte genomgått de obligatoriska programmen.

Utslussningen från de slutna anstalterna för sexualbrottsdömda skall i likhet med övrig utslussning ske till öppen anstalt nära hemorten. Tanken är att en eventuell påbörjad psykoterapi skall kunna fortsätta på hemorten i samband med permission. I de fall den dömde på grund av brottet inte kunnat vistas på en ordinär öppen anstalt finns möjlighet att bli placerad på de nämnda öppna anstalterna som har verksamhet för sexualbrottsdömda.

Kriminalvården har under år 1999 och år 2000 drabbats av en kvalitetsförsämring till följd av minskade resurser även avseende de nu aktuella områdena. Våra ambitioner och idéer har inte kunnat genomföras. Detta har inneburit att några intagna har drabbats på så sätt att de t.ex. inte fått deltaga i adekvat programverksamhet. Kriminalvården har i budgetunderlaget för både år 2000 och år 2001 gett uttryck för hur kvalitetsförsämringarna påverkar verksamheten och visat på behovet av resursförstärkningar.

Kriminalvården har trots denna resursbrist under år 2000 tillsatt en arbetsgrupp vilken fick i uppdrag att göra en översyn av placeringen av intagna dömda för sexualbrott. Gruppen har inkommit med ett förslag, Sexualbrottsdömda män i anstalt, april 2001, – – –. Enligt förslaget bör verksamheten för sexualbrottsdömda koncentreras till fyra enheter i landet som var och en består av en sluten och en öppen del. Anstalterna som föreslås är Härnösand/Viskan, Norrtälje/Asptuna eller Storboda, Skogome/Smälteryd och Kristianstad Centrum.

Bedömning

Av Kriminalvårdsstyrelsens remissvar framgår att kriminalvården under senare år har drabbats av kvalitetsförsämringar till följd av minskade resurser och att dessa lett till försämrade förhållanden även för gruppen sexualbrottsdömda. Den i remissvaret nämnda rapporten, Sexualbrottsdömda män i anstalt, visar bl.a. att behovet av slutna men framför allt öppna platser för denna kategori intagna är särskilt stort i Stockholmsregionen. Risken är enligt min mening uppenbar att bristen på adekvata anstaltsplatser får till följd att intagna placeras i mera sluten anstalt och med mera begränsade möjligheter till anpassningsbefrämjande aktiviteter än som är sakligt motiverat. Detta är vare sig humant eller till gagn för en återanpassning av den intagne.

Arbetsgruppens förslag till kriminalvårdens fortsatta verksamhet för sexualbrottsdömda män i anstalt och frivård innefattar bl.a. 50 nya platser till Stockholmsregionen. De föreslagna åtgärderna, som i och för sig framstår som ändamålsenliga, torde inte kunna leda till några beaktansvärda resultat inom den närmaste tiden. De innebär därför ingen lösning på t.ex. problemen med utslussning av sexualbrottsdömda till öppna anstalter som förefaller att för närvarande råda särskilt i Stockholmsregionen. Jag förutsätter därför att åtgärder vidtas som kan leda till förbättringar inte bara på lång sikt utan även på kort sikt.

Jag har i ett beslut den 7 juni 2001 (dnr 801-2001) uttalat mig angående beläggningssituationen i allmänhet inom kriminalvården. I beslutet anförde jag sammanfattningsvis att förhållandena vid landets häkten och anstalter är ägnade att i flera avseenden inge oro och att detta inte minst gäller mot bakgrund av de betydande resursminskningar som förekommit under de senaste åren. De problem för sexualbrottsdömda som framkommit i detta beslut utgör ytterligare exempel på resultatet av den beläggningsproblematik som för närvarande råder inom kriminalvården.

Omständigheterna motiverar att en kopia av även detta beslut överlämnas till riksdagens justitieutskott respektive Justitiedepartementet.

Exekutiva ärenden

En kronofogdemyndighet har underlåtit att fatta beslut med anledning av en begäran om anstånd med avhysning

(Dnr 776-2000)

I en anmälan till JO kritiserade Johan Bergby – såsom ombud för M. och T.B. – Kronofogdemyndigheten i Malmö för dess agerande i samband med att makarna B. avhystes från sin lägenhet. Han anförde i huvudsak följande. Efter ansökan av Fastighets AB Skånebo avhystes M. och T.B. från sin lägenhet den 22 juni 1999. Makarna B. var dock helt oförberedda på att avhysningen skulle ske den dagen. När kronofogdemyndighetens personal anlände var T.B. inte påklädd och M.B. inte ens hemma. Paret B. hade nämligen en överenskommelse med Margareta Ohlsson på kronofogdemyndigheten om att avhysningen skulle ske först den 29 juni. Margareta Ohlsson hade lovat att ringa om det inte var i sin ordning att förrättningen hölls den 29 juni. Hon hörde dock aldrig av sig.

– – –

JO lånade in och granskade kronofogdemyndighetens akt rörande avhysningen av M. och T.B. Därefter remitterades ärendet till kronofogdemyndigheten i Malmö för yttrande. Kronofogdemyndigheten (regionkronodirektören Lennart Bjerkner) framförde som sin uppfattning att målet handlagts i enlighet med gällande regler och föreskrifter. I remissvaret hänvisade kronofogdemyndigheten till ett yttrande av enhetschefen Eilert Nilsson samt två PM upprättade av kronoinspektören Margareta Ohlsson.

Sedan Johan Bergby hade yttrat sig över vad kronofogdemyndigheten anfört kompletterade kronofogdemyndigheten på JO:s anmodan remissvaret. Av remissvaren framgår bl.a. följande.

Vid telefonsamtalet den 16 juni 1999 mellan Margareta Ohlsson och M.B. ville M.B. att förrättningen den 22 juni skulle skjutas upp till måndagen den 28 juni. Han angav emellertid inte något skäl för sin begäran. Det saknades därför grund för att utan sökandens – Fastighets AB Skånebo – medgivande bevilja anstånd. Margareta Ohlsson informerade M.B. om att kronofogdemyndigheten inte kunde lämna något anstånd och hänvisade honom att vända sig till sökanden. M.B. uppgav att han skulle kontakta sökanden. Margareta Ohlsson gav inte M.B. något löfte om att återkomma i frågan om anstånd. Den 22 juni kontaktade Margareta Ohlsson sökanden och fick då uppgift om att inget anstånd var aktuellt.

Avhysningen skedde i enlighet med de rutiner som normalt tillämpas av kronofogdemyndigheten. Förutom Margareta Ohlsson och ytterligare en person från kronofogdemyndigheten var en representant från Fastighets AB Skånebo närvarande. M.B. var mycket upprörd över situationen och menade att kronofogdemyndigheten var skyldig att lämna anstånd med avhysningen så att makarna själva skulle hinna flytta. Han ville trots kronofogdemyndighetens upprepade försök att förklara inte förstå att anstånd inte kunde medges.

– – –

I sitt beslut den 31 januari 2001 gjorde *JO Pennlöv* följande bedömning av kronofogdemyndighetens hantering av frågan om anstånd.

Av utredningen framgår att M.B. vid telefonsamtalet med Margareta Ohlsson den 16 juni 1999 framförde önskemål om anstånd med avhysningen. Det råder dock delade meningar om huruvida han angav några skäl för sin anståndsbegäran och om vad Margareta Ohlsson svarade. Helt klart är dock att M.B:s begäran om anstånd resulterade i att Margareta Ohlsson fattade ett beslut i frågan. Det är innehållet i detta beslut som makarna B. och Margareta Ohlsson är oeniga om. Beslutet har, såvitt framgår av handlingarna, inte på något sätt dokumenterats i akten. Oavsett om M.B. medgavs anstånd eller om han förvägrades det borde kronofogdemyndigheten ha antecknat beslutet. I det ena fallet rör det sig nämligen om ett beslut som påverkar möjligheten att verkställa avhysningen och i det andra fallet om ett överklagbart avslagsbeslut, varom mera nedan. För sin underlåtenhet i detta avseende förtjänar kronofogdemyndigheten kritik.

Eftersom ytterligare utredning sannolikt inte skulle bringa klarhet i vad Margareta Ohlsson svarade M.B. går jag inte vidare i utredningen i den delen. Med anledning av de uppgifter Margareta Ohlsson själv har lämnat om sitt agerande med anledning av telefonsamtalet vill jag dock anföra följande.

Margareta Ohlsson har uppgivit att hon inte medgav M.B. något anstånd och att – som det får förstås – skälet till det var att ett sådant inte lagligen kunde ges utan sökandens medgivande, eftersom M.B. inte angivit något skäl för sin begäran.

Avhysning är för den enskilde som regel en mycket ingripande åtgärd. Lagstiftningen innehåller därför regler som skall skydda den som skall avhysas. Enligt 16 kap. 3 § utsökningsbalken (UB) skall en avhysning genomföras så att skälig hänsyn tas till såväl sökandens intresse som svarandens sociala situation. Av 4 § samma kapitel följer att kronofogdemyndigheten om det behövs med hänsyn till svarandens situation kan medge visst anstånd med avhysningen. Eftersom avhysning, som nyss sagts, är en ingripande åtgärd, anser jag att kronofogdemyndigheten vid en begäran om anstånd, där inga skäl anges, bör efterhöra vad svaranden har för skäl för sin begäran. Utan sådana uppgifter kan kronofogdemyndigheten inte bedöma om anstånd skall ges eller inte. Därtill kommer att ett avslagsbeslut skall motiveras.

Ett beslut att vägra anstånd med avhysning kan i enlighet med huvudregeln i UB överklagas (se Utsökning & indrivning, RSV 1996, s. 420). Med hänsyn härtill bör ett beslut av kronofogdemyndigheten att vägra anstånd med avhysning vara skriftligt (jfr JO 1990/91 s. 412, särskilt s. 417).

Frågan om huruvida anstånd borde ha medgivits lämpar sig inte för JO att uttala sig om. I en sådan fråga kan nämligen olika bedömningar göras utan att någon av dem behöver vara fel i rättsligt hänseende. JO brukar inte uttala sig i sådana bedömningsfrågor.

Allmän förvaltning

Kommunicering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd. Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen

(Dnr 645-1999)

Bakgrund

I en hos Socialnämnden i Strängnäs kommun den 10 februari 1999 upprättad handling föreslogs socialutskottet besluta att återkalla serveringstillståndet för M. A:s Restaurang och Bar, varvid hänvisades till dels 7 kap. 19 § första och tredje punkterna samt 6 kap. 2 § och 7 kap. 7 § alkohollagen (1994:1738), dels att tillståndshavaren upprepat brustit i sina skyldigheter mot det allmänna och i fråga om kraven på ordning och nykterhet vid servering. Handlingen innehöll i övrigt en redogörelse för utredning i ärendet jämte utredarens överväganden. Sålunda lämnades uppgifter om den tillsyn som förekommit i fallet och vad som inhämtats från skatte-, kronofogde- och polismyndigheterna. Härvidlag angavs att uppgifterna tidigare kommunicerats utom de som framkommit vid telefonsamtal med dessa myndigheter under november 1998 t.o.m. februari 1999.

En tidigare handling, av den 16 december 1998, rubricerad Delgivning innehöll följande.

Vid samtal 1998-12-16 informerade socialtjänsten, som tillståndsmyndighet, om följande:

Pågående utredning beträffande ev tillståndsåtgärd kommer att behandlas av socialutskottet senast 1999-02-16.

Under perioden fram till och med ovanstående sammanträde kommer tillståndsmyndigheten att följa ärendet beträffande servering av alkohol (6 kap 2 § alkohollagen) samt tillståndshavarens skyldigheter avseende avgifter till det allmänna (7 kap 7 § alkohollagen).

Ovanstående handläggning av ärendet kommer att ske med anledning av Ert svar på kommunicering.

För kännedom medelas att ärendet har diskuterats med, tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen Södermanland.

B. R.	B.E.
planeringssekreterare	planeringssekreterare

Tagit del av ovanstående muntligt samt skriftligt
Strängnäs 1998-12-16
M.A.

I ett meddelande från ”Socialtjänsten” i kommunen till M.A. den 10 februari 1999 anfördes följande.

Förvaltningslagens § 17 föreskriver att Ni ska få ta del av (se och läsa) den bilagda utredningen som avser Ert serveringstillstånd vid – – – , innan beslut fattas.

Beslut kommer att fattas av socialnämndens utskott vid sammanträde 1999-02-16 vilket Ni tidigare informerats om.

Om Ni har synpunkter på utredningen och/eller avser att närvara på sammanträde, ombedes Ni kontakta handläggare snarast för att erhålla tid och plats.

Skriftliga synpunkter på utredningen skall ha inkommit till förvaltningen senast 1999-02-15 kl 15.00 eller att Ni begär företräde på socialnämndens utskott.

Enligt anteckning och underskrift på ett exemplar av detta meddelande tog M.A. den 12 februari 1999 del av detta och handlingen med utredningen m.m.

Socialutskottet beslutade den 16 februari 1999 att meddela tillståndshavaren varning, på de grunder som angetts i tjänstemannaförslaget med tillägget att utskottet bedömde att åtgärder vidtagits för att rätta till missförhållandena. – Enligt uppgifter från Länsrätten i Södermanlands län hade beslutet inte överklagats.

Anmälan

Gunnar Sjöström anmälde i en skrivelse av den 15 februari 1999 handläggningen av återkallelseärendet (”kommunens procedur”) och uppgav därvid bl.a. följande. M.A. anmodades den 12 februari 1999 per telefon att på kommunens kansli avhämta en skrivelse i ärendet. Att han då ”tagit del” av en utredning ”på ett 10-tal sidor” innebar inte att han därmed förstått innehållet. ”Ärendet ska avgöras i kommunal nämnd en arbetsdag efter att [M.A.] mottagit utredning. Det inses lätt att sakligt svaromål ej kan presteras inom angiven tidsfrist.”

Utredning

Efter remiss inkom socialnämnden med den utredning, ur vilken ovanstående bakgrundsuppgifter till stor del hämtats. Nämnden förklarade därjämte sammanfattningsvis bl.a. att inga fel i kommunens procedur skett samt anförde närmare följande.

Anledningen till att socialutskottet ändrade utredarens förslag till beslut var att M.A. med ombud under sammanträdet visade bl a kvitton på betalda skatter och avgifter. Varning meddelas med anledning av att det fortfarande bedömdes föreligga problem enl 6 kap 2 § alkohollagen.

Av anmälan framkommer att M.A. alldeles riktigt tog del av utredningen daterad 1999-02-10, 1999-02-12. Där framkom att beslut skulle fattas av socialnämndens utskott vid sammanträde 1999-02-16 samt att M.A. kunde inkomma med skriftliga synpunkter eller begära företräde vid sammanträde. Företräde vid sammanträdet begärdes. Utredningen som behandlades av socialutskottet 1999-02-16 har tidigare kommunicerats med sökande. – – –

– – –

1998-12-16 [informerades M.A. om] hur ärendet fortsättningsvis skulle behandlas. Anledningen till att ärendet inte togs upp vid sammanträde i december då kommuniceringen egentligen var klar och ärendet behandlats så att det skulle kunna tas upp var att tillsynsmyndigheten bedömde att det kunde gå ytterligare en tid då M.A. kunde visa att alkohollagens bestämmelser uppfylldes. Innan detta beslut om förlängd tid togs diskuterades ärendet med tillsynsmyndigheten länsstyrelsen – – –

M.A. delgavs detta muntligen samt skriftligen – – –

Vid den muntliga delgivningen [kontrollerades] mycket noga att M.A. förstod vad det hela gällde samt att M.A. vid detta tillfälle valde att ha ytterligare två personal med sig.

1999-02-10 ringde [handläggaren] upp M.A. och undrade om han hade möjlighet att ta del av utredningen som han till största del hade sett tidigare samt det som han inte hade sett torde ha vetskap om då det är uppgifter som rör betalning av avgifter – – – [Handläggaren] undrade om M.A. kunde komma till förvaltningen och hämta utredningen. M.A. undrade om han kunde komma på tisdag strax före sammanträde vilket [handläggaren] avrådde ifrån. M.A. kunde inte komma 1999-02-10 utan sa att han skulle komma 1999-02-12. Senare framkom att M.A. hade uppfattat att han kunde komma 1999-02-11 vilket i och för sig hade varit möjligt men då [handläggaren] hade överenskommit att handlingarna skulle ligga i kommunhusets stora reception samt att det inte kunde ligga där under natten då det rörde sekretessuppgifter bedömde handläggaren att det var skäl att lämna ner uppgifterna samma dag som det skulle hämtas. P g a kommunikationsmissen kom M.A. och frågade efter handlingarna som då med anledning av ovanstående ej var nerlämnade. [Handläggaren] pratade med M.A. 1999-02-12 varvid framkom att kommunikationen inte hade fungerat och [handläggaren] bad om ursäkt och undrade om M.A. kunde komma under dagen. M.A. sa att det var möjligt och [handläggaren] lämnade ner handlingarna till kommunhusets stora reception.

Gunnar Sjöström yttrade sig över vad socialnämnden sålunda tillfört JO:s ärende och anförde då bl.a. att nämndförvaltningens förslag till beslut i februari 1999 hade kommit överraskande för M.A., eftersom denne ansåg sig ha undanröjt grunderna för åtgärd enligt alkohollagen. Det var därför viktigt att han bereddes skäligt rådrum, i synnerhet som myndigheten var medveten om att han behövde biträde att föra sin talan.

I ett beslut den 24 november 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering och bedömning

I 14 respektive 17 §§ förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs väsentligen följande beträffande muntlig handläggning och kommunicering.

Vill en sökande, klagande eller annan part lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra.

Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,

3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

– – –

Meddelandet till M.A. den 10 februari 1999 tyder, med sin uttryckliga hänvisning till förvaltningslagens bestämmelser om kommunicering, på att myndigheten avsåg att uppfylla dessa även med avseende på de då aktuella ytterligare uppgifterna i ärendet, vilket avsåg myndighetsutövning mot en enskild.

Meddelandet är något oklart och kan föranleda uppfattningen att det enda tillfället för M.A. att yttra sig muntligt skulle vara så sent som det sammanträde vid vilket ärendet avsågs bli avgjort. Eftersom ett yttrande kan tillföra utredningen något i sak, bör det emellertid ingå i det material som vederbörande handläggares förslag till beslut grundas på. Detta förutsätter att tid avsätts för handläggarens bearbetning av nytt material och bedömning av dess inverkan på ärendets avgörande.

Tillståndshavarens möjlighet att skriftligen yttra sig begränsades till en tidrymd av icke fullt fem dagar från meddelandets datum, och en lördag–söndag ingick. Förvaltningslagen anger inte närmare vilken tid som krävs, annat än genom vad som följer av åtgärdens natur; den tid för att ”få tillfälle att yttra sig” som ges kan inte inskränkas utan att den vid någon gräns inte längre räcker till för ändamålet. Då upphör åtgärderna för kommunicering att vara meningsfulla.

För att med någon precisering ange en norm kan, med anslutning till en bestämmelse om frister i mål i allmän domstol, sägas att parten skall få *skäligt rådrum* att yttra sig (32 kap. 1 § rättegångsbalken; se även bl.a. Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 175).

Fem dagar måste i allmänhet anses som en alltför kort frist i ett ärende av detta slag, även om myndighetens underrättelse förutsätts nå parten dagen efter expedierandet. (I förarbeten, SOU 1968:27 s. 163, till den ursprungliga förvaltningslagen förekommer uppgiften ”Fem dagar anges ofta som minimitid”, oberoende av ärendets art. JO har i ett i ämbetsberättelsen 1988/89 s. 333 redovisat fall, där ärendet bedömdes brådskande, ansett en svarsfrist om två dagar för kort men en frist på nio dagar med hänsyn till omständigheterna godtagbar.) I de flesta fall torde en avsevärt längre tid behövas, i synnerhet om parten behöver anlita biträde eller ombud.

Frågan blir härefter huruvida det rådde särskilda förhållanden i ärendet, vilka kunde motivera avsteg från det normala, beträffande fristen eller kommunicering över huvud taget.

Enligt avsikter inom nämnden hösten 1998 var ärendet i december färdigt att avgöras. Huruvida det var riktigt är en bedömningsfråga som det nu inte ankommer på mig att uttala mig om. Det fortsatta förloppet är emellertid att bedöma med utgångspunkt i att man hos nämnden i den månaden bestämde sig för att tiden för dess granskning skulle förlängas och att ärendet således

skulle avgöras senare. Denna tid bestämdes med angivande av dagen för avgörandet – inte genom att direkt ange slutdag för granskningen.

Enligt en undantagsregel i 17 § förvaltningslagen behöver kommunicering inte ske, om uppgifterna i fråga saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga. Tillståndshavaren hade i förevarande fall kommunicerats tidigare beträffande uppgifter av samma slag som de senast inhämtade. Han fick därmed antas ha fått klart för sig att sådana förhållanden som uppgifterna gällde (avseende bl.a. betalning av skatter) hade betydelse för tillståndet även fortsättningsvis. Detta talar i någon mån för att en ytterligare kommunicering inte behövdes. Emellertid kunde man hos nämnden, såvitt avser skattebetalning o.d., inte bortse från risken att inhämtade uppgifter inte var fullständiga eller att något missförstånd eller fel hade inverkat vid uppgiftsöverföringen. Och polismyndighetens uppgifter gällde inte siffror ur register e.d. utan iakttagelser som förenats med bedömningar.

Med hänsyn härtill har jag svårt att se att ytterligare kommunicering skulle ha varit uppenbart obehövlig. Vad jag nu berört får dock anses vara av beskaffenhet att inverka på vilken tid för yttrande som bör ges.

En annan undantagsregel medger att kommunicering underlåts om avgörandet inte kan uppskjutas. Härvidlag har uppgetts att nämnden avsåg att avgöra ärendet angiven dag i februari 1999. Det har däremot inte framkommit att det skulle ha varit av särskild vikt att det skedde då eller över huvud taget vad skälet härtill var. Jag kan inte finna att det i lagens mening förelåg hinder för det uppskov som en kommunicering medförde (jämför exemplifieringen i Hellners och Malmqvist, a.a. s. 182).

I alla händelser har man hos nämnden intagit den ståndpunkten att kommunicering skulle äga rum även i det nu berörda slutskedet av handläggningen. (Nämndens påstående i yttrandet till JO ”Utredningen som behandlades av socialutskottet 1999-02-16 har tidigare kommunicerats med sökande” är endast delvis sant och motsägs redan av vad som framgår på ett annat ställe däri.)

Kommuniceringen hade då bort genomföras enligt huvudregeln, såsom denna enligt det ovan anförda är att förstå beträffande bl.a. fristen för ett yttrande. Om nämnden av någon anledning verkligen hade låst tidpunkten för avgörandet, skulle den föregående handläggningen ha anpassats härtill, så att den granskning som medförde uppgifter att kommunicera avslutades i så god tid dessförinnan, att tillståndshavaren kunde ges tillräcklig tid för att yttra sig över dem. – Som ovan berörts var uppgifterna av likartat slag som de tidigare kommunicerade. Även med beaktande härav finner jag att den i meddelandet den 10 februari 1999 angivna tiden för yttrande togs till för knappt. Att tillståndshavaren inom den tiden tydligen lyckades framföra sådant som rentav ändrade förslaget till beslut inverkar inte på denna bedömning. Fristen hade enligt min mening bort uppgå till åtminstone två veckor.

Förvaltningsdomstolar

Initiativärende mot en kammarrätt beträffande ett muntligt besked med anledning av ett inhibitionsyrkande

(Dnr 1089-2001)

Initiativet

Den 21 mars 2001 upprättades en promemoria på Riksdagens ombudsmannaexpedition vari angavs bl.a. följande.

I ett ärende hos JO (dnr 3981-2000) har en person anmält Handikappomsorgsnämnden i Kungsbacka kommun. I anmälan framförs klagomål rörande nämndens handläggning vid begäran om inhibition och överklagande av en dom av Länsrätten i Hallands län (mål nr 1161-00). Anmälan har remitterats till nämnden som avgett yttrande till JO. Anmälaren har därefter i en skrivelse kommenterat remissyttrandet. Ärendet har ännu inte avgjorts av JO. Ur handlingarna i akten antecknas följande.

Nämnden hade i beslut avslagit en ansökan avseende en underårig om korttidsvistelse utanför det egna hemmet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Genom dom den 4 september 2000 biföll länsrätten den enskildes överklagande av nämndens beslut. I en skrivelse den 11 september 2000 begärde nämnden inhibition av domen. Kammarrätten i Göteborg, kammarrättsassessorn Bengt Asplund, kontaktade handläggaren hos nämnden per telefon den 15 september 2000. Han upplyste att det inte var någon brådska med ett inhibitionsyrkande så länge ställföreträdare för den enskilde inte hade begärt att de ifrågavarande medlen skulle betalas ut. Vid telefonsamtalet återtogs inhibitionsyrkandet muntligt och nämnden begärde anstånd med att utveckla sin talan i kammarrätten. Nämnden återkallade sedan sitt inhibitionsyrkande skriftligen. Med anledning av att den enskildes ställföreträdare sedan begärde utbetalning av medlen kom nämnden in med ett nytt inhibitionsyrkande. Kammarrätten beslutade den 16 oktober 2000 att meddela prövningstillstånd i målet och att inhibera länsrättens dom.

Av 27 § LSS framgår att beslut i frågor som rör insatser för enskild enligt 9 § samma lag – vari innefattas korttidsvistelse utanför det egna hemmet – gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det har vunnit laga kraft. Något sådant förordnande har inte meddelats av länsrätten i detta fall.

Ett nytt ärende lades upp och JO Berggren beslutade att inhämta yttrande från Kammarrätten i Göteborg över vad som förekom vid Bengt Asplunds telefonsamtal med nämnden den 15 september 2000. Yttrandet skulle avse lämpligheten och riktigheten av de besked och upplysningar Bengt Asplund lämnade nämnden med anledning av nämndens inhibitionsyrkande.

Utredning

I yttrande anförde kammarrättsassessorn Bengt Asplund följande (bilagan utesluten här).

Mitt telefonsamtal den 15 september 2000 med Birgitta Wigerfelt-Lans föranledde en notering samma dag, se bilaga.

Anledningen till samtalet var utformningen av handikappomsorgsnämndens skrivelse den 11 september 2000. Såvitt jag nu kan minnas påpekade jag inledningsvis att det inte fanns ett uttryckligt överklagande och att det vore bra om ett sådant kom in till kammarrätten även om det inte var nödvändigt. Skrivelsen hade registrerats som ett överklagande och fick godtas som ett sådant. Vidare framhöll jag att några skäl inte angivits i skrivelsen. Jag hade inte närmare satt mig in i målet men noterat att sakfrågan rörde en engångsutbetalning om 8 850 kr avseende kostnaden för en lägervistelse den 26 juni–den 3 juli 2000. Jag uppgav att en prövning av inhibitions-yrkandet skulle komma att grundas på tidigare handlingar eftersom ingenting nytt tillkommit i kammarrätten. Samtidigt ansåg jag att nämnden borde ges en chans att komma in med sina argument, vilket dock inte kunde ske om inhibitionsyrkandet kvarstod. Innebörden av det besked jag gav till Birgitta Wigerfelt-Lans var därför att nämnden hade att välja mellan en omedelbar prövning av inhibitionsyrkandet eller att ånyo begära en sådan prövning, antingen när nämnden utvecklat grunderna för sin talan eller dessförinnan, om T.E:s föräldrar, som fått kopia av nämndens skrivelse, krävde verkställighet av länsrättens dom. Närmare minne av hur jag formulerade mig har jag inte så här ett halvår efteråt. Utfallet av samtalet framgår av min notering den 15 september 2000.

Vid en eftergranskning har jag funnit att jag förfarit felaktigt i mitt försök att pragmatiskt lösa det dilemma som ett blankt inhibitionsyrkande och en engångsutbetalning kan innebära. Vid en motsvarande situation idag skulle jag ha tagit upp inhibitionsfrågan till prövning direkt, varvid fått vägas in den omständigheten att saken rörde en engångsutbetalning för en insats i förfluten tid.

Kammarrättspresidenten Anitha Bondestam yttrade följande.

Jag delar Bengt Asplunds uppfattning att frågan om inhibition borde ha tagits upp till prövning direkt. Jag kommer att aktualisera frågan i domstolen så att en upprepning förhindras.

JO Berggren anförde i beslut den 2 maj 2001 följande.

De inledningsvis i detta beslut redovisade uppgifterna om Bengt Asplunds besked till handläggaren hos nämnden med anledning av inhibitionsyrkandet härrör från en tjänsteanteckning som upprättats av en föredragande hos JO vid ett telefonsamtal med Bengt Asplund den 30 januari 2001. I yttrandet till JO har Bengt Asplund, utifrån sin minnesbild av samtalet med handläggaren hos nämnden, gett en utförligare beskrivning av detta och innebörden av de besked han lämnade. Av yttrandet framgår att Bengt Asplund gav uttryck för att nämnden kunde vänta med att framställa sitt inhibitionsyrkande antingen till dess att nämnden utvecklat sin talan i målet eller dessförinnan, om företrädare för den enskilde begärde verkställighet av länsrättens dom. Handläggaren hos nämnden tog uppenbarligen fasta på Bengt Asplunds besked eftersom inhibitionsyrkandet återkallades muntligen vid samtalet varvid nämnden också begärde anstånd för att utveckla grunderna för sin talan. Det kan noteras att nämnden i sin skrivelse den 11 september 2000 med begäran om inhibition framfört att nämnden inom tre veckor skulle komplettera sin talan. Nämnden begärde i en skrivelse den 6 oktober 2000 inhibition av länsrättens dom, sedan den enskildes ställföreträdare begärt utbetalning av medlen.

Handläggningen ger mig anledning att anmärka följande.

Med hänsyn till att länsrättens dom gällde omedelbart var ett inhibitionsyrkande från nämnden i samband med ett överklagande i princip en förutsättning för att nämnden skulle kunna anstå med verkställigheten av domen. Nämndens skrivelse den 11 september 2000 hade godtagits som överklagande och det framställda inhibitionsyrkandet borde därför på sätt som kammarrätten gett uttryck för i sitt remissvar ha tagits upp till prövning direkt. Bengt Asplunds besked vid telefonsamtalet den 15 september 2000 om att nämnden kunde vänta med att framställa sitt inhibitionsyrkande gav således inte en korrekt bild av nämndens handlingsalternativ. Det inträffade ger mig också anledning att erinra om vikten av noggrannhet och dokumentation vid domstolens muntliga underhandskontakter med parter.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Fråga om en länsrätts avgörande av mål innan den för klaganden beviljade anståndstiden löpt ut

(Dnr 2533-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Rune Leth på Länsrättens i Göteborg handläggning av sex mål rörande fråga om yrkande om omprövning av pensionsgrundande inkomst kommit in i rätt tid till skattemyndigheten. Rune Leth anförde bl.a. följande. Länsrätten förelade den 8 maj 2000 hans ombud, Ralph Göransson, att senast den 15 juni 2000 komma in med en skrivelse och utveckla talan. Sedan ombudet den 11 maj tillskrivit domstolen och bett den avvakta vidare besked, avgjorde länsrätten målen den 31 maj 2000. Varken länsrättsassessorn, som dömt i målen, eller lagmannen har lämnat tillfredsställande besked om varför målen avgjorts innan den beviljade anståndstiden löpt ut.

Utredning

Efter remiss uttalade länsrätten, lagmannen Ingvar Paulsson, följande (bilagorna utelämnade här).

Sakfrågan gällde Rune Leths yrkande om ändring av den pensionsgrundande inkomsten för åren 1972–1977. Hans begäran om detta hade kommit in till skattemyndigheten den 13 juli 1999. Genom beslut den 15 februari 2000 avvisade skattemyndigheten Rune Leths begäran såsom för sent inkommen.

Rune Leth överklagade skattemyndighetens avvisningsbeslut i överklagande som kom in till länsrätten den 18 april 2000 (mål nr 2513- -2518-00). Frågan som skulle bedömas var alltså om skattemyndigheten hade gjort rätt som avvisade hans begäran såsom för sent inkommen.

Målen lottades på rotel 14 som innehas av länsrättsassessorn Kjell Fredrickson. Hans beskrivning av händelseförloppet framgår av bifogade yttrande (bilaga 1). Kjell Fredrickson drog den slutsatsen av överklagandet (bilaga 2) och skattemyndighetens handlingar att Rune Leth begärde anstånd med att utveckla yrkande och grunderna för sin talan. Rune Leth förelades därför den 8 maj 2000 att senast den 15 juni 2000 utveckla yrkande och grunderna för sin talan.

Den 15 maj 2000 inkommer till länsrätten en skrivelse från Leths ombud Rune Göransson (bilaga 3) där han, som Kjell Fredrickson uppfattar det, vill

att länsrätten skall avvakta med avgörandet av målen till dess att kammarrätten avgjort om Rune Leth kunde få resning i frågan. Kjell Fredrickson uppfattade detta som svaret på föreläggandet den 8 maj och att något ytterligare material därför inte skulle tillföras ärendet från Rune Leth. Kjell Fredrickson gjorde då den avvägningen att frågan om resning inte påverkade bedömningen av om Rune Leths ansökan till skattemyndigheten hade kommit in i rätt tid. Han avgjorde därför, som ensamdomare, målen på befintligt material. Domarna meddelades den 31 maj 2000 (bilaga 4).

Kontakter efter målens avgörande

Efter målens avgörande var det en telefonkontakt mellan Kjell Fredrickson och Rune Leth. Några minnesanteckningar finns inte eftersom målen var avgjorda. Som framgår av bilaga till Rune Leths JO-anmälan skrev han den 14 juni 2000 till lagmannen på länsrätten och bad om en förklaring till hur besluten kunde fattas redan den 31 maj. Mitt svar av den 19 juni finns också som kopia till JO-anmälan. Min åtgärd när jag fått Rune Leths brev var att efterhöra med Kjell Fredrickson vad som förevarit i ärendet. När jag då fick klart för mig att det varit en direktkontakt mellan Rune Leth och Kjell Fredrickson var min slutsats att jag inte kunde tillföra någon ytterligare förklaring om hanteringen, vilket jag meddelade i mitt brevsvar.

Slutsatser

Rune Leths anmälan avser två huvudfrågor, nämligen 1. om det var rätt att avgöra målen innan tiden för föreläggandet hade gått ut och 2. om lagmannen hanterade Rune Leths begäran om en förklaring på rätt sätt.

Enligt länsrättens uppfattning har något formellt fel inte begåtts vid handläggningen av målen. En domare hanterar och avgör målen på eget ansvar. När målen nu är avgjorda kan man möjligen fundera över om det överhuvudtaget var nödvändigt att ge ett föreläggande om att slutföra talan. Under alla omständigheter var det rimligt att uppfatta ombudets skrivelse som att något ytterligare material inte skulle tillföras ärendet, vilket föreläggandet avsåg. En möjlig åtgärd i detta läge hade varit att ta ytterligare en kontakt för att reda ut saken. Samtidigt måste vägas in att målen inte avsåg en materiell prövning utan den formella frågan om Rune Leths begäran hos skattemyndigheten hade kommit in dit för sent. Länsrätten kan således inte se att det har begåtts något fel vid handläggningen.

Vad gäller lagmannens brevsvar kan man naturligtvis ha synpunkter på hur ingående undersökning av saken som borde göras. För egen del såg jag det inte som nödvändigt att försöka förklara saken mer ingående än vad jag fick klart för mig att Kjell Fredrickson hade gjort. Eftersom jag själv inte deltagit i handläggningen var min uppfattning den att det bästa svaret kunde ges av den som handlagt målen. Jag kan därför inte finna att det var fel att svara på det sätt som jag gjorde.

I beslut den 5 mars 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår följande. I överklagandeskrivelsen, som är daterad den 2 mars 2000, begärde Ralph Göransson anstånd t.o.m. den 31 mars 2000 ”för överklagandet av” sex angivna beslut av skattemyndigheten. Något yrkande eller några grunder för överklagandet angavs inte. Länsrätten förelade den 8 maj 2000 Ralph Göransson, som ombud för Rune Leth, att senast den 15 juni samma år utveckla yrkande och grunderna för Rune Leths talan. Om

något yttrande inte kom in, kunde målen enligt föreläggandet ändå komma att avgöras.

Länsrätten mottog den 15 maj följande skrivelse från Ralph Göransson:

Angående Länsrättens mål nr 2513- -2518-00

I egenskap av ombud för Rune Leth får jag meddela att skattedirektören Kjell Holmström och Rune Leth hos Kammarrätten i Göteborg begärt resning i saken. Jag får därav be Länsrätten ha vänligheten avvakta vidare besked, då det kan vara så att Kammarrätten tillställer Länsrätten ärendet för avgörande.

Länsrätten meddelade dom i målen den 31 maj 2000 varigenom Rune Leths överklagande avslogs.

Jag gör följande bedömning.

Om en domstol har satt ut en frist inom vilken en part har att vidta en viss processhandling skall denne naturligtvis kunna utgå från att han eller hon inom denna tid har möjlighet att vidta denna handling. Det är därför inte acceptabelt att domstolen utan att försäkra sig om att parten slutfört sin talan i den förelagda delen avbryter fristen exempelvis genom ett slutligt avgörande i saken.

Enligt min mening kan det av ordalydelsen i skrivelsen som kom in till länsrätten den 15 maj 2000 inte utläsas att Rune Leth därigenom avsett att efterkomma föreläggandet den 8 maj. Länsrätten borde därför inte, i allt fall inte utan ytterligare besked från Rune Leth, ha avgjort målen innan fristen gick ut den 15 juni. Jag är således kritisk till länsrättens handläggning.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Disciplinansvar för en tjänsteman hos Statens kriminaltekniska laboratorium med anledning av felvägning av narkotika

(Dnr 3689-1998)

Anmälan

I en skrivelse till JO anmälde J.P. Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL).

Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande. Med anledning av att J.P. m.fl. var misstänkta för grovt narkotikabrott och försök till grov varusmuggling av narkotika lämnade polismyndigheten ett uppdrag till SKL att analysera den beslagtagna narkotikan. Den aktuella narkotikan (amfetamin) hade förvarats i flaskor av keramik. Analysen utfördes av forensiska laboranten Kerstin Magnusson den 12 maj 1998. Enligt ett av henne samma dag upprättat analysbesked vägde narkotikan 2 325 gram J.P. m.fl. åtalades vid Norrköpings tingsrätt för de misstänkta brotten. I rättegången anförde J.P. att narkotikan vägt omkring 1 800 gram Kerstin Magnusson hördes i tingsrätten. Domstolen fann att mängden narkotika uppgått till 2 325 gram J.P. dömdes för de nämnda brotten och andra brottsliga gärningar till fängelse sex år. Han överklagade tingsrättens dom till Göta hovrätt och begärde att utredningen i målet skulle kompletteras genom en omvägning av narkotikan. Hovrätten avslog hans begäran. J.P. lämnade då själv ett uppdrag till SKL att väga narkotikan. Vid omvägningen, som utfördes av Kerstin Magnusson den 28 juli 1998, framkom att hon vägt fel vid den första vägningen, då hon från den angivna totalvikten dragit endast en av två isärskurna keramikflaskhalvor. Enligt den nya vägningen uppgick vikten av narkotikan till 1 864 gram Kerstin Magnusson hördes även i hovrätten. Hovrätten satte ned J.P:s straff till fängelse fem år och sex månader, främst med hänsyn till vad som framkommit i hovrätten om den mängd narkotika som avsågs med åtalet i den aktuella delen.

J.P. riktade i anmälan kritik mot Kerstin Magnusson och SKL på bl.a. följande grunder. Kerstin Magnusson har vid sin felaktiga vägning av narkotikan den 12 maj 1998 brutit mot SKL:s regler om att två personer skall närvara vid vägningsproceduren. När Kerstin Magnusson hördes under ed i rättegången undanhöll hon att hon brutit mot reglerna. Hon reagerade då inte heller på att vikten av två lika stora och lika mycket fyllda flaskor skilde nästan ett halvt kilo. SKL har förbisett eller ignorerat Kerstin Magnussons regelbrott och inte i tillräcklig utsträckning granskat de felaktigheter som förekommit.

Utredning

Sedan SKL överlämnat ärendet till Åklagarmyndigheten i Linköping beslutade biträdande chefsåklagaren Jonas Strömberg den 25 augusti 1998 att för-

undersökning inte skulle inledas; vad som framkommit beträffande handläggningen av ärendet gav inte anledning anta att straffbar oaktsamhet förelegat.

Laboratoriechefen Ingvar Kopp beslutade den 14 september 1998 att ärendet inte skulle överlämnas till personalansvarsnämnden.

Sedan förundersökning inletts vid åklagarmyndigheten lades denna förundersökning ned genom beslut av biträdande överåklagaren Ulf Dighed den 18 juni 1999; i den mån oaktsamt handlande skulle kunna styrkas beträffande de enskilda handläggarna vid SKL ansågs eventuell gärning som ringa.

SKL:s regler för handläggning av droganalysenhetens ärenden (utdrag ur ”Handbok för droganalysenheten”) fanns tillgängliga.

Anmälan remitterades till SKL för utredning och yttrande efter hörande av vederbörande handläggare.

SKL avgav den 16 november 1998 remissyttrande och fogade till detta bl.a. ett yttrande av Kerstin Magnusson.

I Kerstin Magnussons yttrande anfördes bl.a. följande (bilagor här uteslutna).

Materialet bestod av tre st Geneverflaskor i keramik (ogenomskinliga).

– – –

Vid vägning av flaska 1 gjordes misstaget. Jag vägde bägge flaskhalvorna inklusive pulver. Efter urskrapning av pulvret och när jag ska väga de bägge flaskhalvorna tomma, har jag bara vägt den ena flaskhalvan och dragit den vikten från vikten med pulver och flaskhalvor. Därefter gör jag alla analyser, räknar ut mina vikter, skriver ut ärendet samt expedierar ärendet. Dessförinnan kontrollräknas och läses ärendet av Eva Hedman.

En tid lite senare kallas jag till telefonförhör och jag vidtalas 20 minuter innan. Jag tar fram analysprotokoll och labrapport liksom de tomma flaskorna som vi behållit i interimskåpet som åskådningsmaterial. Jag kontrollerar siffror och uträkningar samt bad någon (minns ej vem) att kontrollräkna igen. Jag tänker att flaska 1 väger mindre än flaska 2 men ser att godset är tunnare i flaska 1 samt att flaska 2 verkar hårdare bränd (mer sintrad vilket ger ett tätare och tyngre material). Jag bedömer det som rimligt.

Vid förhöret ifrågasätts ej min vägning. Det som diskuteras är huruvida sprit runnit ner i pulvret och blött ner det, speciellt är det flaska 3 som diskuteras då den på bilden uppifrån verkar blöt, vilket den är då det är paraffinskiktet som fotograferats. – – –

En kallelse till Hovrätten inkommer om att jag ombedes vittna 980805.

En privat analysbegäran har inkommit 980723 angående omvägning. Uppdragsgivare är den åtalade.

Jag var inte på SKL, då jag hade semester, men åkte till arbetet av en händelse och fick då reda på att omvägning var begärd. Per och jag bestämde att jag skulle komma till arbetet så att jag fick göra omvägningen eftersom jag var handläggare till ärendet.

980728 kommer jag in och gör omvägningen. Då ser jag att material 1 ej kan ha torkat så mycket. Jag tar fram flaskorna och DÅ 980728 upptäcker jag mitt fel. Den flaskhalva som innehållit minst pulver är ej vägd. Den vägde 460,5 gram.

Jag pratar med Per. Jag öppnar ärendet och skriver ut ett nytt protokoll med rätt vikt samt skriver tydligt i ärendeanmärkning att det är en rättelse, se bil. 2. Jag skriver ett kvalitetsbristprotokoll. Jag ber Per om hjälp att skriva ett protokoll till advokatbyrån som begärt omvägningen. Per skriver detta protokoll som jag kontrolläser och skriver på. Jag ser ej att det är feldaterat. Där står att omvägningen är gjord 980708 men det var 980728 se bil 3. Vidare skriver Per och sänder beklagande till advokatbyrån se bil 4.

Efter det åker jag 980805 till Hovrätten i Jönköping där jag berättar om mitt misstag. Jag berättar även att jag brustit i rutiner då vi ska vara två som väger alla material över 100 gram, men förklar[ar] även att vi har en rutin att alltid väga material när vi packar upp det. Nu kommer frågan upp om fuktigt material eller ej. Jag hävdar att materialet var normalt amfetamin ej fuktigt pulver. Jag har stöd av Per som ju var med och öppnade flaskorna och såg materialet.

J.P. har i sin anmälan gjort gällande att jag under ed skulle ha undanhållit information om att det skett en felvägning. Det är viktigt för mig att få påpeka att jag ej haft någon vetskap om min felvägning förrän vid omvägningen 980728 då jag genast åtgärdade felet genom dokumentation se bil 2, 3 samt 4, och alltså ej förtigit något. Jag vill också peka på de olyckliga omständigheterna att foto och videodokumentationen drog ut på tiden till kl 19 en fredagkväll och att ingen personal fanns kvar på enheten då jag kom upp med materialet. Jag bedömde det som nödvändigt att väga det uppackade materialet och dokumentera det eftersom materialet alltid ska vägas vid uppackning och jag ej ville låta materialet ligga ovägt över helgen.

Det som har hänt är mycket olyckligt och jag beklagar det inträffade.

I SKL:s yttrande anfördes bl.a. följande (bilagor här uteslutna).

SKL:s yttrande koncentreras på tre frågor, nämligen

a. om Kerstin Magnusson är värd klander och påföljd för det styrkta och erkända misstag som hon har begått,

b. om SKL har förbisett/ignorerat den felvägning som skett,

c. om SKL:s övergripande och droganalysenhetens mera specifika rutiner är behäftade med brister som kan ha föranlett eller åtminstone bidragit till att misstag av detta slag kan begås.

a. Det enskilda misstaget

När misstaget uppdagades, vilket alltså gjordes av Magnusson själv, försökte hon inte på något sätt dölja det utan anmälde det och följde därefter SKL:s rutiner för anmälan av kvalitetsbrister. Misstaget rapporterades också omgående skriftligen till både åklagaren genom ett nytt analysbesked och till försvarsadvokaten genom ett fax (se bilagor till Magnussons yttrande).

Ingen är ofelbar och vi måste – vid SKL liksom vid alla andra arbetsplatser – räkna med att anställda av olika skäl och under olyckliga omständigheter begår misstag. Det olustiga är, att misstag som begås här kan – om de inte upptäcks i tid – medföra antingen att någon ställs till ansvar för mer än som är sakligt korrekt eller att samma person kommer för lindrigt undan i den rättsliga prövningen. Båda fallen är i grunden oacceptabla, men kan tyvärr inträffa, särskilt om man betänker att SKL varje år handlägger mer än 18 000 ärenden (varav ca 12 000 avser droger av olika slag). Vart och ett av dessa ärenden innehåller dessutom i många fall flera olika material som ska analyseras eller undersökas. Handläggningstiderna måste också hållas korta för att polis och åklagare ska kunna respektera de fatalietider som finns för häktning o dyl.

Kerstin Magnusson är anställd vid SKL sedan 1990 och har under alla dessa år skött sina arbetsuppgifter mycket bra. Något liknande misstag som det nu aktuella har hon veterligt inte begått under sin anställningstid. Hon befordrades till gruppchef i oktober 1997. Även dessa uppgifter sköter hon på ett bra sätt.

b. Har händelsen ignorerats?

Självfallet kan misstag av det här slaget aldrig ignoreras! De måste dokumenteras och utredas omsorgsfullt för att bringa klarhet i vad som har skett. Vi måste t ex försäkra oss om att ingen narkotika har förlorats på oegentligt sätt (låt vara att det i det här fallet var en för hög mängd som angavs.) Vi måste

också överväga anmälan till åklagare om eventuellt brott samt, beroende på åklagarens beslut, anmälan i disciplinär ordning.

Felvägningen anmäldes av SKL till åklagarmyndigheten i Linköping, som efter utredning avskrev ärendet (bilaga 2). Med anledning av vad som sagts under avsnitt a. ovan har jag som laboratoriechef beslutat att inte vidtaga någon ytterligare åtgärd, som exempelvis anmälan till personalansvarsnämnden. Händelser av det här slaget är psykiskt mycket pressande för personalen och jag anser inte att påföljder av något slag är motiverade i det här fallet.

c. Handläggningsrutiner

SKL driver sedan ett par år en process som ska leda fram till att huvuddelen av alla metoder ska vara ackrediterade av SWEDAC. För droganalysenhetens del skedde ackrediteringsbedömningen i september 1997 och Swedac har därefter beslutat om godkännande. Denna kvalitetsgenomgång har bl a medfört att rutinerna är väl dokumenterade.

I det aktuella fallet har Kerstin Magnusson inte följt reglerna fullt ut, i första hand genom att inte se till att ytterligare en person deltog i vägningen av materialet. Skälen till detta liksom omständigheterna då det hände har hon redovisat i sitt yttrande. De regler hon brutit mot framgår av bilaga 3.

Jag anser inte att man av det inträffade kan dra några generella slutsatser om att de nuvarande rutinerna och reglerna är behäftade med sådana brister att de måste ändras, varken de övergripande SKL-rutinerna eller de specifika rutinerna vid droganalysenheten. Snarast handlar det om att uppmana personalen att dra lärdomar av det inträffade samt att ytterligare framhålla vikten av att reglerna följs med tanke på de allvarliga konsekvenser misstag kan få för enskilda personer. Jag kommer att se till att så sker genom enhetschefernas försorg.

J.P. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 14 mars 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Det är givetvis av stor vikt att SKL:s analyser av bevismaterial handläggs med största noggrannhet. Felaktigt redovisade resultat kan bl.a. leda till felaktiga brottmålsdomar när det gäller såväl bevisprövningen som straffmätningen. Av utredningen i ärendet framgår att SKL i medvetande härom anpassat sina rutiner efter högt ställda krav på noggrannhet. Trots detta har misstag i detta fall begåtts. Vad som framkommit ger mig till en början inte anledning att vidare utreda SKL:s handläggningsrutiner.

När det därefter gäller Kerstin Magnussons ansvar för det inträffade gör jag följande bedömning.

Kerstin Magnusson har i analysbeskedet från vägningen av den aktuella narkotikan den 12 maj 1998 kommit att i den angivna vikten på narkotika inkludera vikten av en halv keramikflaska som narkotikan förvarats i. Därigenom har på analysbeskedet vikten på narkotikan angivits till ett med 460,5 gram för högt värde. Vid vägningen frångick hon SKL:s föreskrifter enligt vilka en annan person i detta fall skulle ha deltagit vid vägningen. Genom dessa brister i handläggningen anser jag att Kerstin Magnusson i allt fall av oaktsamhet har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen och därigenom gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. Jag överlämnar därför ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplin-ansvar.

Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 22 augusti 2000 ålade Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd Kerstin Magnusson disciplinpåföljd i form av varning.

Beslutet vann laga kraft.

Patent- och registreringsverkets (PRV) handläggning av ett ärende om registrering av näringsförbud. Bland annat uttalanden angående att PRV kontaktat tingsrätten för att få besked om en dom om näringsförbud var omedelbart verkställbar

(Dnr 2336-1999)

Anmälan

I en anmälan den 9 juni 1999 till JO framförde Jan-Åke Nyström, i egenskap av offentlig försvarare för Roger G., klagomål mot Patent- och registreringsverket (PRV) och Jakobsbergs tingsrätt. Han uppgav bl.a. följande.

Roger G. hade tidigare haft näringsförbud, vilket löpte ut den 5 mars 1999. Genom dom av Jakobsbergs tingsrätt den 17 juli 1998 meddelades han förlängt näringsförbud. Domen hade överklagats. I början av maj 1999 fick han en kallelse till kronofogdemyndigheten med anledning av tingsrättens dom. Kallelsen hade föranletts av att PRV låtit tingsrättens icke lagakraftvunna dom ligga till grund för uppgift i näringsförbudsregistret. Det framkom att handläggare hos PRV hade haft kontakt med tingsrätten angående frågan om verkställbarheten av förordnandet om förlängt näringsförbud. Tingsrätten hade lämnat beskedet att förordnandet gällde fr.o.m. att det gamla näringsförbudet löpte ut och inte från det att domen vann laga kraft. Jan-Åke Nyström anser det vara anmärkningsvärt att PRV begärt klarlägganden i verkställbarhetsfrågan från tingsrätten. Enligt Jan-Åke Nyström fanns det inte laglig grund för att registrera tingsrättens dom om näringsförbud i registret eller att i övrigt behandla den som verkställbar innan domen vunnit laga kraft. Han tillskrev PRV vid flera tillfällen angående detta, men PRV meddelade att registreringen skulle kvarstå. Någon fullföljdshänvisning lämnades inte i detta sammanhang.

Utredning

Jan-Åke Nyströms klagomål mot Jakobsbergs tingsrätt lades upp som ett särskilt ärende hos JO (dnr 3273-1999) och remitterades till tingsrätten.

Klagomålen mot PRV remitterades till verket, som i yttrande den 28 oktober 1999 anförde bl.a. följande.

De bakomliggande omständigheterna

Roger G. meddelades genom dom av Örebro tingsrätt den 29 juni 1994 näringsförbud under tre år från den dag domen i denna del vinner laga kraft mot honom. G. överklagade domen med beslutet om näringsförbud till Göta hovrätt. Hovrätten fastställde i dom den 11 oktober 1995 tingsrättens beslut om näringsförbud. Domen inklusive beslutet om näringsförbud överklagades till Högsta domstolen, som dock ej meddelade prövningstillstånd. Den 14 mars

1996 registrerade PRV näringsförbud, från och med den 5 mars 1996 till och med den 4 mars 1999, för G.

Genom dom av Jakobsbergs tingsrätt den 17 juli 1998 meddelades G. förlängt näringsförbud till den 5 mars 2001. Domen kom PRV tillhanda den 20 juli 1998. Eftersom det var lång tid kvar av det ursprungliga näringsförbudet och domen ej vunnit laga kraft lades domen för bevakning. Meddelande om att avgörandet fullföljts i vad avser ”påföljden/åtgärden” inkom till PRV den 16 september 1998.

Eftersom den bevakningsrutin som planerats för handläggningen av det förlängda näringsförbudet inte följdes, kom sedvanlig underrättelse om att näringsförbudet upphört att sändas ut även i detta fall.

Den 10 mars 1999 fick PRV ett brev från kronofogdemyndigheten i Stockholm, i vilket det påpekades att PRV sänt ut underrättelse om att näringsförbudet upphört men att enligt dom är näringsförbudet förlängt till den 5 mars 2001. PRV fann då att beslutet om förlängt näringsförbud var utformat så att det inte otvetydigt framgick huruvida det tidigare meddelade förbudet skulle löpa utan avbrott, eller om det för verkställighet krävdes laga kraft.

PRV sände den 23 mars 1999 per telefax en förfrågan till Jakobsbergs tingsrätt om från vilken tidpunkt det förlängda näringsförbudet skulle gälla. Birgitta Höög, tf. rådman vid Jakobsbergs tingsrätt uppgav per telefon den 30 mars 1999 att förlängningen gällde från och med att det gamla näringsförbudet löpt ut och inte från laga kraft. PRV fick även denna uppgift skriftligen bekräftad genom telefax samma dag. I telefaxet uppgav Birgitta Höög följande: ”Enligt min mening innebär tingsrättens beslut att *förlänga* näringsförbudet till 2001-03-05 att det tidigare näringsförbudet har förlängts med två år. Således gäller tingsrättens beslut *inte från laga kraft*.” PRV registrerade det förlängda näringsförbudet i enlighet med den uppgift som på så sätt lämnats av tingsrätten.

Den 21 maj 1999 inkom en begäran per telefax från advokaten Jan-Åke Nyström om att PRV skulle dementera för alla berörda uppgiftsmottagare att det förlängda näringsförbudet trätt i kraft.

Samma dag fick PRV ett via Kronofogdemyndigheten i Stockholm del av ett telefax från Jakobsbergs tingsrätt (Robert Malm). I detta telefax meddelade tingsrätten kronofogdemyndigheten att beslutet om förlängt näringsförbud vunnit laga kraft.

Den 25 maj 1999 mottog PRV telefax från kronofogdemyndigheten. I telefaxet uppgavs följande. ”Enligt telefon med Birgitta Höög på Jakobsbergs tingsrätt har inte näringsförbudet vunnit laga kraft. Således önskar tillsynsmyndigheten en bekräftelse från PRV att G. inte har näringsförbud för närvarande enligt näringsförbudsregistret”. Till telefaxet bifogades ett samma dag daterat telefax som Jakobsbergs tingsrätt (Robert Malm) sänt till kronofogdemyndigheten. I det telefaxet uppgavs: ”Med ändring av vad som tidigare meddelats. G. har överklagat tingsrättens beslut om förlängt näringsförbud. Om inte G. återkallat sitt överklagande har beslutet således inte vunnit laga kraft.”

Samma dag, den 25 maj, erhöll PRV en begäran per telefax från Nyström om dementi och tillrättaläggande avseende det felaktigt registrerade näringsförbudet. Eftersom Nyström ansåg att handläggaren hos PRV dröjt med att efterkomma hans begäran tillskrev han även chefen för bolagsavdelningen med hemställan om besked.

Nyström har också vid upprepade tillfällen per telefon framställt begäran om rättelse av näringsförbudsregistret. PRV har vid dessa samtal upplyst Nyström om att verket registrerat förlängning av näringsförbudet i enlighet med tingsrättens instruktioner och att det för ändring av registreringen krävs att PRV får en ny underrättelse från tingsrätten.

Den 31 maj inkom ett telefax från Nyström med begäran om besked i ärendet.

Samma dag inkom telefax från kronofogdemyndigheten, med önskan om skriftligt besked från näringsförbudsregistret om tillsynen över ålagt näringsförbud skall gälla eller inte.

PRV fick inte från tingsrätten någon underrättelse eller någon annan upplysning om G:s näringsförbud. På grund av Nyströms och kronofogdemyndighetens begäran om rättelse av registret sände PRV den 1 juni 1999 en ny förfrågan till tingsrätten om huruvida förlängningen av näringsförbudet skall gälla omedelbart, dvs. oberoende av laga kraft, och om beslutet var verkställbart och därmed registrerbart. Tingsrätten svarade, samma dag per telefax, att den tidigare avgivna uppfattningen, såsom den angetts i skrivelse av den 30 mars 1999, vidhölls.

Den 1 juni 1999 inkom ännu en skrivelse från Nyström i vilken han återigen betonade att domen inte vunnit laga kraft och därmed inte är verkställbar. Enligt hans uppfattning kan inte PRV vid en oklar domsformulering begära in domstolens yttrande.

PRV meddelade i skrivelse den 3 juni 1999 till Nyström att verket inte funnit skäl att ändra den gjorda registreringen.

PRV:s bedömning

Enligt 23 § lagen (1986:436) om näringsförbud skall PRV föra register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud. Enligt 3 § förordningen (1986:441) om underrättelser angående näringsförbud m.m. ska domstolarna sända uppgifter om näringsförbud till bl.a. PRV. Denna underrättelseskyldighet fullgörs i praktiken så att domstolarna sänder kopia av själva domen/beslutet. Med hänsyn till den informationsskyldighet som PRV har enligt 8 § näringsförbudsförordningen och att registret är offentligt samt att näringsförbud innebär ett allvarligt ingripande i den personliga näringsfriheten är det av stor vikt att den information som finns i näringsförbudsregistret korrekt återspeglar de beslut som domstolen fattat. Det är med andra ord angeläget att domstolens beslut om näringsförbud är så tydligt formulerat att några tolkningsproblem inte uppstår.

Enligt PRV:s uppfattning har lagstiftaren förutsatt att PRV inte i något fall skulle behöva göra en egen bedömning eller tolkning vad gäller innebörden av de domar/beslut om näringsförbud som domstolarna tillhandahåller.

Trots detta förekommer det inte sällan att besluten från domstolarna är oklara. PRV har ett antal gånger påtalat förhållandet, se t.ex. verkets yttranden över betänkandet ”Ett renodlat näringsförbud” (SOU 1995:1) och betänkandet ”Ett effektivare näringsförbud” (SOU 1997:123). Från PRV:s sida har även framförts önskemål om att underrättelse om näringsförbud ska ske på en särskild blankett liknande den som idag finns vid underrättelse om i vad mån konkurs avslutats med eller utan överskott. På så sätt skulle eventuella oklarheter kunna minimeras.

Av den nu lämnade redogörelsen framgår det dilemma som PRV ibland ställs inför. Det åligger PRV att registrera domstols förordnanden om näringsförbud, men det är inte verkets sak att självständigt tolka sådana avgöranden. Det låter sig sägas att en meddelad dom/beslut ska tala för sig själv och att det kan ses som principiellt tveksamt att i efterhand begära tolkningsbesked från domstolen. Men i de fall då beslutsutformningen verkligen lämnar utrymme för tvekan, och PRV:s alternativ skulle vara att avstå från registrering, måste det ändå anses försvarligt att verket kontaktar domstolen för att om möjligt få ett klarläggande. I den mån domstolen väljer att efterkomma önskemål om förtydligande, ligger det i sakens natur att PRV utför registrering i enlighet med domstolens besked.

I det aktuella fallet har frågan gällt om tidigare meddelat näringsförbud skulle förlängas trots att den nya domen inte vunnit laga kraft i motsvarande del. För att få svar på denna fråga har PRV, innan registrering gjordes, kontaktat tingsrätten för klargörande av från vilken tid det förlängda förbudet skulle gälla. Registrering av förlängningen har därefter skett i enlighet med

det svar som tingsrätten lämnat. Sedan Nyström påstått att registreringen av det förlängda näringsförbudet var felaktig har verket tagit ny kontakt med tingsrätten. Tingsrätten har vidhållit den till PRV lämnade uppgiften om startdag för förlängningen av näringsförbudet. Som nämnts anser PRV att om beslutet om näringsförbud är oklart, det är rimligt och lämpligt att verket ber domstolen om klargörande. I detta fall har domstolens svar varit entydigt. PRV har därför inte funnit skäl att ändra den gjorda registreringen. PRV anser sig inte heller kunna överpröva de svar som domstolen lämnat och registrera i strid med förtydligandet.

En tingsrättsdom om näringsförbud kan givetvis överklagas i den därför anvisade ordningen. Såvitt PRV har kunnat finna utgör däremot verkets åtgärd att registrera näringsförbud inte ett överklagbart beslut. Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Varken i lagen om näringsförbud eller i någon annan författning har PRV kunnat finna stöd för att en åtgärd som verket företagit i ärende om registrering av näringsförbud skulle kunna göras till föremål för överprövning. Registreringen av ett näringsförbud påverkar i sig inte rättsläget för den som förbudet uppges avse (jfr Hellners-Malmqvist; Nya förvaltningslagen, femte uppl., s. 238). Mot överklagbarhet talar också det förhållandet att en oriktig registrering kan rättas i administrativ ordning (jfr 9 § förordningen om underrättelser angående näringsförbud m.m.).

Vad gäller PRV:s dröjsmål med att registrera förlängning av G:s näringsförbud kan följande anföras. Praktiska skäl kan tala för att PRV vid en situation som i det aktuella fallet, med lång tid kvar av det ursprungliga näringsförbudet, väljer att avvakta med registreringen. Under mellantiden skulle en eventuell överprövning av bakomliggande dom kunna genomföras och registreringen således verkställas när det står utom allt tvivel att beslutet om förlängt näringsförbud vunnit laga kraft. Vad som här hänt är att bevakningsrutinerna åsidosatts, så att det felaktigt gått ut underrättelser om att det tidigare meddelade förbudet upphört. PRV beklagar naturligtvis att så skett.

PRV anser, med hänvisning till det ovan anförda, att det inte i övrigt vid verkets hantering av ärendet om förbudsförlängning har förekommit något som kan läggas PRV till last som fel eller försummelse.

Jan-Åke Nyström lämnades tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

JO:s ärende angående klagomålen mot Jakobsbergs tingsrätt avgjordes genom beslut av chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh den 9 mars 2000. I beslutet redogjordes för lagmannen Harald Rangnitts yttrande i ärendet, vari hade anförts bl.a. följande.

I förekommande fall meddelades dom med förordnande om näringsförbud den 17 juli 1998. Vid den tiden fanns det redan ett tidigare meddelat näringsförbud som gällde t.o.m. den 4 mars 1999, d.v.s. ytterligare drygt åtta månader. Det är därför inte förvånande att interimistiska åtgärder inte stod i blickpunkten vid domstillfället.

I domen gavs förordnandet om näringsförbud den utformningen, att Roger G. meddelades ”förlängt näringsförbud till 2001-03-05”. Något förordnande om tillfälligt näringsförbud meddelades inte.

Av det anförda följer, att något näringsförbud inte var gällande när väl det tidigare förbudet hade gått ut den 4 mars 1999 om inte domen av den 17 juli 1998 med förlängt näringsförbud då hade vunnit laga kraft. Birgitta Höög hade uppenbarligen inte klart för sig detta förhållande när hon under år 1999 hade kontakt med Patent- och registreringsverket och Kronofogdemyndigheten.

Vid min granskning av målet har jag uppmärksammat, att grunden till de problem som har uppkommit är att uppgift om domen med förlängt näringsförbud expedierades till Näringsförbudsregistret och Kronofogdemyndigheten utan att den hade vunnit laga kraft. Detta står i strid med 4 § första stycket förordningen (1986:441) om underrättelse ang. näringsförbud m.m. – – –

Sammanfattningsvis anser jag att det har förekommit fel vad gäller expedieringen i samband med domen den 17 juli 1998 och vid de kontakter som Birgitta Höög sedermera hade med Patent- och registreringsverket och Kronofogdemyndigheten. Inför dessa kontakter borde hon ha satt sig in i de aktuella rättsfrågorna. Såsom framgår av Birgitta Höögs yttrande till mig har hon nu kommit till insikt om sin felaktiga handläggning. Utöver konstaterandet att fel sålunda har förekommit finns det enligt min mening inte anledning till ytterligare åtgärder i ärendet.

Chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh uttalade i sitt beslut den 9 mars 2000 att han anslöt sig till vad Harald Rangnitt hade anfört och fann inte skäl till något ytterligare uttalande.

I beslut den 2 maj 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Anmälan mot PRV

Genom JO:s utredning och beslut i ärende dnr 3273-1999 finner jag klarlagt att Jakobsbergs tingsrätts dom den 17 juli 1998 med förlängt näringsförbud inte skulle ha expedierats till PRV på det sätt som skedde, eftersom den ännu inte hade vunnit laga kraft (se 4 § förordningen, 1986:441, om underrättelser angående näringsförbud m.m.).

PRV har i remissyttrandet lämnat en beskrivning av vilka åtgärder som vidtogs med anledning av tingsrättens dom. Av det anförda drar jag slutsatsen att PRV redan när domen kom verket till handa betraktade den som omedelbart verkställbar. Som jag nyss har berört var så emellertid inte fallet.

Jan-Åke Nyström har framfört klagomål mot att PRV sedermera tog kontakt med tingsrätten för att få upplysningar i frågan om domen var omedelbart verkställbar och för att myndigheten därefter i näringsförbudsregistret registrerade förlängt näringsförbud för Roger G.

Det är givetvis viktigt att förordnanden om näringsförbud utformas så tydligt som möjligt. Om sådana förordnanden ger anledning till tveksamhet anser jag att PRV bör vara oförhindrat att söka vägledning hos den domstol som har meddelat förordnandet (se även JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 490). Jag har därför inte något att erinra mot att PRV tog de ifrågavarande kontakterna med Jakobsbergs tingsrätt. Med hänsyn till de uppgifter som tingsrätten lämnade till PRV finner jag inte heller skäl att uttala någon kritik för att PRV registrerade förlängt näringsförbud för Roger G.

Jan-Åke Nyström har i anmälan påtalat att PRV inte lämnade någon fullföljdshänvisning till sitt besked om att inte ändra den ifrågavarande registreringen i näringsförbudsregistret.

Frågan om ett beslut är överklagbart får bedömas utifrån en tolkning av tillämpliga författningar och med beaktande av de principer om överklagbarhet som har utbildats i rättspraxis (se därom bl.a. Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen, 5 u. s. 232 f.). Dessa överväganden ankommer i första hand på beslutsmyndigheten – till grund för ställningstagandet om ett beslut skall

förses med fullföljdshänvisning – och på ordinarie överinstans, efter ett eventuellt överklagande av beslutet. Jag finner i förevarande fall inte skäl att göra något uttalande i frågan om PRV:s aktuella besked har utgjort ett överklagbart beslut.

Fråga angående utformningen av föreskrifterna om underrättelse om domar och beslut om näringsförbud

Av 4 § förordningen om underrättelser angående näringsförbud m.m. framgår att uppgifter om domar angående näringsförbud i regel skall sändas så snart domen har vunnit laga kraft medan uppgifter om beslut angående näringsförbud skall lämnas så snart beslutet har meddelats. Genom införandet av 8 a § lagen (1986:436) om näringsförbud har kronofogdemyndigheten getts möjlighet att ansöka om näringsförbud, under förutsättning att åklagaren förklarat sig avstå från sådan ansökan. Om kronofogdemyndigheten ansöker om näringsförbud skall ansökningarna handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Detsamma gäller om åklagaren för talan om näringsförbud i andra fall än i samband med brott. I dessa fall kommer således näringsförbudsfrågan att avgöras genom beslut.

Detta innebär att när domstolen förordnar om näringsförbud i en brottmålsdom skall uppgift om domen sändas till PRV först när domen har vunnit laga kraft. När samma slags förordnande sker i ett beslut enligt lagen om domstolsärenden skall uppgift om beslutet lämnas så snart det har meddelats. Den ifrågavarande bestämmelsen om underrättelser om avgöranden angående näringsförbud har enligt min mening därmed kommit att bli något inkonsekvent.

Jag sänder ett exemplar av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet.

På JO:s initiativ upptagen fråga om vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund

(Dnr 780-2000)

Initiativet

Enligt en remiss den 3 mars 2000 anmodades Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att lämna upplysningar och yttrande enligt följande den 28 februari 2000 upprättade promemoria.

I en artikel i Dagens Nyheter den 29 december 1999 uppgavs att det förekommer att beslut i ärenden rörande arbetslöshetsersättning fattas av personal som är anställd av fackförbund i stället för av handläggare vid arbetslöshetskassorna.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen får förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskilt subjekt endast med stöd av lag. Beslutsfattande i ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring innefattar myndighetsutövning. Myndighetsutövningen har enligt nämnda lag överlämnats till arbetslöshetskassorna. Något stöd i lag för överlämnande av uppgiften till fackförbunden från kassorna finns inte.

/ – – – /

Utredning

AMS åberopade följande yttrande av Försäkringsenheten vid AMS.

Det utmärkande för arbetslöshetskassorna, som i princip är enskilda rättssubjekt, är myndighetsutövning, dvs. administration av allmänna medel enligt regler som i allt väsentligt fastställts av statsmakterna. Kassornas förhållande till medlemmarna kan i viss utsträckning karaktäriseras som rent privat föreningsrättsligt och kassorna har ansetts kunna räknas till gruppen ”fristående offentligrättsliga subjekt”. Kassorna har inte inrangerats i myndighetssfären.

I regeringsformen 11 kap 6 § anges att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag. Överlämnandet till arbetslöshetskassorna har skett genom lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Förbudet att utan lagstöd överlämna uppgift som innefattar myndighetsutövning innebär att en arbetslöshetskassa inte utan stöd av lag kan överlämna myndighetsutövningen till en annan organisation eller enskild. Det finns inget lagligt stöd för en arbetslöshetskassa att överlämna sin rätt till myndighetsutövning till annan.

Arbetslöshetskassornas uppbyggnad och administration är inte helt enhetlig som framgår av tidigare efter begäran från JO översända upplysningar. Vissa kassor har vad som kan kallas en central administration och andra har en lokal administration. I en kassa med central organisation fattas normalt alla beslut som rör arbetslöshetsersättning av handläggare vid huvudkontoret, medan ansökningarna tas emot av de s.k. redogörarna vid respektive närliggande fackförbund. Om en kassa har lokal administration lämnas ansökningarna in till kassans lokalkontor, där också ersättningsbesluten fattas.

Det är inte ovanligt att de som i kassans namn utövar myndighetsutövning är formellt anställda av förbundet som ju är en annan organisation än arbetslöshetskassan. Det har således sedan lång tid förekommit att myndighetsutövning i arbetslöshetskassans namn utövats av personer formellt anställda i andra organisationer. Redogörare och andra handläggare kan vara

anställda av kassan, av närliggande förbund eller ha delad anställning. Det är skilda förhållanden i kassorna och är svåröverskådligt. Till de angivna tjänsterna är dessutom kopplade olika arbetsuppgifter i de skilda kassorna, i vissa kassor är de angivna handläggarna endast mottagare av handlingar och har eventuellt som uppgift att begära in komplettering i inkomna ärenden, i andra kassor kan det vara fråga om både handläggning och beslutsfattande.

Det är anställningsförhållandet som normalt binder tjänstemannen till en organisation. Den som inte har ett anställningsförhållande tillhör normalt sett inte organisationen. På arbetslöshetsförsäkringens område har dock alltsedan arbetslöshetsförsäkringen år 1935 blev en statlig angelägenhet myndighetsutövning i en kassas namn utövats av personal anställd av närliggande förbund. Förhållandena att myndighetsutövande personer inte är anställda direkt av kassan har således förelegat under mycket lång tid och det ligger nära till hands att förhållandena accepterats som sedvanerättsligt grundade och att det uppfattats som att en godtagbar koppling till arbetslöshetskassan förelegat. Det har inte uppfattats på annat sätt än att det är arbetslöshetskassan som varit myndighetsutövare och att de nu ifrågavarande handläggarna handlagt ärenden i kassans namn och på kassans uppdrag. Det föreligger således avtal mellan kassa och förbund där kassan köper tjänster av förbundet bl.a. i form av nu ifrågavarande uppgifter. AMS anser dock numera att företeelsen inte är formellt riktig och att det inte är godtagbart att låta förhållandena fortsätta även om de förelegat utan invändningar sedan tillkomsten av den ”allmänna” arbetslöshetsförsäkringen.

Av arbetslöshetskassan i rollen som utövare av myndighet måste krävas att grundläggande krav är uppfyllda. Personer som fattar beslut i arbetslöshetskassans namn skall således för att vara formellt berättigade till myndighetsutövning vara anställda av arbetslöshetskassan. Ett tänkbart resultat av överlämnande av myndighetsutövning till annan som skett utan lagstöd kan vara att ett beslut upphävs av domstol efter en prövning av beslutsdelegationens giltighet. Det föreligger inget sådant känt rättsfall i ärende rörande arbetslöshetsförsäkring.

En organisation (t ex en arbetslöshetskassa) får således inte delegera sin beslutsrätt till en annan organisation (t ex ett fackförbund) men det är enligt AMS uppfattning de facto vad som sedan länge (sedan 1935) skett och accepterats av alla inblandade parter. AMS anser att tiden är mogen för att ändra på detta vedertagna arbetssätt. AMS arbetar i sin tillsynsfunktion med att påverka de kassor som har sitt arbete organiserat på ifrågavarande sätt att ändra på nuvarande ordning med delegerad myndighetsutövning. AMS arbetar aktivt för att kassorna skall se till att all myndighetsutövning (all handläggning och alla beslut i ärenden rörande exempelvis medlemsinträde och arbetslöshetsersättning) skall skötas av personal anställd av arbetslöshetskassan. Utöver kontaktpersonernas arbete i sina respektive kassor är det aktuellt att i ett AMS Meddelande markera den förändring som AMS anser måste ske. Vidare har kontakter tagits med Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) för att ytterligare säkerställa att företeelsen med delegerad myndighetsutövning till icke anställd personal upphör snarast möjligt i de kassor som ännu inte ändrat på det ifrågasatta arbetssättet. Vanligtvis åtgärdar kassorna det på så sätt att handläggarna får ett anställningsförhållande direkt med kassan.

/ – – – /

I beslut den 27 december 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Av remissvaret framgår att handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring i vissa fall skett inom fackförbund. Enligt remissvaret köper berörda kassor dessa tjänster av respektive förbund i enlighet med avtal mellan dem. Av utredningen framgår också att rätten att besluta i dessa ärenden i besluts-

ordningen delegerats från kassan till handläggare inom förbundet. Avtalen mellan kassor och förbund har inte varit tillgängliga i min utredning. Jag kan därför inte uttala mig om huruvida berörda handläggare genom avtalen blivit att anse som en del av respektive arbetslöshetskassa. Med utgångspunkt från att så inte är fallet gör jag följande bedömning.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till privaträttsligt organ, såsom t.ex. bolag och föreningar. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall detta ske med stöd av lag.

I 5 § lagen om arbetslöshetsförsäkring föreskrivs att arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor. Något stöd i lag för överlämnande av uppgiften vidare finns inte. Beslutsfattande i ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring utgör självfallet myndighetsutövning. Frågan är då om den handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring som föregår beslutsfattandet också innefattar myndighetsutövning.

Något uttalande i frågan huruvida handläggningen av ett ärende som i sig innefattar myndighetsutövning utgör myndighetsutövning i alla sina led har inte gjorts vare sig i förarbeten eller doktrin. Att så inte nödvändigtvis behöver vara fallet skulle möjligen kunna utläsas av 11 kap. 6 § regeringsformen eftersom det där talas om dels förvaltningsuppgifter, dels förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Sannolikt syftar denna uppdelning i första hand på olika slag av ärenden och inte på delar av beredningen i motsats till beslut i samma ärende, men någon vägledning ges inte av lagstiftaren. Om det nu skulle vara så att det finns en möjlighet till uppdelning av handläggningen kan man fråga sig om t.ex. kontroll av att inlämnade handlingar är kompletta eller införskaffande av ytterligare handlingar eller sammanställning av materialet i ett ärende är hänförligt till myndighetsutövning. Svaret blir uppenbarligen ja om åtgärden kombineras med någon form av föreläggande för den enskilde att komma in med en handling eller att annars vidta en åtgärd. Mera tveksamt skulle det kunna vara om den begärda insatsen bygger på ett helt frivilligt åtagande från den enskildes sida. Skulle emellertid passivitet från den enskilde i en sådan situation kunna påverka utgången av ärendet, talar det mesta för att det är fråga om myndighetsutövning. Ansvaret för att utredningen leder fram till ett användbart beslutsunderlag - som förutsätter en sammanställning av materialet - utgör också som jag ser det myndighetsutövning.

Vägledande för tolkningen blir närmast om åtgärden kan ses som ett offentligrättsligt ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Någon säker gränsdragning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar respektive inte innefattar myndighetsutövning går dessvärre inte att göra. En bedömning får många gånger göras i det enskilda fallet.

Den handläggning som föregår beslutsfattandet i ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring syftar i huvudsak till att få fram ett användbart beslutsunderlag och består i att granska ingivet material och eventuellt begära kompletteringar från den enskilde. Handläggarens åtgärder måste typiskt sett kunna påverka vilket beslut som fattas. Passivitet från den enskildes sida medför också konsekvenser för beslutsfattandet. AMS anger t.ex. i sina kommentarer till 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring att det vid begäran

om komplettering samt vid kommunicering bör anges att beslut kommer att fattas på det material som finns om sökanden inte hör av sig inom utsatt tid. Med hänvisning till vad som sagts ovan får även handläggningen inför beslutsfattandet anses omfatta myndighetsutövning.

AMS tar vidare i sitt remissvar upp ärenden rörande medlemskap i kassorna. Den som uppfyller förutsättningarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring kan inte vägras medlemskap. Vidare kan beslut i sådana ärenden enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor överklagas till allmän förvaltningsdomstol (95 §). Med beaktande av bl.a. dessa omständigheter instämmer jag i AMS bedömning att dessa ärenden innefattar myndighetsutövning.

Det finns inte något lagstöd för ett överlämnande från arbetslöshetskassorna till fackförbunden av beslutsfattande i och handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring eller av ärenden rörande medlemskap i kassorna. I den mån överlämnande skett har detta således stått i strid med 11 kap. 6 § regeringsformen.

När det gäller följderna av ett på detta sätt felaktigt överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning har AMS nämnt det möjliga resultatet av en överprövning. Anmärkas bör dock att ett beslut om rätt till ersättning skall omprövas av kassan om det begärs av den enskilde, att ett överklagande skall ses som en begäran om omprövning (se 50 och 61 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring) samt att en omprövning enligt AMS föreskrifter skall ske vid huvudkontoret, dvs. av kassan. - Jag vill vidare peka på följande. Brister kan också uppstå när det gäller den enskildes rättssäkerhet; varken JO eller AMS har exempelvis någon direkt insyn i handläggningen av ett ärende om den sker hos ett fackförbund. Vidare kan tveksamheter uppstå när det gäller såväl statens skadeståndsansvar vid felaktigheter i handläggningen som det straffrättsliga ansvaret för den som utför uppgiften.

Jag förutsätter att AMS i sin tillsynsfunktion kommer att fortsätta att arbeta med dessa frågor. Ärendet avslutas för min del.

Försvaret

Fråga om militära chefers ansvar i samband med ett ”prov” vid vilket yngre värnpliktiga tvingats äta hundmat

(Dnr 532-2000)

I ett beslut den 12 januari 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Med anledning av uppgifter i en artikel i Värnpliktsnytt om att värnpliktiga i samband med ett s.k. inträdesprov tvingats äta hundmat beslutade jag att inleda en utredning i saken.

Utredning

Ärendet remitterades till Försvarsmakten för utredning och yttrande. I remissvaret anförde Försvarsmakten genom överbefälhavaren, generalen Owe Wiktorin, bl.a. följande.

Bakgrund

Av ett reportage i Värnpliktsnytt framgår bl a att några värnpliktiga några veckor efter det att de hade ryckt in vid hundenheten på Muskö skulle ha väckts och slitits upp ur sängarna mitt i natten av andra värnpliktiga som ryckt in tidigare. De således väckta värnpliktiga skulle sedan som ett slags inkilningsprov ha uppmanats att i hundgården äta hundmat som hade ställts fram ivrigt påhejade av sina äldre medvärnpliktiga. I reportaget framhålls vidare att den numera pensionerade hundgårdschefen på väggen på sitt kontor hade haft ett fotografi på värnpliktiga som åt hundmat. Fotografiet skulle ha tagits några år tidigare. Även instruktören på hundenheten skulle enligt reportaget ha känt till inkilningsprovet. Såväl hundgårdschefen som instruktören förklarar i reportaget att de tar avstånd från all form av pennalism och att förfarandet med att tvinga värnpliktiga att äta hundmat inte kan accepteras.

Yttrande

Av chefens för Ostkustens marinkommando yttrande framgår att såväl han som ansvariga befäl i hundgården med skärpa förbjuder den i reportaget aktuella formen av inträdesprov. Chefen för Ostkustens marinkommando har genom samtal med företrädare för de värnpliktiga och för de befäl som är knutna till hundenheten låtit utreda den i Värnpliktsnytt omskrivna aktiviteten. Härvid har det framkommit att aktiviteten, som är ett av de värnpliktiga påhittat s.k. inträdesprov, trots uttryckligt förbud från ansvarigt befäl, verkligen har ägt rum. Det torde vara fråga om samma typ av rituell invigningsceremoni som förekommer i skolvärlden och där går under benämningen nollningstradition. Aktiviteten har av de värnpliktiga mest upplevts som en ”kul grej” och varit frivillig.

Av utredningen framgår att det s.k. inträdesprovet, trots uttryckligt förbud, har ägt rum i det fördolda och på sådana tider då berörda värnpliktiga varit utan tillsyn av befäl. Ett sätt att förhindra eller åtminstone försvåra icke önskvärda aktiviteter är att Försvarsmakten övervakar de värnpliktiga även på icke ordinarie tjänstgöringstid. Försvarsmakten anser dock inte att det skall vara nödvändigt allra helst som de värnpliktiga uppnått myndig ålder.

En fråga, som aktualiseras är om någon, befäl och/eller värnpliktig genom händelsen skulle ha gjort sig skyldig till en förseelse eller eventuellt ett brott.

Såvitt avser befälen framgår det av den utredning som Ostkustens marinkommando företagit att ingen känner till att ”inträdesprovet” skulle ha genomförts på senare tid. Enligt reportaget i Värnpliktsnytt har en värnpliktig, som numera ryckt ut, uppgett för reportern att befälen visst kände till inträdesproven och att de också skulle ha diskuterat saken med de som arrangerat proven. Vad de skulle ha diskuterat framgår dock inte. Möjligen kan det förhålla sig så att befälen fått kännedom om inträdesprovet och därvid för de värnpliktiga som arrangerat detsamma förklarat att denna form av inträdesprov är förbjuden. Av utredningen framgår också att ansvariga befäl bestämt förbjudit aktiviteten i fråga.

Av reportaget i Värnpliktsnytt framgår att den nu pensionerade chefen för hundgårdsenheten på väggen på sitt kontor hade ett fotografi utvisande ett ”inträdesprov” från ett tidigare tillfälle. På förfrågan har denne uppgett att sådana aktiviteter visserligen inte får förekomma men att han ändå inte anser det vara fel att på väggen ha en bild på värnpliktiga som äter hundmat.

Såvitt gäller de värnpliktigas agerande skall enligt 8 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. en disciplinansvarig som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt skall iaktta i tjänsten åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. För att det skall vara fråga om en disciplinförseelse förutsätts det dock att den värnpliktige åsidosatt vad han skall iaktta i tjänsten. I Försvarsmaktens handbok om disciplin- och ersättningsärenden samt vissa andra rättsärenden inom Försvarsmakten, 1999 års utgåva, har begreppet ”i tjänsten” närmare utvecklats. Där anges bl a att ”begreppet ’i tjänsten’ inte innebär en inskränkning till någon verksamhet som bedrivs på vad som allmänt kan betecknas som tjänstetid utan har en vidare innebörd. Därför måste även förseelser som en disciplinansvarig begår på icke tjänstetid under vissa förutsättningar också falla in under disciplinlagstiftningens tillämpningsområde. Det innebär att en disciplinansvarig som åsidosätter en föreskrift på fritid också kan åläggas en disciplinpåföljd. Exempel härpå kan vara om en värnpliktig blir utsatt för trakasserier i form av ofredande från en annan värnpliktig på fritid i en militär förläggning eller på kasernområdet. Det får ligga i sakens natur eller följa av interna föreskrifter att en disciplinansvarig inte skall ofreda en annan disciplinansvarig inom en militär förläggning.”

Av utredningen från Ostkustens marinkommando framgår att inträdesprovet inte har ägt rum på tjänstgöringstid men väl på militärt område. Vidare framgår att befäl knutna till hundenheten hävdar att förbud mot alla former av inträdesprov med skärpa meddelats de värnpliktiga. Det innebär att de värnpliktiga som arrangerat inträdesprovet medvetet trotsat befälens förbud. Deras agerande, som av en del medvärnpliktiga säkerligen upplevts som trakasserier, torde därmed vara att anse som en förseelse i tjänsten och bör föranleda en disciplinpåföljd.

Avslutning

Försvarsmakten finner det beklagligt att sådana rituella invigningsceremonier som det aktuella inträdesprovet, trots uttryckligt förbud, också gjort entré inom värnpliktsleden. Försvarsmakten kan inte acceptera att värnpliktiga trakasseras av andra värnpliktiga, vare sig inom eller utanför militärt område.

En, om än resurskrävande, möjlighet att förhindra aktiviteten i fråga på militärt område vore att övervaka de värnpliktiga dygnet runt. Det vore dock att visa bristande tillit till de värnpliktigas förmåga att själva ta ansvar för sin fritid. Försvarsmakten tror inte heller att en permanent tillsyn skulle uppskattas av de värnpliktiga. Däremot skall, om det kommer till befälens kännedom

att värnpliktiga på militärt område utsätts för liknande inträdesprov, ett disciplinärt förfarande inledas mot de som arrangerat aktiviteten.

Försvarsmakten anser inte att något befäl kan lastas för det inträffade. Vad gäller uppgiften i reportaget om att den numera pensionerade hundgårdschefen på väggen på sitt kontor skulle ha haft ett fotografi på ”Inträdesprovet” anser Försvarsmakten att, oavsett om bilden fått hänga kvar av aningslöshet eller rent oförstånd, det likafullt varit klart olämpligt och ägnat att förmedla ett felaktigt intryck till de värnpliktiga om av vad som är tillåtet.

Bedömning

Mobbning, pennalism och andra former av trakasserier av totalförsvarspliktiga i samband med plikttjänstgöring är oacceptabla företeelser. Uppkomsten av sådana missförhållanden måste motverkas med kraft och de måste stävjas om de trots allt uppträder. Försvarsmakten har på sitt område ett betydande ansvar härvidlag.

Av utredningen framgår att det aktuella s.k. inträdesprovet, trots uttryckligt förbud från ansvarigt befäl, verkligen har ägt rum. Som framgår av remissvaret skulle det inträffade kunna vara att bedöma som disciplinförseelse. Enligt 2 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän omfattar JO:s tillsyn, såvitt avser befattningshavare vid försvarsmakten, endast befäl av lägst fänriks grad och den som innehar motsvarande tjänsteställning. Mot den bakgrunden uttalar jag mig inte vidare om de värnpliktiga arrangörerna av inträdesprovet.

Utredningen ger inte stöd för att ansvarigt befäl i förväg känt till att inträdesprovet skulle äga rum. Som Försvarsmakten framhållit kan något befäl inte lastas för det inträffade. Det saknas därför grund för kritik eller någon annan åtgärd från min sida. Jag vill emellertid erinra om vikten av att kraftfulla åtgärder vidtas för att förhindra att aktiviteter av aktuellt slag förekommer i framtiden.

Försvarsmaktens medverkan i polisiär verksamhet

(Dnr 4029-2000)

I ett beslut den 25 april 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Med anledning av innehållet en artikel i Värnpliktsnytt nr 15, 2000, om värnpliktiga som ställts till polisens förfogande för att leta efter ett vapen beslutade jag den 21 november 2000 att inleda en utredning i saken.

Utredning

Försvarsmakten anmodades att efter företagen utredning yttra sig. I remissvaret anförde överbefälhavaren, generalen Johan Hederstedt, följande.

– – –

Grunder

I ärendet aktualiseras dels frågan om Försvarsmaktens uppgifter, dvs. vad Försvarsmakten får eller bör göra, dels frågan hur värnpliktiga under grundutbildning får eller bör utnyttjas.

Beträffande Försvarsmaktens uppgifter så framgår dessa i första hand av förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten. Ytterligare verksamhetsområden där Försvarsmakten får eller bör medverka framgår av förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Denna innehåller bl.a. bestämmelser om Försvarsmaktens medverkan i räddningstjänst samt bestämmelser om Försvarsmaktens utförande av annat arbete.

Såvitt avser frågan hur värnpliktiga under grundutbildning får användas, dvs. vilka tjänstgöringsuppgifter de får åläggas att utföra, får ledning sökas i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Av lagen framgår bl.a. syftet med grundutbildningen och vilka skyldigheter som gäller för de värnpliktiga under tjänstgöring.

Enligt 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt skall grundutbildningen ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. I förarbetena (prop. l994/95:6, sid. 182-183) förtydligas det bl. a. med att "grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspliktiga en sådan grundläggande utbildning att de kan fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation där de tjänstgör kan komma att ställas inför i krig. Utbildningens praktiska och teoretiska innehåll skall styra detta mål. Lagen anger inte något om utbildningens närmare innehåll eller dess uppdelning i olika faser, t.ex. allmänmilitär utbildning, befattningsutbildning och förbandsutbildning. Regeringen och myndigheterna har här ett stort utrymme att inom tillgängliga resurser anpassa omfattningen och inriktningen av grundutbildningen efter skiftande behov och resurser". I paragrafens tredje stycke anges att i grundutbildningen även ingår uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Det innebär enligt förarbetena att totalförsvarspliktiga får beordras att som ett led i sin tillämpade utbildning utföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband. Sådana uppgifter kan omfatta ingripanden enligt förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium i fred och neutralitet, m.m.

Bestämmelser om vilka allmänna skyldigheter som gäller för värnpliktig personal under tjänstgöringen finns också i 5 kap. I dess 2 § föreskrivs bl.a. att den som fullgör värnplikt skall lyda en förmans eller annan chefs order, om det inte är uppenbart att ordern inte angår tjänsten. Han eller hon skall även i övrigt rätta sig efter de tjänstgöringsföreskrifter som gäller.

Yttrande

Sedan polismyndigheten i Stockholms län vänt sig till Livgardet och hemställt om hjälp med att genomsöka ett markområde efter ett skjutvapen, beslöt regementet efter diskussion i ledningsgruppen att ställa upp och hjälpa polisen att söka efter vapnet i fråga. Livgardet har åberopat bestämmelsen i 5 § förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet som stöd för sitt beslut att samverka med polisen. Där föreskrivs att Försvarsmakten får åta sig att bygga vägar och broar samt att utföra transporter, andra arbeten och tjänster, om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. Livgardet motiverar sitt ställningstagande med att eftersökandet och omhändertagandet av ett vapen måste anses främja ett allmänt samhällsintresse. Livgardet beordrade därför värnpliktiga tillhörande 3. skvadronen, som hade genomfört huvuddelen av grundläggande soldatutbildning och vid tillfället genomförde tjänst i treveckorsschema med varierad vakttjänst och soldatutbildning, att delta i eftersökningen.

Livgardet bedömde att den uppgift som polisen ville ha hjälp med var sådan att det var möjligt att dra erfarenheter av densamma i kommande utbildning eftersom skottfältsröjning och ytletning är sådana uppgifter som faller inom verksamheten för de krigsförband, där de värnpliktiga avses att placeras – bevakningsförband inom de nationella skyddsstyrkorna.

När det gäller militärt stöd till polismyndighet enligt förordningen om militär medverkan i civil verksamhet hänvisar Försvarsmakten till vad Försvarsmakten rent generellt anfört i sitt yttrande till JO i ett annat ärende (dnr 4110-1998).

Den i ärendet kanske principiellt viktigaste frågan är hur och för vilka ändamål värnpliktiga under utbildning får användas. Såsom framhållits ovan under avsnittet Grunder anger lagen om totalförsvarsplikt inte något om utbildningens närmare innehåll. I förarbetena (prop. 1994/95:6, sid 183**)** påpekas också att regeringen och myndigheterna har stort utrymme att inom tillgängliga resurser anpassa omfattningen och inriktningen av grundutbildningen efter skiftande behov och resurser. Regeringen har i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt inte meddelat några närmare föreskrifter om utbildningens innehåll. Av Försvarsmaktens utbildnings- och taktiska reglementen framgår de kunskaper och färdigheter som grundutbildningen skall ge, dvs. utbildningens mål. Utbildningen i sig är dock inte centralt styrd utan utbildningsförbanden har frihet att själva bestämma hur utbildningsmålen skall uppnås.

Rent allmänt bör inga andra utbildningsmoment eller tjänstgöringsuppgifter åläggas värnpliktiga än sådana som krävs för krigsuppgiften. Livgardet har bedömt att de värnpliktiga för sin kommande utbildning för krigsuppgiften skulle ha nytta av den erfarenhet som uppgiften att under tre dagars tid genomsöka ett område på jakt efter ett skjutvapen skulle ge dem. Verksamheten kunde därför inordnas som ett led i de värnpliktigas utbildning.

Avslutning

Försvarsmakten finner mot bakgrund av bristen på författningsreglering om utbildningens innehåll att det är svårt att klart ange vilka tjänstgöringsuppgifter och övningsmoment som kan anses meningsfulla och berättigade för att uppnå syftet med grundutbildningen. Avsaknaden av tydliga regler gör att frågan om hur värnpliktiga under grundutbildning får användas snarare är en lämplighetsfråga än en rättslig sådan och får bedömas i varje enskilt fall. Försvarsmakten anser inte att det var lämpligt att beordra värnpliktiga att under så pass lång tid ägna sig åt att leta efter ett skjutvapen, som inte hade någon som helst militär anknytning. Denna uppgift måste anses ha åvilat polismyndighet.

Mot bakgrund av vad som anges ovan om otydliga regler anser Försvarsmakten att några brott mot gällande författningar inte skett. Det finns också anledning att i detta sammanhang påpeka att frågan om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. är föremål för översyn av en särskild utredare (dir. 2000:87).

Bedömning

Jag delar Försvarsmaktens uppfattning att något brott mot gällande författningar visserligen inte har skett men att det trots detta var olämpligt att beordra värnpliktiga att delta i eftersökningen av vapnet. Även i övrigt kan jag ansluta mig till vad Försvarsmakten har anfört. Något ytterligare uttalande från min sida är inte motiverat.

Länsförvaltningen

Kritik mot en länsstyrelse för att i ett körkortsärende ha begärt läkarintyg avseende personlighetsförändring

(Dnr 1780-1999)

Bakgrund

Till Länsstyrelsen i Stockholms län, trafikenheten, inkom den 15 juli 1997 en skrivelse från en polisinspektör i Valdemarsvik. I skrivelsen uppgavs i huvudsak följande. Polisinspektören med kollega färdades den 12 juli 1997 i polisbil på E22 söderut från Söderköping. De kom i fatt en karavan med bilar och kollegan påbörjade en omkörning, då bilen framför också visade tecken för omkörning och gick ut i vänsterfil. Efter det att polisbilen svängt tillbaka i höger körfält, fick den bil som gjorde omkörning möten med två bilar vilka tvingades köra ut på vägrenen. Med vissa svårigheter kunde poliserna få den omkörande föraren, I.M, född 1939, att stanna sin bil. I.M. var dock inte mottaglig för polisernas påstående att hennes körsätt var en fara för människoliv. I rapporten anges avslutningsvis: ”Slutbedömning. Hennes trafikmoral och hänsynstagande till andra trafikanter och hennes mycket svåra förmåga att vilja emottaga en tillrättavisning, visar enl vår bedömning att M:s körkortsinnehav bör ifrågasättas.”

Med anledning av skrivelsen skickade handläggaren vid länsstyrelsen ett föreläggande till I.M. att lämna in ett intyg från en läkare med specialistkompetens i psykiatri. Läkarintyget skulle avse personlighetsförändring och det skulle framgå om läkaren tillstyrkte fortsatt körkortsinnehav samt om läkaren ansåg att fortsatt medicinsk kontroll var nödvändig och, i så fall, hur ofta en sådan kontroll borde ske. Vidare angavs att körkortet kunde komma att återkallas om föreläggandet inte följdes. Länsstyrelsens handläggning övertogs därefter av en annan handläggare.

Anmälan

Bo Norman klagade till JO på den handläggare som övertog ärendet och begärde att denne skulle fråntas sin befogenhet att fatta beslut i körkortsärenden som grundar sig på anmälningar från polis. Bo Norman var missnöjd bl.a. med att I.M. tvingats lämna in ett läkarintyg, med att hon inte fått begärt anstånd med ingivandet och med att handläggaren uppträtt arrogant vid telefonkontakt med I.M.

Utredning

Länsstyrelsen i Stockholms län anmodades yttra sig avseende föreläggandet och särskilt ange de omständigheter som legat till grund för utfärdandet.

Länsstyrelsen anförde följande.

Länsstyrelsen har ånyo granskat ärendet med anledning av JO:s remiss. Därvid har länsstyrelsen funnit att innehållet i polisens anmälan av I.M.var otill-

räckligt för att föranleda de åtgärder som länsstyrelsen då vidtog. I detta fall borde ytterligare information ha inhämtats från polisen innan Länsstyrelsen gick vidare i ärendet. Länsstyrelsens bedömning att förelägga I.M. att inkomma med ett läkarintyg får otvivelaktigt anses som förhastat och felaktigt.

Generellt gäller hos länsstyrelsen att vid handläggning av ärenden gällande körkortsingripanden dessa endast anförtros handläggare som har betydande erfarenhet och skicklighet, är noggranna och kan göra en riktig avvägning mellan å ena sidan respekten för den personliga integriteten å andra sidan ser till att endast de som uppfyller lagens krav på körkortsinnehav fortsättningsvis får köra bil. De tjänstemän vid trafikenheten som har att handlägga ärenden om körkortsingripande får alla anses ha de önskvärda kvalifikationer som gäller för denna uppgift. I detta fall har dock ärendet inte hanterats med det omdöme och noggrannhet som uppgiften krävde.

Det är länsstyrelsens policy att ha en hög servicenivå. Den som kontaktar länsstyrelsen per telefon eller besöker länsstyrelsen skall mötas av professionell personal i såväl kunnighet som uppträdande.

Länsstyrelsen beklagar djupt de olägenheter som I.M. drabbats av på grund av den felaktiga bedömningen som länsstyrelsen gjort. Något beslut om föreläggande att inkomma med läkarintyg borde i detta fall inte ha fattats.

Länsstyrelsen har efter det inträffade skärpt uppmärksamheten beträffande ärenden om föreläggande om läkarintyg och sett över rutinerna; allt i syfte att undvika framtida felbedömningar. Länsstyrelsen har informerat berörd personal om ärendet och framhållit vikten av noggrannhet och försiktighet i ärenden av detta slag så att missbedömningar som här har skett inte upprepas.

I ett beslut den 6 mars 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Av den tidigare körkortsförordning som gällde vid handläggningen av I.M:s ärende framgick att, om det fanns anledning att anta att körkortshavaren inte uppfyllde de förutsättningar som gällde för att få körkort, länsstyrelsen skyndsamt skulle utreda frågan om lämpligheten som körkortshavare. Länsstyrelsen fick härvid förelägga körkortshavaren att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov. I föreläggandet fick föreskrivas att undersökning eller prov skulle verkställas av en viss person eller av en person med viss sakkunskap eller avse ett visst förhållande. Föreläggandet skulle innehålla en upplysning om att körkortet kunde komma att återkallas om föreläggandet inte följdes. (Se 33 § körkortsförordningen, 1977:722.)

Frågan om I.M:s lämplighet som körkortshavare väcktes hos länsstyrelsen genom en skrivelse från en polisinspektör. I skrivelsen redogörs för en omkörning som I.M. gjort och för hennes beteende när inspektören påtalat att omkörningen enligt hans mening varit riskfylld.

Skrivelsen föranledde inte handläggaren vid länsstyrelsen att inhämta ytterligare uppgifter i ärendet från polismyndigheten, utan denne lämnade i stället över skrivelsen till länsstyrelsens konsultläkare för yttrande. Med hänsyn till innehållet i skrivelsen från polisinspektören framstår denna åtgärd som svårförståelig och anmärkningsvärd. Med konsultläkarens yttrande som grund förelade handläggaren därefter I.M. att ge in ett läkarintyg med avseende på personlighetsstörningar. Inte heller i detta skede hämtades ytterligare uppgifter in från polismyndigheten. Den handläggare som därefter övertog ärendet ifrågasatte inte föreläggandet. Jag instämmer i länsstyrelsens uppfattning att något föreläggande inte borde ha utfärdats. Ärendet har sålunda inte hanterats med det omdöme och noggrannhet som krävts. Jag är mycket kritisk

till det inträffade och noterar att länsstyrelsen vidtagit åtgärder för att förhindra liknande missbedömningar i framtiden. Jag låter det emellertid stanna vid detta och vidtar i övrigt inte några ytterligare åtgärder med anledning av vad Bo Norman anfört i sin anmälan.

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Kritik mot en skattemyndighet för utformningen av en beslutsmotivering i ett taxeringsärende

(Dnr 1737-2000)

I ett beslut den 12 oktober 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

G.S. har, för GS Development AB:s (bolaget) räkning, anfört i huvudsak följande. I samband med en revision av bolaget upplyste revisorerna om att de uppgifter som bolaget lämnade under revisionen var sekretessbelagda. Bland den information som lämnades till revisorerna ingick en del uppgifter som var känsliga för bolagets affärsverksamhet, såsom namn på personer som bolaget samarbetar med. Bolaget lämnade uppgifterna under föresatsen att de var skyddade av sekretess. Skattemyndigheten fattade senare ett beslut om att bl.a. inte medge bolaget avdrag för kostnad för jakt. Myndigheten ansåg att jaktkostnaden utgjorde en inte avdragsgill kostnad för lyxrepresentation. I sin motivering uppgav myndigheten namnen på samtliga deltagare i jakten. Skattemyndighetens beslut blev föremål för en tidningsartikel i Kvällsposten. Artikeln namngav flera av jaktdeltagarna. – Det var obehövligt och direkt olämpligt av myndigheten att i beslutsmotiveringen nämna namnen på deltagarna i jakten. Beslutet utformades på ett sätt som inte kan vara korrekt med hänsyn till att det blir offentligt och därmed röjer uppgifter som av bolaget bedömts som känsliga för affärsverksamheten. Det borde ha varit fullt tillräckligt för skattemyndigheten att ha utformat motiveringen enligt följande: ”I jakten har 13 personer deltagit, varav fyra personer har anknytning till koncernen och flertalet övriga ingår i en krets mot vilka koncernen utövar representation.” Offentliggörandet av namnen kan innebära skada för bolaget och de i beslutet nämnda personerna.

Utredning

Efter remiss anförde skattemyndigheten genom regionskattechefen Eugène Palmér sammanfattningsvis följande.

I den aktuella skattefrågan var uppgiften om vilka som deltagit i jakten av avgörande betydelse. Det är inte uteslutet att myndigheten kan tillgodose parts önskan att viss uppgift skall utelämnas i ett beslut. I det här fallet har bolaget inte på något sätt gett uttryck för att lämnade uppgifter om jaktdeltagarna var av känslig natur för verksamheten. Skattemyndigheten har inte heller i övrigt funnit någon omständighet som skulle ha gjort det nödvändigt att enligt 20 § första stycket punkt 3 förvaltningslagen utelämna skälen för beslutet. Myndigheten anser inte att beslutet har fått en felaktig utformning.

G.S. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Av 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) framgår att sekretess gäller, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, bl.a. vid skattemyndighets verksamhet som avser bestämmande av skatt och i särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om bl.a. skatt. Vidare framgår att sekretessen, med vissa undantag som inte är aktuella här, inte gäller beslut varigenom bl.a. skatt bestäms.

Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande (punkt 3 samma stycke).

Inledningsvis vill jag framhålla att jag har tolkat G.S:s anmälan så att hon är missnöjd med *utformningen* av skälen för det aktuella beslutet. Att myndigheten helt borde ha utelämnat skälen har inte gjorts gällande.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt väsentligt att skälen för ett förvaltningsbeslut klargörs för den enskilde. Härigenom får denne möjlighet att kontrollera hur myndigheten urskilt och värderat för beslutet relevanta fakta och hur dessa fakta bedömts enligt tillämpliga rättsregler. En upplysande motivering kan även ge den enskilde vägledning för argumenteringen i ett eventuellt överklagande. Det är de omständigheter som varit avgörande för myndighetens beslut som skall redovisas. Motiveringens utförlighet måste dock anpassas efter behovet. Utgörs skälen för beslutet av sekretessbelagda uppgifter är det naturligtvis svårare att ge en motivering utan att röja dessa. Huruvida sekretessbelagda uppgifter bör röjas får bedömas med hänsyn till det intresse som sekretessen avser att skydda. Enligt min mening är det av stor vikt att en motivering utformas på ett sådant sätt att de uppgifter som omfattas av sekretess inte röjs i onödan. Detta gäller särskilt i fall som kan tänkas dra till sig massmedialt intresse. Givetvis ankommer det på myndigheten att självmant göra de nämnda bedömningarna.

Enligt min mening omfattades uppgiften om vilka personer som deltagit i jakten av sekretess. Genom att uppgiften togs in i skälen för beslutet upphörde sekretessen för densamma. Skattemyndigheten har anfört att den aktuella uppgiften haft en avgörande betydelse för skattefrågan. Jag ifrågasätter inte detta. Som framgått ovan är det främst med hänsyn till den enskilde, i det här fallet bolaget, som skälen för ett beslut skall anges. Bolaget visste vilka jaktdeltagarna var och hade kunnat förstå beslutsmotiveringen även om denna utformats med ett större mått av återhållsamhet beträffande uppgiften om jaktdeltagarna. Vad sedan beträffar överinstanserna har dessa tillgång till revisionspromemorian, vari deltagarna framgår. Jag vill även framhålla att skattemyndigheten, även utan påpekande från bolaget, borde ha förstått att ett offentliggörande av namnen skulle kunna vara ofördelaktigt för bolaget. Mot den angivna bakgrunden anser jag att skattemyndigheten hade kunnat iaktta större försiktighet vid utformningen av de aktuella skälen. Dessa kanske rentav hade kunnat formuleras på sätt som G.S. har föreslagit i sin anmälan.

Uttalanden om bl.a. sekretessfrågor i samband med elektronisk överföring av dokument

(Dnr 3570-2000)

I ett beslut den 7 maj 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan m.m.

H.C. har anfört i huvudsak följande. I samband med handläggningen av hans deklaration avseende taxeringsåret 2000 sände en handläggare, Marie Jönsson, handlingar till honom via elektronisk post (e-post). Informationen var inte krypterad och kunde således läsas av obehöriga. De sekretessbelagda uppgifterna sändes över en s.k. osäkrad server, vilket inte är rättsenligt. Skattemyndigheten sände den aktuella handlingen till hans arbetsgivares nätverksserver. Hans arbetsgivare tar, liksom andra arbetsgivare, kontinuerligt del av de anställdas e-post. Marie Jönsson avslutade sin skrivelse med följande: ”Kan glädja dig med att Helsingborg nu har fått högskoleutbildningar, så att vi förhoppningsvis ska bli kompetenta att bedöma även din deklaration framöver. Håll ut.” Han anser att skrivelsen var utformad på ett ohövligt sätt.

Av det aktuella e-postmeddelandet, som H.C. i kopia fogat till sin anmälan, framgår att Marie Jönsson till meddelandet bilagt en ”ny fråga/övervägande” angående hans deklaration.

Utredning

Efter remiss har skattemyndigheten genom regionskattechefen Eugène Palmér den 30 november 2000 anfört följande.

Bakgrund

H.C., som från och med år 2000 är folkbokförd i Billesholm men vistas i USA för studier, fick sin deklaration i år granskad vid skattekontoret i Helsingborg. Deklarationen innehöll omfattande yrkanden om avdrag för kostnader under inkomstslaget tjänst. H.C:s tjänsteinkomster kom från hans tidigare anställning vid Stockholms Handelshögskola.

Marie Jönsson kom vid sin granskning fram till att H.C. inte var berättigad till de avdrag han yrkat för inkomstens förvärvande. Under utredningens gång har ett flertal skrivelser utväxlats mellan H.C. och Marie Jönsson. I några fall via e-mail och då till den adress som funnits angiven i H.C:s brevfot. Det meddelande som H.C. reagerar mot skickades den 29 augusti 2000.

Innan H.C. gjorde den aktuella anmälan till JO hade han framfört samma klagomål till skattekontoret i Helsingborg. Från skattekontoret fick han ett svar med en ursäkt för en ovidkommande upplysning som Marie Jönsson hade lämnat i ett av meddelandena och en utredning om e-post ur sekretessynpunkt.

– – –

Bedömning

Frågan om sekretess vid e-post

Som framgår av den utredning som gjordes rörande e-post vid skattemyndighetens rättsenhet inför svaret till H.C., kan inte e-post användas när kravet på sekretess inte kan efterges. Detta framgår numera av ett beslut från Riksskatteverket, dnr 8351-00/830, vilket dock inte publicerades förrän den 16 oktober i år, alltså efter det att i stort sett all kommunikation mellan H.C. och skattemyndigheten hade avslutats. Som ett resultat av rättsenhetens utredning har skattemyndigheten för egen del gått ut med ett internt meddelande i vilket man varnar för användandet av e-post utanför skatteförvaltningens eget nät, såvida inte mottagaren godkänt att han ger avkall på sekretessen.

Skattemyndigheten beklagar att kunskapen om bristerna i fråga om sekretess vid e-post inte varit känd hos tjänstemännen tidigare. Det är emellertid inte något som enskilda personer kan lastas för utan ansvaret får anses vila på förvaltningen som helhet.

Frågan om Marie Jönssons handläggning

Marie Jönsson har ingående utrett H.C:s rätt till de avdrag som han yrkat. Hon har avslutat sin granskning med att låta H.C. yttra sig över ett förslag till ändringar. Förslaget är väl underbyggt med hänvisningar till lagtext och praxis. H.C:s påstående att Marie Jönsson inte skulle vara kompetent att handlägga hans taxering saknar enligt myndighetens mening fog.

Utredningar som utmynnar i att ett stort avdragsyrkande ogillas, leder tyvärr ibland till spända relationer mellan granskaren och deklaranten. H.C:s svar på Marie Jönssons frågor och övervägande präglades av en frustration som tog sig uttryck i nedvärderande omdömen om Marie Jönsson och hennes yrkeskunnande.

En tjänsteman vid skattemyndigheten behöver aldrig acceptera att bli utsatt för något sådant och bör reagera mot detta, men han eller hon får aldrig svara på samma sätt. Skattemyndigheten ansluter sig avslutningsvis till den skrivelse som skickades till H.C. från skattekontoret i Helsingborg och framför även för sin del en ursäkt till H.C. för det inträffade. Denna ståndpunkt har också framförts till Marie Jönsson. Myndigheten överväger dock inte att göra någon anmälan till personalansvarsnämnden.

H.C. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Gemensamt för alla myndigheter är att verksamheten skall tillgodose medborgarnas krav på rättssäkerhet och service, men även krav på effektivitet i förvaltningen. Genom att utnyttja den moderna informationstekniken har myndigheterna getts möjlighet att effektivisera delar av ärendehanteringen. Användningen av t.ex. e-post kan medföra förenklingar för både myndigheten och den enskilde. Effektiviseringen får dock enligt min mening inte ske på bekostnad av rättssäkerheten vid ärendehandläggningen.

Skattemyndigheten har i sitt remissvar uppgett att e-post inte kan användas när kravet på sekretess inte kan efterges. Av utredningen i ärendet framgår att bakgrunden till detta uttalande är att elektronisk överföring av information inte kan ske på ett säkert sätt utanför ”RSV-koncernen”. Vidare framgår att myndigheten vid tidpunkten för Marie Jönssons e-postmeddelande inte på ett klart sätt informerat sin personal i frågan. Enligt remissvaret har dock numera sådan information lämnats.

Elektronisk överföring av dokument och meddelanden bör enligt min mening användas endast om det kan ske med godtagbar säkerhet. Kravet på säkerhet kan självfallet ställas olika beroende på innehållet i den information som skall överföras. När det gäller överföring av uppgifter som omfattas av sekretess måste krav på mycket hög säkerhet ställas. Om information som innehåller sekretessskyddade uppgifter inte kan överföras med tillfredsställande säkerhet bör naturligtvis elektronisk överföring underlåtas.

Jag kan konstatera att skattemyndighetens tjänstemän getts möjlighet att elektroniskt överföra känslig information till enskilda utan att det finns en teknisk lösning för att uppnå en tillfredsställande säkerhetsnivå i användandet. Vad jag finner anmärkningsvärt är att myndigheten inte i ett tidigare skede uppmärksammat sin personal på de risker sådan överföring fortfarande är förenad med och därvid lämnat riktlinjer för användandet. Med detta påpekande lämnar jag frågan.

Myndigheters skrivelser m.m. till enskilda skall givetvis utformas på ett sakligt och formellt korrekt sätt. Den aktuella delen av Marie Jönssons meddelande till H.C. uppfyller enligt min mening inte dessa krav.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om en socialnämnd vid familjehemsplacering av en fyraårig flicka, vars vårdnadshavare dömts till ett långt fängelsestraff för mord på flickans mor, fullgjort sin skyldighet att överväga en s.k. anhörigplacering

(Dnr 3990-1999, 4128-1999 och 4166-1999)

Anna, som är född 1996, är dotter till Anders och Britta *(namnen på de enskilda personerna har fingerats).* I februari 1999 avled Britta efter att ha utsatts för yttre våld. Anders dömdes den 13 juli 1999 till tio års fängelse för mord på sin hustru. Domen vann laga kraft.

Socialnämndens sociala utskott i Trelleborgs kommun beslutade den 27 september 1999 att med stöd av 1 och 6 §§ socialtjänstlagen (1980:620), SoL, placera Anna i ett familjehem.

Utskottets val av familjehem för Anna blev föremål för ett tillsynsärende vid Länsstyrelsen i Skåne län. Anmälningarna dit rörde framför allt det förhållandet att Anna inte familjehemsplacerades hos sina släktingar på moderns sida.

Länsstyrelsen meddelade den 29 oktober 1999 beslut i tillsynsärendet och riktade i flera avseenden allvarlig kritik mot nämndens handläggning av ärendet, bl.a. i fråga om underlåtenhet att utreda släktinghemmen på den avlidna moderns sida. Länsstyrelsen ansåg även att nämnden, då fadern motsatte sig placering i släktinghem på moderns sida, borde ha ansökt om att barnet skulle beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och att nämnden också skulle ha gjort framställning till tingsrätten om vårdnadsöverflyttning.

I en anmälan till JO klagade Annas moster H.C. på Socialnämnden i Trelleborgs kommun med anledning av att Anna placerats i ett externt familjehem i stället för hos släktingarna på moderns sida *(JO:s dnr 4166-1999)*. I en annan anmälan framförde M.E. i huvudsak motsvarande klagomål mot nämnden *(JO:s dnr 3990-1999).*

Makarna K., som är farföräldrar till Anna, inkom till JO med klagomål angående länsstyrelsens hantering av tillsynsärendet *(JO:s dnr 4128-1999)*. De anförde bl.a. att länsstyrelsens handläggning präglats av partiskhet till förmån för Annas anhöriga på moderns sida.

Anmälningarna remitterades till Socialnämnden i Trelleborgs kommun för utredning och yttrande i frågan huruvida nämnden kunde anses ha fullgjort den skyldighet som följer av 22 § SoL när det gäller placeringen av Anna. Nämnden överlämnade som sitt remissvar en av nämndens ordförande Jan-Erik Bång och socialchefen Greger Nyberg upprättad tjänsteskrivelse, vari anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Anna är född och uppvuxen i Trelleborg. Hennes familjeförhållanden tycks ha varit mycket välordnade och positiva. Relationerna till daghemmet har fungerat mycket bra. Flickan har haft ett nära och positivt nätverk både av släktingar och vänner i och utanför Trelleborg. Familjen har inte haft någon kontakt med socialtjänsten.

Mordet

På kvällen 1999-02-21 slås flickans tillvaro i spillror. Modern dödas och pappan anhålls som misstänkt för hennes död. Socialtjänsten informeras och i samråd arrangeras flickans omhändertagande först av grannar under något dygn, sedan hos morfar för att 1999-02-28 flyttas hem till farmor och farfar i Trelleborg.

Alla dessa åtgärder sker i fullt samförstånd med ett välfungerande släktingnätverk. Socialnämndens bedömning är att dessa åtgärder är helt förenliga med flickans bästa enligt § 1 SoL. Placeringen bygger på frivillighet enligt § 6 g SoL, och indirekt innebär placeringen också att delar av § 22 tillämpas: *”Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och annan närstående samt kontakt med hemmiljön”.*

Socialtjänsten kontaktar omgående barn- och ungdomspsykiatriska kliniken vid Malmö Allmänna Sjukhus för att få råd angående hur kontakten med flickan skall ske kring det som inträffat.

Faderns häktning

Fadern häktas 1999-02-25. Häktningsförhandling förbereds inom 14 dagar. 1999-03-11 omhäktas fadern ytterligare 14 dagar.

Under denna period har socialtjänsten kontakt med pappan och diskuterar insatser för flickan. Här grundläggs också ett samtycke som går ut på att flickan tillsvidare bor kvar hos farmor och farfar. Där känner hon trygghet och hennes situation kan så långt möjligt normaliseras, bland annat med fortsatt vistelse på daghem, kontakt med grannbarn och övrigt nätverk. Dessutom får flickan möjlighet till fortsatt kontakt med fadern.

I detta skede förnekar fadern brott. Socialnämnden bedömer att det inte är rimligt att begära omhändertagande enligt LVU eller föranstalta om vårdnadsöverflyttning. I samband med länsstyrelsens kritik är det oklart om de menar att dessa överväganden borde gjorts i samband med häktningen. Enligt länsstyrelsens bedömning kan flickan då teoretiskt sett betraktas som övergiven av fadern som inte kan sörja för henne. Socialnämnden anser det dock inte rimligt att agera mot fadern i denna situation, då han enligt svensk rättspraxis måste betraktas som oskyldig samt att nämnden hade pappans samtycke till föreslagna insatser för flickan.

Placeringen hos farmor och farfar blir relativt långvarig på grund av att rättsprocessen drar ut på tiden. Alla i flickans släktingnätverk är eniga om att denna placering är det bästa för henne.

Rättegång/dom

Rättegången mot pappan inleds 1999-05-27. Fadern nekar till mord och hävdar att tragedin är en olyckshändelse. Senare döms pappan till mord och påföljden blir 10 års fängelse.

Socialnämndens handläggare diskuterar en framtida planering för flickan.

I samband med detta görs ett övervägande jämlikt § 22 SoL. Möjliga släktingplaceringar är farmor och farfar, faster, morfar, mormor och två mostrar. Med tanke på den mycket speciella situation som bildar bakgrund till flickans

behov vill socialnämnden vidare utreda om en släktingplacering i detta fall är det bästa alternativet.

Yttrande från BUP

Socialförvaltningen gör 1999-08-10 en framställning till barn- och ungdomspsykiatriska familjemottagningen. Frågeställningarna är helt koncentrerade kring de erfarenheter som barn- och ungdomspsykiatriska familjemottagningen har kring placeringar i liknande fall:

– Barnets rätt och behov av kontakten med pappan.
– Barnets rätt och behov av kontakt med mor- och farföräldrar samt övrigt nätverk.
– Barnets rätt och behov av en trygg uppväxt. Inom nätverket? Utanför nätverket?

Barn- och ungdomspsykiatriska familjemottagningen på lasarettet i Trelleborg, tillhörande Sydvästra Skånes sjukvårdsdistrikt, är socialnämndens normala referensmyndighet. Barn- och ungdomspsykiatriska utlåtanden är ofta ett tungt vägande remissinslag i § 50-utredningar. Normalt utnyttjas endast en barn- och ungdomspsykiatrisk organisation. I detta fall är det den offentliga myndigheten som kan betraktas som objektiv och utan partsbildningar. Socialnämnden utgår från att barn- och ungdomspsykiatriska enheten enbart ser till flickans bästa enligt § 1 socialtjänstlagen med den koppling som görs i § 22 SoL.

I länsstyrelsens kritik framförs att socialnämnden tagit alltför stort intryck av detta formella yttrande och inte vägt in ett yttrande från en motsvarande enhet i Linköping. Detta yttrande är uppenbart en partsinlaga och bygger på kontakter med endast delar av släktingnätverket.

I sitt yttrande 1999-08-23 *(här utelämnat; JO:s anm.)* framför enhetschef Marie-Louise Grelz att hon och hennes medarbetare under de senaste två åren varit i kontinuerlig kontakt med ett barn i samma situation som det nu aktuella. Erfarenheterna har också diskuterats med handledare utifrån.

I yttrandet utvecklas förslag om att det ur barnets perspektiv är bättre med en placering i familjehem utanför släktens nätverk, där barnet kan växa upp i en frizon utan att ständigt bli påmint på grund av de känslor som finns hos alla släktingar om den svåra händelsen som har varit.

I yttrandet understryks också att en familj utan inblandning av egna minnen och starka känslor gör att barnet kan besöka de olika släktingarna på ett mer naturligt sätt.

Placering utanför släktingnätverk

Under denna period överväger socialnämndens handläggare alla släktingar som möjliga familjehem. Farmor och farfar samt fastern gör dock bedömningen att en placering enligt BUP:s förslag är att föredra. De ser då möjligheten att fullt ut fungera i sina normala släktingroller.

Initialt anmäler både morfar och hans nya fru, mormor och de båda mostrarna sitt intresse och hävdar att de alla har företräde till placering jämlikt § 22. I ett senare skede utkristalliserar sig en av mostrarna och hennes sambo som denna släktinggrens huvudalternativ. Socialnämndens handläggare gör en kontinuerlig avstämning av de olika alternativen. Mest ingående diskussion förs med den moster som upplevs som moderns släktgrens huvudalternativ.

En fortsatt placering hos farmor och farfar bedöms i detta läge mindre lämplig, trots att vissa av socialtjänstlagens grunder i form av normalisering och trygghet hade kunnat uppfyllas här. En alltför nära koppling till pappan hade kunnat innebära en risk för svårigheter med umgänget för moderns nät-

verk, vilket inte hade gagnat flickans bästa. En placering i Trelleborg kunde också på sikt bli en belastning för flickan med tanke på lokalsamhällets intressefokusering på det grova brottet.

Övervägande kring en placering hos mostern och hennes sambo pekade bland annat på att det handlade om ett relativt kort förhållande, frågor kring den gemensamma vårdnaden om den sjuåriga sonen och sambons fadersroll. Kontakten mellan flickan och mostern hade varit relativt liten. Det biografiska avståndet mellan Linköping och Trelleborg skulle innebära en försvårad kontakt med grundtryggheten i Trelleborg och dessutom sannolikt innebära svårigheter kring umgänget med faderns släktingnätverk.

En mer detaljerad beskrivning av familjehemsutredarnas arbete har lämnats i yttrandet till länsstyrelsen och bifogas här som bilaga *(här utelämnat; JO:s anm.)*.

Sammantaget gör socialnämnden den bedömningen att det inte kan vara till gagn för flickan att i denna konfliktfyllda situation placeras i släktinghem. Med stöd av det barnpsykiatriska yttrandet anser sig socialnämnden kunna göra ett avsteg från huvudregeln i § 22 att barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Enligt samma paragraf skall också barnets bästa alltid beaktas.

Socialnämnden menar att flickan behöver fostras så att hon rustas för att leva med det livstrauma som hon genom mordet på mamman utsatts för. En placering i släktingnätverket på moderns sida ger utrymme för frågor kring hur de i framtiden kan hantera upplevelser av att flickan påminner dem om sin pappa. Finns det en risk att hennes beteende tolkas speciellt av släktingar som medvetet eller omedvetet kan göra en koppling till pappan och hans roll som mördare?

Inom faderns familj hanterar man idag huvudsakligen situationen genom en förnekelse av brottet och det är inte rimligt att flickan i alltför stor utsträckning dras med i denna föreställning.

I den aktuella situationen gör nämnden bedömningen att en släktingplacering inte skulle tillförsäkra flickan rätten till hela sitt nätverk. Hennes möjlighet att med tilltagande ålder få bilda sig en uppfattning och ta ställning till hur umgänget med släktingnätverket och pappan skall utformas måste ges stor vikt. Nämnden anser att denna process bäst sker i en familjehemsplacering utanför nätverket. I detta speciella ärende anser därför nämnden att barnperspektivet utifrån flickans unika situation bäst tillgodoses genom en sådan placering.

Utskottsbeslut 1999-09-27

Socialnämndens sociala utskott beslutar 1999-09-27 att flickan skall placeras i ett familjehem utanför släktingnätverket. Mot detta beslut reserverar sig en ledamot som förordar släktingplacering.

Länsstyrelsen är i sitt beslut 1999-10-29 kritisk till detta ställningstagande och anser att det inte angetts bärande skäl för att inte placera i något av de släktingars hem på moderns sida som velat ta vård om barnet. Socialnämnden bör efter utredning, och om denna visar att så är lämpligt och förenligt med barnets bästa, placera barnet i något av dessa hem.

I efterhand förtydligar dock länsstyrelsen att ett sådant beslut måste föregås av antingen ett beslut om omhändertagande enligt LVU eller att faderns samtycke fås eller att vårdnaden flyttas från honom efter begäran till tingsrätten. Några klara indikationer på hur en process i länsrätten kring omhändertagande enligt LVU eller en vårdnadsprocess i tingsrätten skulle utfalla kan självklart inte lämnas.

Pågående länsrättsprocess

En viktig åtgärd i det aktuella ärendet är inskolningen inför placering i familjehemmet.

Genom ett överklagande från en person L. i Trelleborg öppnade länsrätten i Skåne län 1999-10-15 ett mål där länsrätten skall pröva lagligheten i socialnämndens beslut 1999-09-27 att placera den underåriga flickan i ett utomstående familjehem i stället för hos nära släktingar. L. yrkade att länsrätten prövar beslutets laglighet och därvid undanröjer det överklagade beslutet. I avvaktan på länsrättens slutliga prövning anhålles vidare att det överklagade beslutet inhiberas.

Länsrätten i Skåne län beslutade 1999-10-21 att avslå yrkandet om inhibition. I sitt skäl för beslut skriver länsrätten att enligt rättspraxis bör en bedömning om inhibition i ett mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen grundas på ett preliminärt ståndpunktstagande till frågan huruvida det överklagade beslutet är olagligt eller ej enligt de av klaganden åberopade omständigheterna. Inhibition kommer i fråga endast om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och att verkställighetsförbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

Detta beslut överklagades till kammarrätten i Göteborg som 1999-11-04 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Länsrättens avgörande står därför fast. En senare framställan till regeringsrätten om ändring har inte getts prövningstillstånd. Socialnämnden i Trelleborg har tolkat dessa beslut som stöd för att fullfölja inskolningen.

Socialnämnden accepterar att länsstyrelsen kan göra andra bedömningar och värderingar samt tolka bakgrundsfakta på ett annat sätt och därigenom komma till en annan konklusion än socialnämnden. Socialnämnden vill dock framföra att nämndens handläggare har alla bakgrundsfakta och den dagliga kontakten med flickan och hennes situation.

Socialnämnden anser att nämnden gjort en rimlig § 22-avvägning och om inte beslutet är olagligt, anser nämnden det vara rimligt att fullfölja placering i ett familjehem utanför släktingkretsen. Detta för att fullfölja tanken att skapa en frizon för flickan.

Det aktuella familjehemmet väljs med omsorg för den speciella situation som gäller för flickan. Placeringen är nära både Trelleborg och Mellbystrand för att underlätta fortsatt tät kontakt med båda släktgrenarna. Familjehemmets vuxna är något äldre och har goda förutsättningar att fungera bra tillsammans med farmor och farfar samt mormor och morfar. De har erfarenhet av tidigare familjehemsplaceringar och bedöms ha både kompetens och vilja att samarbeta med både socialtjänsten i Trelleborg och i ett senare skede barnpsykiatrisk expertis.

Länsstyrelsebeslutet och massmedia

Efter länsstyrelsens beslut 1999-10-29 och den förnyade intensiva massmediadebatten tillförs ärendet en ny dimension. I ett brev till socialnämnden, vilket senare bifogas en JO-anmälan, skriver farföräldrarna och fastern bland annat: ”Vi anser därför att det bästa för Anna är att placeras utanför nätverket, men om beslutet ändras och Anna skall släktplaceras, så är vi givetvis också intresserade”.

Socialnämnden anser att detta förstärker bilden av en konfliktfylld släktingsituation. Uppenbart handlar det nu om en vårdnadstvist.

Socialnämnden anser inte det vara rimligt med ytterligare övervägande enligt § 22, även om nämnden gjort minst ingående bedömningar av alternativen på faderns släktsida.

Nuläge

Under den senaste månaden har inskolningen till familjehemmet genomförts. ”Det främmande hemmet” har blivit flickans trygga, ombonade vardagsarena. ”De okända personerna” har snabbt för flickan blivit varma, omtänksamma, stabila vuxna föräldraförebilder respektive stimulerande lekkamrater.

I § 22 SoL understryks att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. Detta har redan efter kort tid utvecklats positivt och flickan har redan haft besök av morfar, mormor och mostrar. Farmor och farfar har som deltagare i inskolningsprocessen redan etablerat en positiv kontakt.

Vårdplan och umgängesplan säkrar formellt denna kontakt, men viktigare är det faktiska samspelet mellan familjehemmet och släktingarna på båda sidor.

Det är alltför tidigt att dra långtgående slutsatser, men erfarenheterna hittills pekar på att denna kontakt fungerat mycket bra och allt talar för att den utvecklas enligt målsättningen.

Vårdnadsfrågan

Socialnämnden har 1999-11-08 beslutat ge socialförvaltningen i uppdrag att utreda vårdnadsfrågan. Bakgrunden är bland annat den kritik som riktas i länsstyrelsens beslut, motioner i ärendet från riksdagsmän samt många olika myndighetspersoner och allmänheten som haft kritiska synpunkter på att en pappa som mördat flickans mamma skall få behålla den juridiska vårdnaden.

En bedömning av en automatisk koppling mellan ett grovt brott och förlust av vårdnad görs bäst i tingsrätten. En sådan bedömning borde kunna initieras på andra sätt än genom en framställan från socialnämnden. Hur en sådan bedömning skall komma till stånd är i dagsläget oklart. Tveksamt om en sådan bedömning måste ske via omvägen att socialnämnden gör en framställan enbart på denna grund.

I en dom i ett liknande ärende har länsrätten i Jönköpings län, 1999-12-06, gjort en bedömning som snarast får tolkas som att en överflyttning av vårdnaden inte med automatik kan ske endast på grundval av ett grovt brott. Det är möjligt att en mer djupgående analys av det nuvarande rättsläget behöver göras på central nivå.

Sammanfattning

Socialnämnden har tolkat § 22 SoL så att denna, i synnerhet genom senaste skärpningen av texten, skall stärka föräldrars, släkts och närståendes ställning vid samhällsvård. Att detta alltid skall övervägas, men att paragrafen måste ta hänsyn till barnets bästa enligt § 1 SoL och att den inte har någon övergripande roll i förhållande till frivillighet enligt § 6.

Skrivningen i § 22 med ordval som överväga och undersöka tolkar socialnämnden så att formella familjehemsutredningar kring tilltänkta släktinghem inte med automatik måste göras. Nämnden anser att det är en annorlunda process att överväga och undersöka möjligheter av en släktingplacering. I regeringens proposition 96/97:124 uttrycks detta just som ett krav att i första hand utreda möjligheterna att placera barnet i det naturliga nätverket. Med hänsyn till en helhetsbedömning i det aktuella ärendet anser socialnämnden att en rimlig avvägning har gjorts utifrån lagens krav.

Tre huvudsakliga skäl för avsteg från huvudregeln om släktingplacering anser socialnämnden föreligga:

* Det finns flera konkurrerande släktinghem och en placering i någondera nätverket riskerar att försämra flickans viktiga kontakter med alla släktingar.

* En placering i ett familjehem utanför släktingnätverken kan på ett bättre sätt ge flickan en balanserad uppväxt där hon med tilltagande ålder själv kan skapa sig en bild av sin livssituation utan direkt eller indirekt påverkan av släktingars uppfattning av traumat.

* Faderns synpunkter som vårdnadshavare kan inte helt bortses från. I den tidigare nämnda länsrättsdomen i Jönköping har detta ytterligare understrukits. Länsstyrelsens i Skåne kritik mot socialnämndens i Trelleborg handläggning har åberopats i målet, men genom länsrättsdomen uppenbarligen inte vunnit gehör.

Avslutningsvis vill socialnämnden framhålla att nämnden anser sig ha arbetat med flickans bästa för ögonen i hela handläggningsprocessen. Att den slutliga familjehemsplaceringen skett utanför släktingnätverket beror definitivt inte på att socialnämnden inte varit medveten om paragrafen och dess innebörd, utan på ett noga övervägt ställningstagande.

JO inhämtade yttrande från Socialstyrelsen angående styrelsens syn på tillämpningen av 22 § fjärde stycket SoL, särskilt i fall där vårdnadshavaren motsätter sig en anhörigplacering. I ett yttrande som beslutades av tf. överdirektören Lena McElwee, anförde Socialstyrelsen följande.

Lagstiftning m.m.

Enligt 25 § första stycket SoL får en underårig inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom. Som ett medgivande anses socialnämndens beslut att bereda den underårige vård i ett visst familjehem. Socialnämnden får inte lämna medgivande enligt första stycket utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser som reglerar vad en familjehemsutredning skall innehålla. Viss vägledning ges emellertid genom 26 § SoL. Av bestämmelsen framgår att den unge skall kunna garanteras en god vård och fostran i hemmet och i övrigt goda uppväxtförhållanden. För att kunna garantera det krävs en mycket god kännedom om barnets särskilda behov och förutsättningar samt de omständigheter som gjort det nödvändigt att placera barnet i ett familjehem.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att utredningen bör belysa om de blivande vårdarna utgör en för den unge lämplig familjesammansättning och om det föreligger goda förhållanden för den unge både i det nya hemmet och i dess omgivning. Således krävs även en fördjupad kunskap om familjehemsföräldrarnas vilja och förmåga att ge barnet behövlig omsorg och att tillgodose särskilda behov hos barnet. Utredningen bör mynna ut i en bedömning av familjehemsföräldrarnas förutsättningar att uppfylla barnets behov (se prop. 1989/90:28 s 128 f.).

Enligt 22 § tredje stycket SoL bör vården utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

Svensk lag har valt att inte lämna något försteg för en placering hos barnets släktingar. Emellertid understryks i förarbetena att de vägledande principerna i socialtjänstlagstiftningen, kontinuitetsprincipen, bör tolkas så att nämnden inte förbiser möjligheten att hitta en bra placering i barnets naturliga nätverk.

Socialtjänsten bör i varje enskilt fall i första hand utreda möjligheten att placera barnet i det naturliga nätverket. Många gånger framstår det även som naturligt att placera barnet hos en person som har en släktrelation. Det betyder också att man regelmässigt bör undersöka släktens möjligheter att stödja bar-

net även om det placeras i ett ”främmande” familjehem. En placering i släkten eller nätverket utesluter emellertid inte kravet på att det tänkta familjehemmet skall utredas och godkännas på liknande sätt som ett ”främmande” familjehem (se prop. 1996/97:124 s. 114 och 1996/97:SoUl8 s. 84).

Den 1 juli 1999 ändrades bestämmelsen i 22 § fjärde stycket SoL från att socialtjänsten *bör* överväga till *skall* överväga om barnet kan placeras hos släktingar eller andra närstående. Det var med anledning av prop. 1997/98:102 om en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige m.m. som Socialutskottet lade fram förslaget till ändring. Utskottet anförde bl.a. att en ytterligare betoning bör göras av vikten av att socialtjänsten i första hand överväger huruvida placeringen kan ske hos släktingar eller närstående. Utskottet erinrade emellertid samtidigt om vad som stadgas i lagrummet, nämligen att barnets bästa alltid skall beaktas vid placering. Utskottet vidhöll också uppfattningen att om personerna i barnets närhet inte kan tillförsäkra barnet god vård skall placeringen givetvis inte ske där utan i ett annat familjehem (se 1998/99:SoU6).

Bedömning

Ett grunddrag i socialtjänstlagstiftningen är att vård och behandling skall ske i frivilliga former och i samråd med dem det berör så långt detta är möjligt. Socialtjänstens insatser skall bygga på respekt för människors integritet och självbestämmanderätt. Nämndens insatser för den enskilde skall utformas tillsammans med honom. Detta gäller även vård av barn och unga.

Socialnämnden har ett ansvar för att de som behöver beredas vård utanför det egna hemmet tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende och principerna om flexibilitet, kontinuitet och närhet skall därvid tillämpas. Detta gäller även vid placering av barn och unga.

De krav som lagen ställer i fråga om samhörighet och kontakt med hemmiljön handlar inte bara om geografisk närhet. Språkliga och kulturella skillnader i synsätt och bakgrund kan skapa väl så stora avstånd mellan människor. Att sådana skillnader beaktas och att man väljer ett hem som kan samarbeta med barnets biologiska föräldrar är av största betydelse vid alla placeringar. Det innebär att socialtjänstens personal måste vara lyhörd för föräldrarnas egna önskemål utan att för den skull göra avkall på den professionella bedömningen av vad som är ett lämpligt hem för det enskilda barnet.

Vid val av familjehem skall nämnden enligt 22 § fjärde stycket SoL överväga om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. De generella reglerna om att barnets bästa skall tillgodoses, att barnet skall få upprätthålla kontakterna och att barnet skall få god vård och fostran skall vara vägledande även vid placering hos släktingar.

Inför den förändrade lydelsen av 22 § SoL som genomfördes den 1 januari 1998 framhölls att socialtjänsten fått stark kritik för att inte vara tillräckligt lyhörd för möjligheterna att placera barn hos släktingar. Detta trots att forskning visat att sådana placeringar kan vara att föredra om placeringen ses ur ett livsperspektiv. Lagstiftaren ansåg emellertid inte att det var möjligt att slå fast en princip som innebär att släktingplaceringar eller andra placeringar i barnets nätverk alltid skall prövas i första hand. En sådan placering innebär inte några garantier för att just detta hem kan tillförsäkra barnet en god vård (se prop. 96/97:124 s. 114).

När det blir aktuellt att placera ett barn utanför det egna hemmet måste vården planeras utifrån det enskilda barnets behov av stöd, hjälp och skydd. Barnets behov måste kunna tillgodoses såväl på kort som på lång sikt. En vårdplan måste utarbetas som redovisar den vård som socialnämnden anser vara nödvändig. Det är sedan barnets vårdnadshavare och den unge själv när han fyllt 15 år, som har att ta ställning till den planerade vården och lämna samtycke till vården. Lämnas samtycke till den planerade vården innebär det som regel att vården kan ges i frivilliga former. Det är viktigt att påpeka att

samtycket skall avse hela den planerade vården. Det kan förekomma att en vårdnadshavare endast samtycker till viss form av placering, t.ex. i ett hem för vård eller boende, men inte till placering av barnet i familjehem. En annan begränsning i samtycket kan vara att endast ett visst familjehem accepteras, t.ex. hos en nära anhörig. Situationen kan också vara det omvända, dvs. att samtycke lämnas till alla hem utom det som nämnden förslagit (jfr RÅ 82 2:74). Den vård som kan anses vara den behövliga för den unge kan naturligtvis utformas på olika sätt. Nämnden får i varje enskilt fall bedöma om det begränsade samtycket kan anses ge tillräckligt utrymme för att kunna garantera den behövliga vården. Om så inte är fallet bör ansökan om vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) göras. Lagen kan även vara tillämplig då vårdnadshavaren trots lämnat samtycke kan befaras ingripa i vården på ett för den unge störande sätt så att den behövliga vården inte kan ges (jfr RÅ 1987 ref 97).

Att släktingplaceringar skulle ha ett ovillkorligt försteg framför andra familjehem går inte att utläsa vare sig av lagtext eller av förarbeten. Tvärtom har socialutskottet uttalat att om ett barn inte kan tillförsäkras god vård i ett närståendehem, skall placeringen inte ske där utan i ett annat hem.

Det åligger alltid socialnämnden att *överväga* en placering i ett släktinghem eller annat närstående hem. Frågan är vad detta ansvar innebär. Socialstyrelsen kan konstatera att på denna punkt skiljer sig socialtjänstens praxis åt. Det är inte alltid så att en sådan utredning inleds. Redan på grundval av förhandsinformation om familjen och barnet samt den speciella situationen kan underlag finnas för att göra en bedömning av hemmets lämplighet. Vid sådana bedömningar är det även av betydelse att beakta den forskning och de erfarenheter som finns om barns sätt att reagera och hantera den speciella situationen. De krav som kan ställas inför en placering av ett barn är att tillräckligt underlag finns för att ta ställning till var barnets behov av vård, stöd och hjälp bäst tillgodoses.

Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att vid val av lämpligt familjehem måste principen om barnets bästa gälla. Denna princip skall gälla även vid överväganden om släktingplacering. Detta förutsätter att det finns en god kännedom om familjen och barnet. Här ställs stora krav på utredaren, inte minst vad gäller kunskaper om barnets förutsättningar och behov. Om inte vårdnadshavaren samtycker till hela den erforderliga vården, inklusive förslag på familjehem, måste en prövning göras om förutsättningar finns för att tillämpa LVU. Detsamma gäller när vårdnadshavaren enbart går med på en viss släktingplacering eller när han inte accepterar en sådan och nämnden har en annan uppfattning. Det finns således inget ovillkorligt försteg för en släktingplacering. Socialnämnden har att noga bedöma för- och nackdelar med en sådan placering.

Övrigt

Länsstyrelsen har i sin tillsynsrapport behandlat frågan om en förälder, tillika vårdnadshavare, som dödar den andra föräldern skall ha kvar sitt vårdnadsansvar. Svaret på den frågan är inte enkelt och det är tveksamt om det går att ge något generellt svar. Situationen ser olika ut i varje enskilt fall. Viktigt är att inte tappa bort vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet.

När händelser av detta slag inträffar ställs frågor om hur socialtjänsten skall agera i vårdnadsfrågan och kunskaper söks om hur man bör handla. Denna typ av händelser är visserligen inte vanliga men sammantaget över en längre tidsperiod berör det flera barn på ett mycket omvälvande sätt. Socialstyrelsen anser därför att det är angeläget att dessa fall kartläggs och att man bl.a. följer upp vilken typ av hem barnet placerats i och hur vårdnadsfrågan har lösts. Det är önskvärt att en sådan kartläggning görs i den aviserade översynen av vårdnadslagstiftningen. Där bör även tas ställning till om det, mot

bakgrund av dessa fall, finns behov av att göra ändringar i vårdnadsbestämmelserna.

Anmälarna gavs tillfälle att kommentera nämndens remissvar och yttrandet från Socialstyrelsen. Det sistnämnda översändes för kännedom till Socialnämnden i Trelleborgs kommun och till Länsstyrelsen i Skåne län.

Vid beslutet hade JO tillgång till bl.a. delar av den akt som upprättats i ärendet vid socialförvaltningen i Trelleborgs kommun och de beslut och domar som Länsrätten i Skåne län (mål nr 9727-1999) och Kammarrätten i Göteborg (mål nr 1549-2000) meddelat i ärendet efter det att nämndens beslut om Annas familjehemsplacering överklagats för laglighetsprövning.

I ett beslut den 14 februari 2001 anförde *JO André* följande.

Enligt 12 § SoL skall socialnämnden bl.a. verka för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden.

Socialnämnden skall enligt 22 § SoL sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Enligt bestämmelsens tredje stycke skall vården utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. I fjärde stycket anges att vid placering av barn skall i första hand övervägas om barnet kan tas om hand av någon anhörig eller annan närstående. Enligt 1 § SoL skall dock barnets bästa alltid beaktas.

Socialnämndens insatser beträffande barn och ungdomar bygger på samtycke från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar är dock nämnden skyldig att omhänderta barn och ungdomar för vård. Regler om sådana tvångsingripanden finns i LVU.

Anders gärning att beröva Britta livet innebar för Anna att hon förlorade sin mor. Anders satte sig genom gärningen också ur stånd att för lång tid framåt svara för den faktiska omvårdnaden av Anna. Därmed aktualiserades socialnämndens ansvar att sörja för att Anna togs om hand på erforderligt sätt. De alternativ som därvid stod nämnden till buds var att antingen placera Anna i familjehem eller att ansöka om vårdnadsöverflyttning.

De regler som behandlar överflyttande av vårdnad i en situation som den förevarande återfinns i 6 kap. 7 § föräldrabalken, FB. Enligt bestämmelsens första stycke skall rätten besluta om ändring i vårdnaden om en förälder vid utövandet av vårdnaden om ett barn gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling. I förarbeten till lagstiftningen anfördes bl.a. följande (prop. 1981/82:168 s. 68).

I de flesta fall torde sålunda förevarande paragraf i praktiken aktualiseras bara när barnet har tagits om hand med stöd av LVU. En överflyttning av vårdnaden bör inte heller ske annat än om det finns någon annan lämplig person som är villig att utöva vårdnaden och som barnet har ett så gott förhållande till att barnet självt kan eller rimligen bör acceptera denne som vårdnadshavare. Det betyder att ett beslut om att omedelbart skilja en förälder från vårdnaden om ett barn redan när förälderns olämplighet kommer till myndighetens kännedom i allmänhet kan meddelas bara om den andra föräldern är villig att ensam ta över ansvaret för barnet. I övriga fall torde det många gånger vara nödvän-

digt att barnet har bott en tid i ett fosterhem för att man skall kunna avgöra hur denna placering har utfallit.

Av det sagda följer att en sådan åtgärd som att överflytta vårdnaden inte helt enkelt låter sig göras i fall där barnet ännu inte har placerats i familjehem och där den andra föräldern inte kan överta vårdnadsansvaret. Det kan däremot ofta vara befogat för nämnden att under ett senare skede, t.ex. efter det att en familjehemsplacering pågått under en tid och utfallit positivt, väcka frågan om att överflytta vårdnaden om barnet till familjehemsföräldrarna. Så kan vara fallet särskilt om föräldern är frihetsberövad under lång tid och därför inte har möjlighet att aktivt ta tillvara barnets intressen. Frågan om vårdnadsöverflyttning har varit föremål för övervägande i LVU-utredningens betänkande Omhändertagen, SOU 2000:77.

För det fall frågan om vårdnadsöverflyttning inte aktualiseras är den möjlighet som kvarstår för nämnden att placera barnet i familjehem. En sådan placering kan ske antingen som en frivillig placering enligt SoL eller med stöd av LVU. Det ligger i sakens natur att det finns skäl för socialnämnden att överväga behovet av att bereda barn vård enligt LVU i en situation som den förevarande. Om vårdnadshavaren medger de förslag om insatser för barnet som nämnden föreslår är emellertid utrymmet för att tillämpa LVU begränsat. LVU-utredningen har i det ovan nämnda betänkandet även tagit upp denna fråga. Utredningen fann dock inte skäl att föreslå någon ändring av lagstiftningen såvitt avsåg de fall där en förälder berövat den andra föräldern livet utan ansåg att frågan om tillämpligheten av LVU måste besvaras utifrån förhållandena i det enskilda fallet, betänkandet s. 87.

Då såväl reglerna om vårdnadsöverflyttning som frågan om LVU:s tillämplighet i fall som det förevarande nu bereds inom Regeringskansliet finns det inte skäl för mig att här uppehålla mig ytterligare vid den saken.

Det kan konstateras att nämnden i det inledande skedet av handläggningen valde att inte väcka talan om vårdnadsöverflyttning. I stället påbörjades arbetet med att ordna en familjehemsplacering åt Anna. Nämndens agerande ger så långt inte anledning till någon kritik från min sida.

Den utredning som jag har företagit har framför allt avsett frågan om hur nämnden utrett placeringen av Anna och om nämnden utan godtagbara skäl har underlåtit att placera Anna hos någon av hennes släktingar.

Som angetts ovan stadgas numera i 22 § fjärde stycket SoL att vid placering av barn i första hand *skall* övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Bestämmelsen, som har tillkommit på initiativ av Socialutskottet, var ursprungligen avfattad på så sätt att socialnämnden vid placering av barn i första hand *borde* överväga s.k. anhörigplacering. I samband med införandet av fjärde stycket i lagrummet anförde Socialutskottet (1996/97:SoU18 s. 84) bl.a. följande.

Barnets bästa skall vara en ledstjärna i arbetet med barn. Svensk och utländsk forskning visar att placeringar av barn hos släktingar kan vara att föredra om man ser placeringen ur ett livsperspektiv.... Det är angeläget att socialtjänsten i varje enskilt fall prövar att placera barnet i det naturliga nätverket. Det finns dock inga garantier för att en sådan placering tillförsäkrar barnet god vård.... Om personerna i barnets nätverk inte kan tillförsäkra barnet en god vård skall

placering givetvis inte ske där utan i ett annat familjehem. I dessa fall bör socialtjänsten utreda anhörigas och närståendes möjligheter att på andra sätt stödja barnet.

Ordalydelsen i 22 § fjärde stycket SoL ändrades den 1 juli 1999, även detta på initiativ av Socialutskottet, från att anhörigplacering ”bör” övervägas till att sådan placering ”skall” övervägas. Enligt utskottsbetänkandet (1998/99:SoU6 s. 43) ville man ytterligare betona vikten av att socialtjänsten i första hand överväger huruvida placeringen kan ske hos släktingar eller andra närstående.

Frågan om vad som är barnets bästa låter sig inte enkelt besvaras utan är naturligtvis beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är inte självklart att de syften som ligger bakom bestämmelsen om anhörigplacering alltid gör sig gällande med lika styrka. I de flesta fall kan sannolikt enighet uppnås om att det är till fördel om barnet kan placeras hos släktingar eller andra närstående eftersom en sådan placering normalt innebär att barnet kan behålla det nätverk som redan finns omkring det. Barnet ges därigenom också större möjligheter att bibehålla kontakten med föräldrar och andra anhöriga. Det går emellertid inte att helt bortse ifrån att det finns fall där det kan befaras att en placering hos anhöriga kan medföra att barnets kontakter med andra närstående försvåras. Så kan vara fallet bl.a. om det föreligger konflikter mellan dessa grupper eller om förhållandet mellan dem annars är ansträngt. Rent allmänt kan det inte antas vara till fördel för ett barn att växa upp i en miljö som är fientligt inställd till barnets förälder. I de allra flesta fall är det i vart fall på lång sikt till förmån för barnet om någon kontakt kan upprätthållas med föräldern. Det är emellertid inte alltid så att kontakt och umgänge med föräldrarna eller någon av dem gagnar barnet.

Skyldigheten att beakta barnets bästa innebär att socialnämnden i sin utredning måste planera vården utifrån det enskilda barnets behov av stöd, hjälp och skydd. I denna planering bör vårdnadshavaren inte ges något avgörande inflytande över barnets framtid utan i stället måste utgångspunkten vara att det är det enskilda barnets förhållanden och framtida behov som skall ligga till grund för socialnämndens bedömning av var barnet skall placeras.

Först efter det att nämnden tagit ställning till vad som kan anses vara bäst för barnet aktualiseras frågan om barnets vårdnadshavare, och den unge själv när han fyllt 15 år, samtycker till den planerade vården. Lämnas samtycke till hela den erforderliga vården innebär det som regel att vården kan ges i frivilliga former. Först om vårdnadshavaren, eller i förekommande fall barnet själv, motsätter sig den planerade vården uppkommer fråga om att bereda barnet vård enligt LVU.

Inledningsvis placerades Anna hos sina farföräldrar. Vad som kommit fram i denna del föranleder inte något uttalande från min sida. I samband med att fadern därefter dömdes för mord på sin hustru hade nämnden att ordna en stadigvarande placering för Anna. Därvid framfördes olika uppfattningar om var Anna skulle placeras. Släktingar på moderns sida uttryckte önskemål om att flickan skulle placeras hos dem medan fadern och dennes anhöriga ansåg det vara lämpligast att flickan placerades i ett hem som inte hade någon anknytning till familjen.

Vilka krav som ligger i nämndens skyldighet att *överväga* anhörigplacering anges inte närmare i lagtexten eller i förarbetena. Det kan emellertid konstateras att en sådan placering inte medför någon befrielse från kravet på att det tänkta familjehemmet skall utredas och godkännas på liknande sätt som ett ”främmande” familjehem (se prop. 1996/97:124 s. 114 och socialutskottets betänkande 1996/97:SoU18 s. 84).

Av Socialstyrelsens yttrande framgår att socialtjänstens praxis skiljer sig åt i detta avseende och att det inte alltid är så att en familjehemsutredning inleds. En familjehemsutredning ger i och för sig en bra bild av hemmets möjlighet att ge barnet god vård. Det går emellertid inte att bortse från att det ofta ändå kan finnas underlag för att göra en tillfredsställande bedömning av lämpligheten att placera barnet i ett visst hem.

I uttrycket överväga måste enligt min mening främst ligga att nämnden skall undersöka det befintliga nätverk som finns runt barnet för att utröna om det finns möjlighet att placera barnet inom den kretsen och i vad mån det finns intresse hos och möjlighet för någon i denna krets att ta emot barnet. För det fall nämnden kan konstatera att det inte finns någon i barnets nätverk som har möjlighet att ta emot barnet måste nämnden redan här anses ha fullgjort den skyldighet som ålagts den i 22 § fjärde stycket SoL. Om däremot någon anhörig förklarar sig villig att ta emot barnet måste det åligga nämnden att närmare utreda förutsättningarna för en sådan placering. Om flera anhöriga var för sig förklarar sig villiga att ta emot barnet bör denna skyldighet gälla i förhållande till var och en av dem.

I Annas fall fanns det släktingar på hennes avlidna moders sida som var villiga att fungera som familjehem för henne, nämligen hennes morfar och hennes två mostrar. Jag har vid min granskning av den utredning som gjorts av familjehemsutredarna Birgitta Bengtsson och Eva Hansson inte kunnat dra annan slutsats än att nämnden de facto fullgjort sin skyldighet att utreda förutsättningarna för en placering av Anna hos någon av dessa släktingar. Det kan därvid konstateras bl.a. att utredarna har gjort hembesök hos morfadern och hos den ena mostern. Utredarna har även haft enskilda samtal med de släktingar som haft önskemål om att bli familjehem för Anna. Det förtjänar att framhållas att det härvidlag inte påvisades några missförhållanden av något slag och att placeringen av Anna i ett externt familjehem grundades på helt andra överväganden.

Genom nämndens beslut den 27 september 1999 placerades Anna, i enlighet med det förslag som förvaltningen avgett efter företagen utredning, i ett familjehem utanför släktingnätverket. Fadern, som fortfarande är vårdnadshavare för Anna, samtyckte till placeringen. I och med detta aktualiserades inte någon tillämpning av LVU. Det har självfallet varit en mycket grannlaga uppgift för nämnden att i detta fall försöka komma fram till ett beslut som så påtagligt har betydelse för Annas hela framtid. JO är mycket återhållsam med att överpröva myndigheters bedömningar i olika sakfrågor. Jag finner inte skäl att här göra något avsteg från denna princip. Det finns dock anledning att framhålla att jag vid min granskning av ärendet inte har gjort några andra iakttagelser än att nämndens handläggning präglats av en vilja att komma fram till den lösning som kan antas vara bäst för Anna.

Fallet angående Anna har varit uppmärksammat och har diskuterats utifrån olika aspekter. Det ligger i sakens natur att man kan anföra synpunkter på hur socialnämnden har handlat. Detta har visat sig inte minst genom det beslut som Länsstyrelsen i Skåne län har meddelat i det tillsynsärende som inleddes i anledning av klagomål från Annas släktingar på moderns sida. I beslutet har länsstyrelsen i flera avseenden riktat allvarlig kritik mot nämndens handläggning av ärendet. Mot bakgrund av de mycket svåra överväganden som är för handen i ett fall som det förevarande finner jag inte anledning att göra något särskilt uttalande med anledning av de klagomål som makarna K. har anfört mot länsstyrelsens handläggning av ärendet.

Fråga bl.a. om val av familjehem för en tvåårig flicka vars mor hade dömts till ett långvarigt fängelsestraff och som efter att ha avtjänat straffet skulle utvisas ur landet med förbud utan tidsbegränsning att återvända hit.

(Dnr 2734-2000)

M., född 1991, är dotter till tanzaniska medborgaren K.K.

K.K. kom tillsammans med M. till Sverige i april 1993. K.K. greps den 11 juni 1993 och dömdes i november samma år för grovt narkotikabrott till 12 års fängelse. I domen förordnades vidare att K.K. efter avtjänat straff skulle utvisas ur landet med förbud utan tidsbegränsning att återvända hit. K.K. har avtjänat huvuddelen av fängelsestraffet vid kriminalvårdsanstalten Hinseberg men är sedan i maj 2000 intagen på Färingsöanstalten på Ekerö.

M., som i juli 1993 placerades i jourhem med stöd av socialtjänstlagen (1980:620), flyttades i december samma år till ett familjehem i Ekerö kommun. Hon har vistats där alltsedan dess.

Socialnämndens i Ekerö kommun arbetsutskott beslutade den 16 januari 2001 att hos tingsrätten ansöka om att vårdnaden om M. skall överflyttas till familjehemsföräldrarna.

I.C., som är fängelsepastor vid kriminalvårdsanstalten Hinseberg, klagade i en anmälan till JO i olika avseenden på hur socialförvaltningen i Ekerö kommun hanterat ärendet rörande M. Han ifrågasatte bl.a. vilka överväganden som gjordes inför placeringen av M. i familjehemmet och anförde att förvaltningen inte i tillräcklig utsträckning informerat K.K. om de bindningar som kan komma att uppstå mellan M. och familjehemsföräldrarna och som mer eller mindre omöjliggör för M. att återvända till Afrika tillsammans med sin mor när modern avtjänat sitt straff. I.C. anförde vidare att förvaltningen inte agerat tillräckligt tydligt för att få umgänget mellan K.K. och M. att fungera och att förvaltningen, bl.a. beroende på språksvårigheter, brustit i sin skyldighet att hålla K.K. informerad i fråga om angelägenheter som rört M.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Ekerö kommun för utredning och yttrande. I remissen angavs att utredningen skulle belysa även vilka överväganden som gjordes vid placeringen av M. i det ifrågavarande familjehemmet och hur nämnden under vårdtiden verkat för att bl.a. upprätthålla M:s kontakt med sin mor. Nämndens individutskott överlämnade som sitt re-

missvar en av 1:e socialsekreteraren Gunilla Lagesson och socialsekreteraren Maria Björklund upprättad tjänsteskrivelse, vari anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

K.K. kom till Sverige i slutet av april månad 1993 tillsammans med sin dotter M., född 1991, på turistvisum. Hon greps på Arlanda flygplats 1993-06-11 och dömdes i november 1993 för narkotikabrott till 12 års fängelse samt utvisning på livstid. K.K. placerades tillsammans med dottern M. på Färingsöanstalten i Ekerö kommun varvid socialförvaltningen fick kontakt.

Situationen för M. som var två år blev ohållbar. K.K. uppgav att hon har fyra barn som bor i Nairobi, Kenya. K.K. uppgav att hon hade dubbel bosättning dels i Bukoba Tanzania, dels i Kenya. Någon kontakt med M:s biologiska pappa fanns inte och ingen annan släkting kunde ta hand om dottern, enligt K.K. Socialförvaltningen försökte genom omfattande kontakter med ambassaden i Dar Es Salaam i Tanzania få kontakt med eventuella släktingar men dessa efterforskningar ledde ingenstans.

1993-07-16 placerades M. via Klingsta spädbarnshem i ett jourhem i Upplands Väsby, enligt 6 § SOL. Jourhemmet besökte K.K. på Kronobergshäktet var fjortonde dag tillsammans med M.

När K.K. i början av november 1993 dömdes till 12 års fängelse för narkotikabrott och livstids utvisning hade socialförvaltningen att ta ställning till en långsiktig planering för M. K.K. önskade att M. skulle placeras i Sverige då inga anhöriga, enligt henne, fanns i Kenya eller Tanzania som kunde ta hand om M. Mamman önskade att familjehemmet skulle vara intresserat av afrikansk kultur och att hon regelbundet fick träffa dottern.

1993-12-20 placerades M. i ett familjehem i Ekerö kommun. Familjen hade tidigare erfarenhet av familjehemsplaceringar och behandlingsarbete. De var intresserade av afrikansk kultur och hade flera afrikanska vänner. K.K.s intention var att M. skulle följa med henne till Afrika efter avtjänat fängelsestraff. Socialförvaltningen hade i det läget ingen annan uppfattning än mamman.

Familjehemmet var väl införstått i vårdplaneringen som innebar att M. skulle ha en regelbunden kontakt med sin biologiska mamma samt att den övergripande planeringen var att M. skulle återvända med sin mamma till sitt hemland. K.K. ville försöka lära sig svenska och M. skulle uppmuntras att lära sig swahili genom att familjehemmets vänner kunde swahili.

Familjehemmet besökte K.K. på Kronobergshäktet var fjortonde dag tillsammans med M. K.K. överflyttades till kriminalvårdsanstalten Hinseberg 1994. K.K. beviljades inte permissioner. Familjehemmet tillsammans med M. besökte mamman på Hinseberg var tredje vecka. Ett familjehem som utretts och bodde närmare Hinseberg blev inte godkänt.

Familjehemmets långa resväg för umgänget mellan mamma och dotter fick till följd att familjehemmet ibland övernattade på hotell i Frövi för att slippa åka fram och tillbaka samma dag. Det innebar att K.K. ibland fick besök av sin dotter två dagar i rad. Umgängesresorna var tredje vecka ändrades till en gång per månad p g a avståndet, vilket K.K. var införstådd med och accepterade.

Under 1994 och 1995 fungerade umgänget regelbundet cirka en gång per månad. Ibland uppstod konflikter vid besöken hos K.K. på Hinseberg p g a att M. föredrog att sitta hos familjehemsmamman samt omkring M:s klädsel. K.K. reagerade med att bli ledsen och arg. Dessa konflikter reddes dock alltid ut innan familjehemsmamman och M. lämnade K.K..

Under 1996 hade M., som då var fem år, lättare att hantera situationen med två mammor i rummet. Vid ett besök hos K.K. i mars 1997 på Hinseberg blev K.K. arg på sin dotter och skällde på henne. M. blev ledsen och var mycket uppriven. Familjehemsmamman hjälpte mamman och M. att bli sams innan

man åkte. M. visade tecken på att må dåligt framförallt på kvällar och nätter vid denna tidpunkt.

Under hösten 1997 reagerade M. med att sova dåligt inför besöken hos mamman och uttalade till familjehemsföräldrarna att hon inte ville åka. Familjehemmet vände sig till PBU, Kungsholmen för att få hjälp med M:s beteende. I mitten av december 1997 skulle familjehemmet och M. besöka K.K. på Hinseberg. Kvällen innan fick M. ett sammanbrott. Hon blev panikslagen, hörde röster och såg spöken, enligt familjehemsföräldrarna. Dagen efter åkte familjehemsmamman med M. i bil till Örebro men tvingades att vända på vägen då M. klagade på magont, mådde dåligt och kräktes.

PBU Kungsholmen rekommenderade att M. under en period behövde knyta an till familjehemmet ordentligt och känna trygghet innan besöken med K.K. återupptogs. Detta delgavs K.K. vid ett möte på Hinseberg 1998-01-29 tillsammans med familjehemssekreterare Anne Isberg samt tolk. Hon var ledsen men förstod att dottern inte mådde bra och accepterade ett uppehåll i umgänget med dottern under en period av fyra månader.

M:s beteende accelererade under januari–februari 1998. Hon hade ångestattacker och var tröstlös. En inläggning på Karolinska sjukhuset diskuterades men kom ej till stånd på grund av platsbrist. Kungsholmen PBU rekommenderade familjehemmet att söka läkarkontakt på Danderyds sjukhus för M., som blev ordinerad lugnande medicin för att kunna sova.

Under våren hade familjehemmet kontakt med K.K. per telefon och med brev för att informera om hur M. mådde. Under sommaren 1998 träffade psykolog Helena Ekström på Kungsholmen PBU M. ett antal gånger för att utreda hur hon mådde. K.K. informerades via tolk om att detta skedde. Hon uttalade stor frustration över att ej få träffa sin dotter.

K.K:s kontaktperson på Hinsebergs fängelse bedömde att K.K. skulle komma att få permission och att umgänget på så sätt ska kunna underlättas om mor och dotter kunde träffas utanför fängelset. Socialförvaltningen genom handläggande socialsekreterare undersökte möjligheten av att K.K. förflyttades till en anstalt närmare Ekerö. Enligt kriminalvården var detta inte möjligt p g a straffets längd.

I mitten av augusti 1998 besökte socialsekreteraren K.K. på Hinseberg och hon informerades om att M. inte mådde bra och att umgänge mellan K.K. och dottern inte var möjligt att genomföra. K.K. sade sig förstå att M. hade det svårt p g a lojalitetskonflikten men att hon ville träffa sin flicka och oroade sig för hur det skulle lösas för M. när hon skulle friges. Hon funderade över vilket som skulle vara den bästa lösningen för M. Hon kände sig ambivalent till om dottern skulle vara kvar i Sverige eller ej.

Hösten 1998 sov M. dåligt och hade tankar om att hon skulle dö, enligt familjehemsföräldrarna. I december hade hon stark ångest och fick medicin för att kunna sova.

I början av 1999 började M. i en grupp för familjehemsplacerade barn på Erstastiftelsen. Hon började så smått att bearbeta och må bättre.

I mars informeras K.K. om M:s situation av socialsekreterare Maria Björklund och Richard Waldenstedt samt tolk. Kriminalvården bedömde att det nu var möjligt med permissioner för K.K. för umgänge med dottern. K.K. uttalade att hon misstänkte att familjehemmet inte ville att umgänget skulle komma till stånd. Socialsekreteraren informerade K.K. om att det under dåvarande omständigheter inte var möjligt att tvinga M. till umgänge.

Under sommaren 1999 gjordes ett försök att M. skulle träffa sin mamma i en lägenhet i Ekerö. Detta för att underlätta umgänget genom byte av miljö. M. mådde bättre efter samtalen i barngruppen som avslutats. M. ville själv helst åka och träffa mamman på fängelset. När tidpunkten för umgänget närmade sig fick hon panikattacker, sömnproblem och ville inte leva. Umgänget kom inte till stånd och skälet klargjordes ordentligt av socialsekreteraren för K.K. samt även genom att personalen på Hinseberg hjälpte till att förklara situationen.

Familjehemmet hade återigen tagit kontakt med Kungsholmen PBU för att få handledning i den uppkomna situationen. PBU poängterade vikten av att M:s behov bäst kunde tillgodoses genom att trygga henne i att få stanna i familjehemmet då hon knutit an till dem.

M:s förhållanden i dagsläget

Vid ett möte i november 1999, då även prästen på Hinseberg I.C. deltog, pratade socialförvaltningen med K.K. genom tolk om att PBU hade gjort bedömningen om att M. bör tryggas i att få stanna hos familjehemmet och att umgänge inte kan komma till stånd förrän M. känner sig trygg. Kritik riktades då mot att K.K. inte varit delaktig i utredningen och att hennes åsikter inte kommit till tals.

Med anledning av denna kritik beslutades att skriva en remiss till Karolinska sjukhuset, barnpsykiatriska avdelningen med följande frågor:

1. Går det att få till stånd ett umgänge mellan mamma och dotter och hur ska detta ske?
2. Hur mår M. psykiskt av den situation hon befinner sig i?
3. Hur tillgodoses M:s behov i kontakten och i umgänget med mamman?
4. Hur ser anknytningen ut?

Under våren fick K.K. per brev och telefon information om M. och hennes vardag.

Utredningen gjordes av Karolinska sjukhuset under maj–juni 2000 och resulterade i bilagda svar där man konstaterade att en vårdnadsöverflyttning till familjehemmet rekommenderas. Se bilaga avseende läkarintyg 2000-08-31. *(Bilagan här utelämnad; JO:s anm.)*

K.K. flyttades i maj 2000 till Färingsöanstalten för att underlätta umgänget med sin dotter. M. har träffat mamman vid ett tillfälle i juni 2000 och reagerade mycket negativt då hon fick veta att mamman befann sig på Färingsöanstalten. Hon kände sig rädd och ville inte träffa mamman. Till situationen hör att M:s skola ligger i nära anslutning till Färingsöanstalten.

Under sommaren 2000 i samband med att familjehemmet ansökte om främlingspass för M. visade det sig på skattemyndigheten att K.K. inte är registrerad som vårdnadshavare. Detta utreds för närvarande genom skattemyndigheten.

I I.C:s skrivelse framgår att undertecknad, Maria Björklund inte har delgett K.K. material från PBU. Detta material har muntligen redovisats med tolk vid besök på Hinseberg. Samtal med K.K. personligen har alltid förts tillsammans med tolk utom vid något tillfälle då tolk uteblev.

Vid mötet i november 1999 blev det känt för socialförvaltningen att restriktionerna kring K.K:s permission hade lättats och att det var möjligt för henne att göra besök utanför fängelset i frågor rörande umgänget med dottern. Detta har tidigare varit omöjligt. Av denna anledning har det varit svårt att föreslå en fungerande kontakt med PBU eller barnpsykiatrisk klinik.

Familjehemmets inställning har, under de år som M. varit placerad, varit att det är viktigt att upprätthålla en god kontakt med K.K. och har informerat henne med brev och telefonsamtal för att tala om hur M. mår även under de åren då de inte träffades. Familjehemmet och K.K. hade under de första åren en varm och tät kontakt och K.K. har sagt att familjehemmet var som hennes egen familj. Allteftersom M. har mått allt sämre och umgänge inte har kunnat ske har också kontakten försämrats på det sätt att K.K. känner en stor frustration av att inte träffa sin dotter. Breven som handlar om dop och svenskt medborgarskap för M. som I.C. omnämner i sin skrivelse har familjehemmet skickat utan samråd med handläggaren.

I somras hade familjehemmet planer på att fara utomlands och då M. inte klarar av att bo hos någon annan en längre tid måste hon följa med dem. De försökte få K.K., att skriva på främlingspass men K.K. vägrade. Social-

tjänstens intentioner har från början varit att det ska vara en kontinuerlig kontakt mellan mor och barn. Även familjehemmet var inställt på detta. På grund av händelserna som började under hösten 1997 då M. börjar må psykiskt dåligt har den ursprungliga planeringen inte kunnat följas. I den situation som nu råder mår alla parter dåligt. Socialförvaltningen har satt barnets bästa i främsta rummet vilket styrks av Karolinska sjukhusets utlåtande.

I.C. yttrade sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 22 januari 2001 anförde *JO André* följande.

JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Familjehemsplaceringen av M. ägde rum redan i december 1993. Jag har emellertid funnit särskilda skäl föreligga att med frångående av huvudregeln utvidga min granskning till att avse även socialnämndens val av familjehem för M. och hur nämnden under de gångna åren verkat för ett väl fungerande umgänge mellan M. och hennes mor.

Under den första tiden efter det att K.K. hade gripits vistades M. hos sin mor på kriminalvårdsanstalten Färingsö i Ekerö kommun. När detta inte längre var möjligt hade socialnämnden att ordna för M:s omvårdnad.

Det är en grannlaga uppgift för socialtjänsten att föranstalta om hur ett barn skall tas om hand under den tid som dess förälder avtjänar ett långt fängelsestraff, inte minst när föräldern efter verkställigheten skall utvisas ur landet. Socialtjänsten ställs här inför stora svårigheter när det gäller att planera barnets framtid och det är i huvudsak två alternativa möjligheter som därvid står till buds. En möjlighet är att i samråd med föräldern låta någon släkting eller annan i hemlandet ta hand om barnet. Om en sådan lösning inte är möjlig eller lämplig måste barnet placeras i ett familjehem här i landet under förälderns straffverkställighet. Det förtjänar därvid att påpekas att det inte är möjligt att med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, placera barnet utomlands.

Oavsett vilket alternativ som nämnden väljer inverkar det i stor utsträckning på barnets möjlighet till kontakt med föräldern. Om barnet tas om hand av någon närstående i hemlandet innebär det i praktiken ofta att kontakten mellan barnet och föräldern avbryts under lång tid. Om barnet i stället vistas här i landet finns visserligen möjlighet till umgänge med föräldern under dennes straffverkställighet. I realiteten är emellertid möjligheten till en normal kontakt begränsad, bl.a. med hänsyn till de restriktioner som gäller inom kriminalvården för intagna som skall utvisas efter avtjänat straff, se KVVFS 2000:7. Dessa restriktioner utesluter i många fall ett annat umgänge än det som kan äga rum i de besöksutrymmen som finns tillgängliga på respektive kriminalvårdsanstalt. Om kontakten mellan föräldern och barnet varit bristfällig kan det självfallet uppstå svårigheter om föräldern vill ta med sig barnet tillbaka till hemlandet vid utvisningen.

Av utredningen framgår att socialförvaltningen hade kontakter med den svenska ambassaden i Dar Es Salaam i Tanzania i syfte att få kontakt med eventuella släktingar till M. men att dessa efterforskningar inte gav något resultat. Jag har också kunnat konstatera att placeringen av M. skedde i en-

lighet med K.K:s begäran och med beaktande av hennes önskemål att familjehemsföräldrarna skulle vara intresserade av afrikansk kultur. Detta står väl i överensstämmelse med vad JO tidigare uttalat att man vid placering av barn bör ha som utgångspunkt att barnet skall få behålla kontakten med sitt kulturella ursprung, se JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 231 och 1998/99 s. 286. Förvaltningens agerande i denna del ger inte anledning till någon kritik från min sida.

Umgänget mellan K.K. och M. synes under de första åren efter placeringen ha fungerat så tillfredsställande som kan förväntas med beaktande av den förhandenvarande situationen. Från och med hösten 1997 har emellertid umgänget mellan dem försämrats. Såvitt framkommit har detta mer eller mindre uteslutande haft sin grund i M:s sviktande psykiska hälsa. Det är självfallet mycket olyckligt att kontakten mellan K.K. och M. försämrats i så väsentlig grad. Den gjorda utredningen ger emellertid inte något belägg för att kritisera förvaltningens handläggning av umgängesfrågan.

Frågan om hur man skall komma till rätta med de problem som kan uppstå vid långvariga familjehemsplaceringar har varit föremål för övervägande i LVU-utredningens betänkande Omhändertagen Samhällets ansvar för utsatta barn och ungdomar (SOU 2000:77). Jag kommer att till mitt yttrande över betänkandet, dnr 3580-2000, foga en kopia av detta beslut för att ytterligare belysa de komplikationer som kan uppkomma i dessa sammanhang.

Det kan nämnas att Socialstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen hösten 1997 fick ett gemensamt uppdrag att se över förhållandena för barn vars föräldrar är intagna i häkte eller anstalt inom kriminalvården, vilket uppdrag under hösten 1998 utvidgades att även innefatta en översyn av familjehemmens roll för barn vars föräldrar är frihetsberövade. Uppdraget har redovisats i rapporten ”Barn med frihetsberövade föräldrar”.

Vad I.C. anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller ytterligare uttalande från min sida.

Fråga om socialnämndens handläggning av ett ärende angående bistånd när den enskilde var psykiskt funktionshindrad och inte ville ha kontakt med socialtjänsten

(Dnr 23-1999)

S.H. är född år 1961 och bor sedan hösten 1994 hemma hos sin far, P.H., och sin styvmor. Enligt uppgift från S.H:s anhöriga var han psykiskt sjuk och bidrog därför inte till sin försörjning vilket ledde till att familjens ekonomi var ansträngd. Sedan anhöriga kontaktat socialnämnden bidrog den till S.H:s försörjning från den 18 oktober 1996 till årsskiftet 1997/98.

Den 12 januari 1998 upplyste socialnämnden P.H. om att ärendet hade avslutats eftersom S.H. inte hade kommit till socialförvaltningen på utsatt tid. S.H. hade skriftligen undanbett sig all kontakt med socialförvaltningen. Sedan anhöriga på nytt kontaktat socialförvaltningen beviljades S.H. försörjningsstöd under ytterligare två månader. Efter det att anhöriga till S.H. ifrågasatt bl. a. varför det ekonomiska biståndet hade upphört meddelade socialnämn-

den i juni 1998 P.H. per brev att den för närvarande inte kunde göra mer i ärendet och att S.H. måste göra en ansökan om socialbidrag för att det skulle kunna utbetalas. Socialnämndens beslut att inte längre betala ut bistånd överklagades av P.H. till länsrätten.

I en anmälan till JO klagade K.B., som är son till P.H., på Socialnämnden i Kristianstads kommun. Klagomålen avsåg att nämnden under lång tid underlåtit att vidarebefordra överklagandet till länsrätten, att överklagandet inte hade diarieförts och att nämnden upphört att betala ut bidrag till P.H. utan att något skriftligt besked med motivering hade givits.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Kristianstads kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade ett yttrande upprättat av enhetschefen Lars Hansson vid socialförvaltningen som sitt remissvar. I yttrandet anfördes följande.

Hösten 1996 ansökte anhöriga till S.H. om ekonomiskt stöd till försörjning med anledning av att S.H., som lider av psykisk sjukdom, sedan några år tillbaka bodde i föräldrahemmet och saknade inkomst. Hembesök gjordes 961016 och då handläggaren sammanträffade med S.H:s fader och dennes hustru, som hittills försörjt sonen. Hon uppfattade fadern P.H., trots att ingen formell fullmakt förelåg, som ombud för S.H..

Handläggaren gjorde bedömningen att det förelåg ett hjälpbehov och beviljade S.H. ekonomiskt bistånd första gången 961018, vilket utbetalades till fadern, då han skötte S.H:s ekonomiska angelägenheter. Socialförvaltningen gjorde också bedömningen att han, under de omständigheter som rådde, gjorde det på ett för S.H. bra sätt.

Handläggaren var dock helt klar över att den grundläggande orsaken till den uppkomna situationen, var S.H:s psykiska sjukdom. Han skulle troligen kunna få någon form av ersättning genom försäkringskassan och socialbidraget sågs som en lösning att hjälpa till i ett övergångsskede. För att få till stånd en kontakt med psykiatrisk sjukvård/försäkringskassa och på sikt få igång en ersättning från försäkringskassan grundad på sjukdomen, var också handläggaren i kontakt med läkare på vårdcentralen. Efter ett tag visade det sig att denne misslyckades att etablera någon kontakt med S.H.

Utbetalningarna av socialbidrag pågick i obruten följd t o m årsskiftet 97/98. Förhoppningen från socialförvaltningens sida var att någon närstående under tiden skulle nå bättre framgång än myndighetspersoner, att motivera S.H. till att söka hjälp både ekonomiskt och i form av sjukvård.

I samband med ett handläggarebyte på socialförvaltningen i januari 1998, skulle en uppföljning av ärendet göras och S.H. kallades till ett möte. Han kom ej till mötet, varför ärendet avslutades i brist på beslutsunderlag. Detta meddelades fadern P.H. per telefon den 980112. I efterskott har emellertid bistånd utgått också för perioden 980116- -0315. Detta för att försöka koppla in en ny resurs som socialförvaltningen förfogar över och som arbetar med psykiskt sjuka. Även detta misslyckades.

BEMÖTANDE AV DE PUNKTER K.B. BEGÄRT NÄRMARE GRANSKNING AV ANG. SOCIALNÄMNDENS I KRISTIANSTADS KOMMUNS AGERANDE

- Vägran att vidareförmedla P.H:s överklagan till Länsrätten i Skåne län.

Överklagan inkom 980716. Enligt praxis tittade socialnämnden ännu en gång över ärendet för att ompröva beslutet och om möjligt ändra det i en för den sökande positiv riktning. Bl.a. träffade vi P.H. för att diskutera att han genom en fullmakt från sonen formellt skulle kunna bli ombud för honom. Efter en tid meddelade P.H. oss att försöket att få S.H. att skriva på en fullmakt misslyckats. Beslutet om avslag kvarstod alltså, men genom ett beklagligt misstag

skickades sedan överklagan ej vidare till länsrätten. Detta gjordes först 990104, efter det att K.B. varit i kontakt med socialförvaltningen.

- Underlåta att informera P.H. om att socialnämnden ej skickade överklagan vidare till länsrätten.

Se föregående redogörelse!

- Inte diarieföra en överklagan med hänvisning till att denna berör en personakt.

Handlingar som hör till enskilds personakt behöver inte registreras, vilket framgår av 5 § sekretessförordningen (1980:657).

- Sluta betala ut ett bidrag såsom skedde vid årsskiftet 97/98 utan att avge ett skriftligt besked med motivering.

P.H. meddelades per telefon, således muntligt, den 980112, att biståndet avslutades. Socialnämnden ansåg sig sakna beslutsunderlag för vidare utbetalningar, eftersom våra försök att komma i kontakt med S.H. misslyckats. P.H. uttryckte vid detta tillfälle inte önskemål om att erhålla beslutet i skriftlig form (FvL § 21).

Socialnämnden i Kristianstads kommun beklagar således misstaget, att ej inom rimlig handläggningstid vidarebefordra besvärsskrivelsen till Länsrätten i Skåne län. I övrigt anser vi oss ha följt gällande lagstiftning.

K.B. yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade kompletterande upplysningar från 1:e socialsekreteraren Calle Hansson vid socialförvaltningen i Kristianstads kommun. JO tog del av socialförvaltningens akter rörande S.P. och P.H. för tiden fram till den 20 december 1999 och Länsrättens i Skåne län beslut den 10 februari 1999 i mål nr 55-99E.

I ett beslut den 14 november 2000 anförde *JO André* följande.

Handläggningen av biståndsärendet m.m.

Enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§ SoL. Som framgår av bestämmelsen har den enskilde i första hand ansvaret för sin försörjning. Detta innebär t.ex. att om han saknar arbete för att kunna försörja sig, skall han i princip stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt försöka få ett arbete för att ha rätt till bistånd. Undantag från kravet att den enskilde skall söka arbete för att på så sätt kunna försörja sig och sin familj gäller bl.a. om den enskilde på grund av sjukdom inte kan arbeta.

Som regel utges bistånd efter det att den enskilde själv har vänt sig till nämnden för att söka om sådan hjälp. Det förekommer även att en utomstående vänder sig till nämnden för att göra den uppmärksam på att någon kan vara i behov av bistånd. I ett sådant fall har nämnden ofta anledning att kontakta den som eventuellt behöver insatser från socialtjänsten för att klarlägga saken. Om den enskilde därvid avvisar nämndens erbjudande om hjälp är nämnden i princip förhindrad att vidta någon ytterligare åtgärd. Jag bortser

härvid från fall då det kan föreligga skäl för tvångsåtgärder enligt t.ex. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Jag vill i sammanhanget erinra om det särskilda ansvar som socialnämnden har för personer med psykiska funktionshinder enligt 21 och 21 a §§ SoL. I nämndens ansvar enligt de reglerna ligger bl.a. att genom uppsökande verksamhet motivera en enskild som behöver hjälp att ta emot sådan.

Såvitt framgår av utredningen i ärendet här finns det skäl att anta att S.H. hade ett sådant psykiskt funktionshinder att han inte kunde försörja sig genom eget arbete. Han hade därför i princip rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning. Nämnden hade också under en längre tid utgett ekonomiskt bistånd avseende S.H:s försörjning. Ersättningen hade betalats ut till S.H:s far P.H. Det synes föreligga olika uppfattningar om vem som hade beviljats biståndet, P.H. eller S.H. Nämnden har anfört att P.H. ansetts vara ombud för S.H. men att det varit S.H. som beviljats biståndet.

Utredningen ger vid handen att det förhåller sig så som nämnden beskrivit i sitt yttrande. Däremot har jag förståelse för att P.H. har kunnat uppfatta situationen på så sätt som han beskrivit. Det kan i efterhand ifrågasättas om förvaltningen måhända borde ha lämnat tydligare information till P.H. om att det varit S.H. som beviljats biståndet men att biståndet av andra skäl betalades ut till P.H. Omständigheterna är dock inte sådana att det förefaller möjligt att nu i detalj utreda vilka diskussioner som fördes mellan P.H. och handläggaren när S.H. beviljades biståndet första gången eller om frågan diskuterades senare under ärendets handläggning.

I samband med att handläggningen övertogs av en annan handläggare vid socialförvaltningen uppkom fråga om S.H:s rätt till fortsatt bistånd. S.H. medverkade dock inte vid utredningen och ärendet avslutades. P.H. underrättades i efterhand om detta. Någon diskussion med P.H. fördes dock inte inför nämndens ställningstagande. Detta framstår naturligtvis som märkligt med hänsyn till att nämnden under en längre tid ansett att P.H. varit ombud för S.H. Om nämnden funnit att P.H. inte längre kunde godkännas som ombud för S.H., borde han i god tid ha underrättats härom så att han kunnat vidta olika åtgärder för att kunna bistå sin son vid dennes kontakt med socialförvaltningen.

När S.H. vägrade medverka vid utredningen och inte heller sökte om bistånd uppstod en inte helt okomplicerad situation. Det framstår som ostridigt att S.H. inte kunde erhålla arbete och därför inte kunde bidra till sin försörjning men att han vägrade söka bistånd. Det kan naturligtvis diskuteras om S.H. borde få sin försörjning ordnad på annat sätt än genom bistånd enligt socialtjänstlagen, t.ex. genom någon förmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Eftersom S.H. vägrade att diskutera den saken med socialförvaltningen var det dock, åtminstone för tillfället, inte någon framkomlig väg. Resultatet blev att S.H. ställdes utan hjälp från socialtjänsten. Mot bakgrund av kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd de behöver var den situationen naturligtvis inte tillfredsställande. Enligt vad jag nyss anfört kan jag dock inte finna att socialnämnden kan anses ha handlat formellt fel när nämnden underlät att fortsätta utge bistånd till S.H. eftersom denne tillbakavisade nämndens erbjudande om bistånd.

Med hänsyn till S.H:s agerande vill jag erinra om bestämmelsen i 42 § andra stycket socialtjänstförordningen (1981:750) där det sägs bl.a. att nämnden till överförmyndaren skall anmäla om nämnden finner att god man eller förvaltare enligt föräldrabalken bör förordnas för någon. Enligt en från förvaltningen inhämtad uppgift har man haft kontakt med överförmyndaren i ärendet. Någon dokumentation av de kontakterna finns inte i akten och det är därför oklart vilka uppgifter som lämnades till överförmyndaren. Avsaknaden av dokumentation i denna del är en uppenbar brist i ärendet. Det är inte möjligt för mig att på grundval av utredningen uttala mig om huruvida det fanns skäl att förordna god man för S.H. Omständigheterna var dock sådana att mycket talar för att en formell anmälan till överförmyndaren borde ha gjorts.

Utredningen ger vid handen att nämnden inte hade några kontakter med S.H. sedan biståndsärendet hade avslutats. Jag har ovan pekat på det ansvar som socialnämnden har för personer med psykiska funktionshinder. Även med beaktande av S.H:s negativa inställning gentemot socialtjänsten anser jag att socialnämnden brustit i sin skyldighet enligt SoL att bedriva uppsökande verksamhet. Nämnden borde enligt min mening ha tillsett att en kontinuerlig kontakt upprätthölls med S.H. och att erforderliga insatser vidtogs i syfte att motivera S.H. att ta emot stöd och hjälp.

P.H. överklagade nämndens beslut att inte längre betala ut bistånd till länsrätten. Jag behandlar nämndens hantering av överklagandeskriften nedan. I sitt beslut den 10 februari 1999 i mål nr 55-99E avvisade länsrätten överklagandet och anförde bl.a. följande. Socialnämndens beslut att inte längre betala ut bistånd till S.H. har inte föregåtts av någon ansökan om bistånd. Beslutet innebär däremot en information om vad som förutsätts för att en fråga om fortsatt bistånd skall kunna prövas. Socialnämndens beslut är inte av den art att det kan överklagas enligt 73 § socialtjänstlagen.

Utgången i länsrätten bör inte ha kommit som någon överraskning för nämnden. Jag vill därför ifrågasätta om inte nämnden måhända borde ha anmodat P.H. att själv ansöka om bistånd för de kostnader han hade för S.H. Om nämnden ansett att sådant bistånd inte kunnat utgå hade nämnden haft att avslå ansökan. Jag vill här inte uttala mig om huruvida ansökan borde ha avslagits eller bifallits. Om nämnden hade avslagit ansökan om försörjningsstöd hade dock P.H. fått möjligheten att få frågan om sin rätt till bistånd prövad av domstol.

Socialnämndens handläggning av överklagandeskriften

Nämndens prövning i formellt hänseende av ett överklagande skall endast avse om det har kommit in i rätt tid. Övriga frågor, som t.ex. ett besluts överklagbarhet, ankommer det på länsrätten att pröva. Nämnden har alltså haft att hantera överklagandet i sedvanlig ordning.

Den tid som det tog innan överklagandeskriften överlämnades till länsrätten var uppenbarligen alltför lång. Nämnden kan därför inte undgå kritik i denna del.

Diarieföring av överklagandeskrift

För en allmän handling gäller enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, att den skall registreras om den innehåller uppgift som omfattas av sekretess. Regeringen får emellertid, om särskilda skäl föreligger, föreskriva undantag från registreringsplikten i fråga om handlingar av visst slag som förekommer i betydande omfattning. Ett sådant förordnande finns för socialnämnderna. I 5 § sekretessförordningen (1980:657) föreskrivs sålunda med stöd av 15 kap. 1 § SekrL bl.a. att socialnämnderna är befriade från registreringsskyldigheten beträffande handlingar som hör till enskildas personakter. En överklagandeskrift rörande ett enskilt ärende är en sådan handling.

En förälder motsatte sig att den andra föräldern skulle ha rätt till umgänge med de gemensamma barnen. Fråga om socialförvaltningen varit alltför aktiv för att få till stånd ett möte mellan barnen och den förälder som inte hade del i vårdnaden om barnen

(Dnr 1286-2000)

I anmälan till JO framförde S.B. klagomål mot Socialnämnden i Arvidsjaurs kommun angående handläggningen av en fråga om umgänge. Av anmälan framgick bl.a. följande.

På grund av misshandel och hot från sin f.d. make lever S.B. under skyddad adress. Mannen har besöksförbud och polisen håller henne under bevakning. S.B. har ensam vårdnad om f.d. makarnas gemensamma barn, 13, 11 och 8 år gamla. Trots att S.B. motsätter sig att barnens far skall få träffa barnen har socialsekreteraren Britt-Inger Hedman uppgett att hon inte har något val. Britt-Inger Hedman har också försökt att påverka barnen att träffa deras far mot S.B:s uttryckliga vilja. Någon umgängesrätt fastställd av domstol föreligger inte.

Inledningsvis inhämtade per telefon uppgifter från socialsekreteraren Britt-Inger Hedman. Hon uppgav därvid bl.a. följande.

Det är riktigt att det inte finns något förordnande om umgänge som är fastställt av domstol. Hon har därför hänvisat barnens far till tingsrätten om han vill få till stånd umgänge med barnen. Som förälder har barnens far rätt att ta del av vad som händer i skolan. För att det skulle bli så bra som möjligt för barnen vid ett sådant tillfälle avsåg Britt-Inger Hedman att vara med. Det är även ett önskemål från skolan att socialförvaltningen medverkar i en sådan situation. S.B. ville inte att barnen skulle gå ensamma till skolan den aktuella dagen. Britt-Inger Hedman erbjöd sig därför att hämta barnen och köra dem till skolan. S.B. medgav ett sådant förfarande. Den aktuella dagen ville inte dottern följa med till skolan. Sönerna följde dock med, men deras far kom inte till skolan.

Därefter anmodades Socialnämnden i Arvidsjaurs kommun att inkomma med utredning och yttrande. Socialnämnden avgav ett remissvar med huvudsakligen följande innehåll.

Bakgrund

Familjen B. kom till Arvidsjaur i augusti 1994 och de har alltsedan dess varit aktuella hos socialtjänsten. I juni 1998 fick S.B. och barnen hjälp att lämna maken och fadern då det stod klart att han under lång tid misshandlat främst hustrun men även barnen. Makarna separerade och i slutet av sommaren fick M.B. hjälp att flytta till Luleå samtidigt som S.B. och barnen fick hjälp till en ny bostad i Arvidsjaur. M.B. fick besöksförbud innebärande att han inte får ta kontakt med S.B., ej heller besöka hennes bostad. Både barnen och S.B. uttryckte stor rädsla för M.B. och det umgänge som skulle ske mellan barnen och deras far har genomförts med kontaktperson som socialtjänsten tillhandahållit. Från början var alla tre barnen med på umgängesresorna till Luleå men ganska snart tog dottern M., som nu är 13 år, avstånd från fadern och ville varken prata med honom i telefon eller träffa honom.

De båda pojkarna N., 11 år, och E., 8 år, har däremot haft ett relativt regelbundet umgänge med M.B., fram till i vintras. Därefter har barnen inte haft någon kontakt med fadern vare sig vid umgänge eller per telefon. Tidigare har de fått hjälp att hålla telefonkontakt med fadern antingen genom att han har ringt dem i skolan på avtalad tid eller genom att ringa honom från socialkontoret. Vid umgängena hos fadern i Luleå har fem olika kontaktpersoner varit medverkande, undertecknad samt en annan socialsekreterare vid ett par tillfällen vardera, tre manliga kontaktpersoner med erfarenhet av arbete med barn och ungdomar har varit med vid övriga umgängestillfällen. Ingen av kontaktpersonerna har känt att barnen blivit hotade men barnen har själva uppgett att fadern uttalat hot på deras språk, vilket kontaktpersonerna inte haft möjlighet att uppfatta.

Den yngste sonen E. har varit mest positiv till kontakt med fadern, dock har han hela tiden varit ovillig att sova över och det har bara vid ett tillfälle förekommit övernattning hos fadern i juli 1999. M.B. har vid några tillfällen ringt till bekanta i Arvidsjaur och uttalat hot mot familjen men han har såvitt socialtjänsten känner till inte brutit mot besöksförbudet under det senaste året trots att han uppenbarligen vet var S.B. och barnen bor. Föräldrarna överenskom 99-10-26 att ingenting skulle fastläggas beträffande umgängesrätt efter utgången av januari 2000 och Hovrätten meddelade dom i enlighet med detta.

Den aktuella händelsen

M.B. kontaktade Britt-Inger Hedman med önskemål om att få besöka barnen i skolan under ett par timmar. Hans besöksförbud gäller inte barnen och inte heller barnens skolor och han har tidigare sagt att han ska komma och hälsa på dem varvid handläggaren gett honom rådet att ta kontakt med socialtjänsten först för att undvika att barnen blir överraskade av att han kommer till skolan. Efter M.B:s förfrågan tog Britt-Inger kontakt med S.B. för att prata om hur hans besök skulle kunna se ut. S.B. har uppfattat att även hon skulle träffa M.B. och hon har upplevt att handläggaren hotat att hon skulle förlora barnen om hon inte ställde upp på detta. Något sådant ”hot” har handläggaren inte uttalat, däremot har Britt-Inger Hedman försökt förklara för S.B. att hon måste försöka tona ner sin egen rädsla inför barnen så att de kan få göra sig en egen realistisk bild av hur fadern är för dem. Det är snart två år sedan makarna separerade och han har trots en del telefonhot, senast maj -99, inte försökt att olovligen ta kontakt med vare sig henne eller barnen under det senaste året. Det borde enligt socialtjänstens mening vara möjligt att försöka ”normalisera” förhållandet mellan barnen och M.B. så att de får lite lugn och ro och slipper vara rädda för sin pappa. Ett besök i skolan ansågs därför vara det bästa sättet att avdramatisera eftersom de där skulle vara i en trygg miljö och dessutom skulle Britt-Inger Hedman vara med vid besöket. M.B. hade önskemål om att få gå ut och fika tillsammans med barnen med Britt-Inger som

stöd men eftersom det då skulle ha blivit fråga om mera än ett besök i barnens skolmiljö ställde handläggaren inte upp på detta.

Vi har hela tiden varit medvetna om att något tvång inte är tänkbart när det gäller barnen utan här var det fråga om att försöka få till stånd ett möte mellan pappan och barnen på bästa möjliga sätt. När barnen sedan inte accepterade att träffa sin pappa så blev heller inte mötet av. Vad som framkommit efteråt är att åtminstone sonen N. blev besviken över att fadern inte kom och hälsade på.

Socialtjänstens ställningstaganden

Socialtjänstens uppfattning är att moderns syn på och rädsla för M.B. påverkar barnen mycket negativt. När snart två år gått sedan separationen sover mor och barn fortfarande i samma rum och barnen undanhålls ingenting rörande faderns farlighet och det hot som modern upplever. Som stöd och hjälp i denna situation har familjen fått bistånd i form av s.k. hemma-hos insats där ett av syftena är att försöka lösa upp moderns och barnens alltför starka bindningar till varandra. Av barnpsykiatriskt utlåtande framgår följande: ”Under inskrivningsperioden växer en delvis motsägelsefull bild av barnen fram. Av barnens beteende och reaktioner kan vi inte se något som vi tolkar som rädsla för M.B. Däremot uttrycker de två äldsta barnen verbalt att de är rädda. Vid försök att bena ut vad rädslan består av, visar det sig att de har få egna konkreta exempel på händelser som inträffat. Mycket handlar om den besvikelse de två äldsta barnen känner gentemot sin pappa och mammas rädsla för honom. Oavsett om rädslan är barnens eller S.B:s bedömer vi att M.B:s och S.B:s relation måste bearbetas för att ett umgänge skall bli gynnsamt för barnen. Vi rekommenderar därför samtal hos familjerätten, familjerådgivare eller PBU. Utan sådana samtal bedömer vi att S.B:s rädsla för M.B. innebär att ett umgänge med fadern blir påfrestande för barnen. På basis av vad vi sett kan vi inte säga att ett umgänge med pappan är skadligt för barnen. Däremot såg vi att S.B:s inställning till umgänget är avgörande för hur barnen ställer sig. När S.B. uppmuntrade barnen ville de också träffa sin far.” Citat ur dom 1999-08-30 Piteå tingsrätt.

S.B. har ofta tidigare erbjudits tolk men hon har avböjt. I samband med den aktuella händelsen erbjöds hon dock inte tolkhjälp då handläggaren antog att hon skulle tacka nej till detta. Dock kan man i efterhand konstatera att det skulle ha varit bra eftersom S.B:s uppfattning av vad som sagts inte överensstämmer med vad handläggaren säger, att något ”hot” inte framförts men däremot så framhåller socialtjänsten i alla kontakter hur viktigt det är för barnen att S.B. inte påverkar dem till att vara rädda för sin far. S.B. och barnen får stöd genom hemma-hos terapeut och S.B. har under de snart två år som gått haft god kontakt med handläggaren Britt-Inger Hedman. Även efter den aktuella anmälan har S.B. hört av sig och hon har inte uppgett att hon vill byta handläggare eller saknar förtroende för Britt-Inger Hedman. Vårt ställningstagande att underlätta M.B:s besök i skolan grundade sig på uppfattningen att det var för barnens bästa att hans besök i skolan ägde rum under ordnade former. Hans besöksförbud gäller inte Arvidsjaurs samhälle eller barnens skola, utan bara hemmet och kontakt med S.B. Han kan därför, om han vill, komma till Arvidsjaur och röra sig fritt om han undviker det område där S.B. bor. Han har dock undvikit att göra detta då han är medveten om barnens rädsla.

S.B. bereddes tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 10 maj 2001 anförde *JO André* följande.

Barnets vårdnadshavare har ett ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon annan som står barnet

särskilt nära så långt möjligt tillgodoses. Motsätter sig barnets vårdnadshavare det umgänge som begärs av en förälder som inte är vårdnadshavare, beslutar rätten på talan av denne i frågan om umgänge efter vad som är bäst för barnet. Rätten skall då beakta bl.a. risken för att barnet i samband med utövandet av umgänge utsätts för övergrepp, olovligen bortförs eller kvarhålls eller annars far illa.

En förälders motstånd mot att låta ett barn få utöva umgänge med den andra föräldern kan ofta ha sin förklaring i de konflikter som har uppstått i samband med att sammanlevnaden mellan föräldrarna har upphört. Motsättningarna mellan föräldrarna kan ha sin grund i sådana sociala problem som inte kan lösas enligt den familjerättsliga lagstiftningen. Socialtjänsten har i sådana fall viktiga uppgifter. Föräldrarna kan erbjudas hjälp och stöd för att bearbeta sina konflikter så att de i framtiden skall kunna samarbeta i frågor som rör barnen. I detta sammanhang kan jag peka på dels 12 § sista stycket socialtjänstlagen (1980:620) där det stadgas att en socialnämnd i sin omsorg om barn och ungdom skall tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts, dels vad som sägs i 12 a § socialtjänstlagen om en kommuns skyldighet att sörja för att föräldrar erbjuds s.k. samarbetssamtal. Jag vill också peka på att socialnämnden har ett övergripande ansvar för råd, stöd och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (5 § socialtjänstlagen).

Socialnämnden kan inte tvinga en vårdnadshavare att acceptera ett visst umgänge. Det får dock anses ankomma på socialnämnden att bl.a. genom samtal med vårdnadshavaren framhålla vikten av att barnet får upprätthålla en kontakt med båda sina föräldrar.

Ett särskilt problem när det gäller socialnämndens arbete med frågor angående umgänge är att en förälder kan ha utsatt den andre för våld eller att det föreligger någon form av hot mot en förälder av den andre föräldern. Under sådana förhållanden bör socialnämnden t.ex. vara försiktig med att anordna samarbetssamtal mellan föräldrarna (jfr prop. 1990/91:8 s. 30 f.). Att en förälder utövat våld mot den andre betyder dock inte att den föräldern skall uteslutas från umgänge med barnen. Det är en grannlaga uppgift för socialnämnden att avgöra hur en sådan situation skall hanteras. Utgångspunkten är därvid att socialnämnden och dess befattningshavare skall utgå från barnets bästa.

I förevarande fall bedömde socialförvaltningens handläggare att det var lämpligt att verka för att fadern erhöll ett visst umgänge med barnen. Nämnden har i sitt remisssvar redovisat de överväganden som gjordes i den delen. JO är återhållsam med att uttala sig om myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Vad som har kommit fram utgör inte underlag för mig att kritisera nämndens ståndpunkt rörande lämpligheten av umgänge mellan fadern och barnen.

Som jag nyss anfört bygger dock socialnämndens arbete på frivillighet och nämnden har inte kunnat tvinga modern till att acceptera ett umgänge mellan barnen och fadern. Däremot kan jag, mot bakgrund av nämndens uppfattning om lämpligheten av umgänge, inte se något hinder mot att nämnden försökte

övertyga modern om att barnen skulle få träffa sin far och även verkade för att umgänget skulle komma till stånd.

Jag övergår nu till att främst behandla socialtjänstens handlande i samband med faderns önskemål om att få träffa barnen i skolan.

För att kunna utöva umgänge med ett barn är det viktigt att en förälder hålls informerad om frågor som rör barnets förhållanden. Umgängesföräldern bör inte framstå som en utomstående person utan som en person som kan leva med i barnets vardag så att barnet på ett naturligt sätt kan vända sig också till den föräldern i olika frågor. I 6 kap. 15 § första stycket föräldrabalken stadgas därför att vårdnadshavaren som regel till umgängesföräldern skall lämna sådana upplysningar rörande barnet som kan främja umgänget. Hit hör uppgifter om barnets skolgång m.m. (prop. 1990/91:8 s. 63 f.). När det gäller barnets skolgång har dessutom skolan en skyldighet att informera föräldrarna om elevernas studier och utveckling. I 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, avsnitt 2.4., anges bl.a. att läraren skall samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling. När det gäller rektor anges i avsnitt 2.8 att han eller hon har ansvaret för formerna för samarbete mellan skolan och hemmen och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbete och om olika valalternativ. De angivna avsnitten ur läroplanen avser båda föräldrarna, oavsett om det är båda eller endast en av dem som har den rättsliga vårdnaden om barnet. Ett led i denna samverkan mellan skolan och föräldrarna kan innebära att en förälder besöker skolan. Bestämmelserna om samverkan kan dock komma i konflikt med reglerna i föräldrabalken om vårdnadshavarens bestämmanderätt i de fall där en vårdnadshavare motsätter sig att den förälder som inte har vårdnaden träffar barnen i skolan. I sådant fall kan skolan inte arrangera ett möte mellan barn och förälder i skolan (se härom bl.a. JO:s beslut den 12 februari 1998; JO:s dnr 20-1997). Skolans möjlighet att utan vårdnadshavarens samtycke lämna information om barnet till en förälder som inte är vårdnadshavare regleras i sekretesslagen (1980:100), i första hand 7 kap. 9 §.

M.B. tog kontakt med socialtjänsten och framförde önskemål om att få besöka barnen i skolan under några timmar. Med hänsyn till det ovan anförda förelåg det självfallet inte något hinder mot att socialtjänsten diskuterade saken med M.B. Socialtjänsten kontaktade därefter S.B. för att avhandla frågan om hur M.B:s besök skulle kunna se ut. Av remissvaret drar jag den slutsatsen att socialtjänsten var pådrivande i kontakterna för att få S.B. att acceptera ett möte i skolan mellan M.B. och barnen. S.B. har dessutom anfört att hon ställdes inför fullbordat faktum när handläggaren under kvällen före den aktuella dagen meddelade hur besöket i skolan skulle gå till, bl.a. att handläggaren skulle skjutsa barnen till skolan. Enligt remissvaret agerade socialtjänsten utifrån en bedömning av vad som var bäst för barnen i den situation som uppkom när M.B. avsåg att besöka dem i skolan. Det kan ändå ifrågasättas om inte socialtjänsten, med kunskap om S.B:s negativa inställning, agerade alltför aktivt för att få mötet i skolan till stånd. Vad som har framkommit är dock inte av sådan beskaffenhet att det finns skäl att kritisera socialtjänstens handläggning i den delen.

När det gäller frågan om användning av tolk vill jag anföra följande. I 8 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov använda tolk. Bestämmelsen innebär således inte någon ovillkorlig skyldighet för en myndighet att anlita tolk, utan den förutsätter en bedömning av behovet vid varje enskilt tillfälle. Det finns inte något hinder mot att en myndighet anlitar tolk mot den enskildes vilja. Myndigheten bedömer på egen hand frågan om behovet av tolk, varvid den enskildes uppfattning inte kan få avgörande betydelse.

Det finns inte någon utredning som visar hur väl S.B. behärskar svenska språket. Socialnämnden har dock i remissvaret angett att en tolk borde ha erbjudits. Om en tolk behövdes för att undvika risken för missförstånd så måste det bedömas ha varit särskilt viktigt att en sådan anlitades när frågan om M.B:s besök i skolan och S.B:s rädsla inför M.B. diskuterades.

Vad som har framkommit i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplacerades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen inför pojkens flyttning

(Dnr 1040-2000)

I en anmälan till JO klagade M.Z., född 1987, på hur Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun hade handlagt ett ärende rörande honom. Han anförde att han hade blivit utskriven från ett behandlingshem och placerad i ett familjehem men att stadsdelsnämnden inte hade löst frågan om hans skolgång.

JO remitterade anmälan till Länsstyrelsen i Stockholms län för utredning och yttrande såvitt rörde socialtjänstens handläggning av ärendet rörande M.Z.

I ett remissvar anförde länsstyrelsen bl.a. följande.

Anmälan gäller att stadsdelsnämnden i Farsta avslutat M.Z:s placering och skolgång vid ett behandlingshem utan att ha ordnat alternativa insatser och skolgång.

Länsstyrelsens handläggning

Länsstyrelsen har för sin handläggning begärt ett yttrande från stadsdelsnämnden. Vid besök på stadsdelskontoret har länsstyrelsens handläggare träffat handläggarna Lars Persson och Ulf Agge samt tagit del av handlingarna i ärendet. Undertecknad har även varit i telefonkontakt med barnpsykiater Rolf Karlsson som haft kontakt med M.Z. vid PBU i Hökarängen från juni 1995 till placeringen på Villa Victoria 1998.

Bakgrund, sammandrag av socialtjänstens handlingar

/– – –/

Under hösten 1997 mådde M.Z. allt sämre. Hans psykiater Rolf Karlsson, beskrev honom som djupt deprimerad och rädd. Han blev alltmer okoncentre-

rad och aggressiv. Detta kulminerade i slutet av oktober då han helt tappade kontrollen på sitt fritidshem: han slog vilt omkring sig, hotade föreståndaren med kniv, kastade sten och var omöjlig att lugna. Polis tillkallades och han fördes till barnpsykiatrisk klinik där han fick stanna till slutet av januari 1998.

Till Villa Victoria

Det blev uppenbart att familjehemmet inte räckte till för att tillgodose M.Z:s behov. Han behövde professionell hjälp i ett behandlingshem som hade resurser att hjälpa honom att bearbeta allt han varit med om. Valet föll på Villa Victoria som är en liten institution för barn 6-14 år gamla. De kan erbjuda pedagogiska och terapeutiska insatser, individuellt anpassade, i nära samarbete med barnens anhöriga. M.Z. skrevs in på Villa Victoria den 30 mars 1998. Han bodde då på Villa Victoria i veckorna och i sitt familjehem på helgerna. Ibland sov fastern hos honom på Villa Victoria.

Utvecklingen gick långsamt framåt för M.Z. på Villa Victoria. Han började knyta an och gjorde framsteg i sin terapi och i sin undervisning.

I april 1999 inträffade en kris i familjehemmet. Fastern hade blivit misshandlad av mannen och lämnat honom tillsammans med de små barnen. Detta påverkade M.Z. starkt som rasade tillbaka i sin utveckling. Han beskrivs som skräckslagen för vad som nu skulle hända och ur stånd att klara minsta frustration utan våldsamma utbrott. Behandlingen på Villa Victoria fick inriktas på den akuta situationen.

Under sommaren återförenades familjen och företog tillsammans en resa till hemlandet som även M.Z. deltog i. Resan hade en positiv inverkan på M.Z. som fick träffa farfar och övrig släkt.

Avslutningen av Villa Victorias uppdrag

I september 1999 inledde socialtjänsten samtal med Villa Victoria om M.Z:s vidare behandling. Man ansåg att kostnaderna blev orimligt höga. Omfattande insatser hade pågått i 18 månader och man önskade finna former för en nedtrappning av insatserna och därmed minskade kostnader.

Villa Victoria menade att tiden ännu inte var mogen för att minska insatserna. M.Z. var fortfarande i behov av ett omfattande stöd. De kunde inte ställa upp på en nedtrappning. Socialtjänsten valde då att säga upp platsen till årsskiftet.

Under vintern hade handläggarna kontakt med ett stort antal daginstitutioner för att finna en alternativ behandling för M.Z. De flesta tackade nej antingen för att de ansåg att M.Z. hade för stora problem eller inte passade in i elevgruppen.

När M.Z. skrevs ut vid årsskiftet fanns varken någon terapeutisk behandling eller skolform ordnad för honom. En av kontaktpersonerna från Villa Victoria anställdes för ett par timmar i veckan i familjen. I mitten av mars 2000 meddelade Kransens dagbehandling att man var beredd att ta emot M.Z. och han började där i april.

Samtal med handläggarna

Handläggarna har varit nöjda med den hjälp M.Z. och hans familjehem har fått på Villa Victoria. De kunde se de framsteg som gjorts men också att mycket återstod. De menar att ledningen fattade ett beslut helt på ekonomiska grunder som de hade att verkställa. Tidpunkten var dessutom illa vald för att diskutera en nedtrappning av vården då det nyligen varit en kris i familjehemmet som påverkat M.Z. mycket negativt. Familjehemmet, som redan var hårt ansträngt, väntade också tillökning.

Samtal med barnpsykiater Rolf Karlsson, PBU

Rolf Karlsson har haft behandlingsansvaret för M.Z:s psykiska hälsa från juni 1995 fram till placeringen på Villa Victoria i mars 1998. Efter det har han till viss del följt ärendet genom handläggarna. Han har haft mycket och nära kontakt med M.Z. och först hans pappa och sedan familjehemmet. Rolf Karlsson har bedömt M.Z. som en pojke med goda intellektuella resurser men som är oerhört skadad av sina traumatiska upplevelser. Han har varit med om alltför många svåra separationer och har ett mycket stort behov av att bygga upp ett varaktigt förtroende för vuxna och få bekräftelse på att det går. Enligt Rolf Karlsson var det mycket olämpligt att avbryta behandlingen på Villa Victoria för en annan behandling. Ett sådant beslut kan inte ha fattats med pojkens bästa för ögonen om man haft kunskap om hans bakgrund och behov, menar han.

Skälen till att placeringen på Villa Victoria upphörde

Socialnämnden

Enligt nämnden tog man i september upp en diskussion med Villa Victoria om M.Z:s vidare behandling. ”Vården och behandlingen med dess omfattande insatser och därtill följande kostnader hade nu pågått i 18 månader”. Man önskade föra en diskussion med Villa Victoria om en nedtrappning av vården så att M.Z. skulle bo i familjehemmet och vara på Villa Victoria under dagtid. Villa Victoria uppfattades som ovilliga att diskutera något alternativ till de pågående massiva insatserna. ”De ville nu inte längre ingå i en ansvarsfull bedömning av vilka insatser som skulle behövas”. Detta ledde till stora samarbetssvårigheter.

Nämnden anger ”de skilda uppfattningarna om rimligheten i Villa Victorias förväntningar på långvarigt bibehållen hög nivå för insatserna och därmed kostnaderna” som ett skäl till samarbetssvårigheterna. Nämnden skriver vidare ”Villa Victoria hade hittills fått en ersättning med sammanlagt 1,3 mkr. Förvaltningen framförde att ett hänsynstagande till behandlingskostnaden som helhet kunde vara rimlig. Vid en förlängd placering i ett år bedömdes att en fortsatt årskostnad rimligtvis kunde vara något lägre än de 0,9 mkr Villa Victoria begärde”.

När Villa Victoria inte ville diskutera en ändring av insatserna med åtföljande lägre kostnader utan enbart gav alternativen fortsatta oförändrade insatser eller uppsägning av platsen med snabb avtrappning, valde nämnden att säga upp platsen.

I ett beslut (daterat 2000-04-28) om att bevilja behandling på Kransens dagbehandling har socialtjänsten om skälet till att M.Z. skrevs ut från Villa Victoria skrivit: ”Avsikten var att erbjuda öppenvårdsbehandling till lägre kostnad”.

Villa Victoria

Enligt Villa Victoria hade M.Z. gjort framsteg under behandlingstiden men när behandlingen avbröts var inget av behandlingsmålen uppnått. ”M.Z. hade till vissa delar kommit en bit på väg”. Villa Victorias bedömning var att M.Z. skulle behöva kvalificerade insatser under lång tid. ”Utan dessa insatser finns stor risk att M.Z. försvar rämnar med bl. a. kraftig reaktion i form av allvarliga våldshandlingar som följd”.

Länsstyrelsens bedömning

Forskningen visar att ett barn kan klara enstaka traumatiska händelser, som förlust av en närstående, om omgivningen kan ge det rätta stödet. Vid upprepade sådana händelser ökar risken för felutveckling dramatiskt.

Av ovanstående beskrivning framgår tydligt att M.Z. är en pojke som utsatts för extremt stora påfrestningar i sitt unga liv. De personer som stått honom närmast har gång efter annan ryckts ifrån honom, ofta under dramatiska former. Han har på olika sätt visat symptom på att påfrestningarna varit för stora. Att han är i behov av omfattande behandlingsinsatser står utom allt tvivel.

Stadsdelsnämnden i Farsta insåg hans behov och skrev in honom vid Villa Victoria som kan erbjuda kvalificerad behandling för barn i hans ålder. Stadsdelen och institutionen var överens om ett uppdrag som formulerats i ett antal punkter.

När behandlingen pågått i 1,5 år ville stadsdelsnämnden begränsa uppdraget till att gälla dagvård i stället för heldygnsvård. Det enda skäl som uppges är att man önskar en lägre kostnad.

Barnperspektivet

Med tillägget i första paragrafen har barnperspektivet stärkts i socialtjänstlagen. I alla beslut som rör barn skall man ta hänsyn till vad barnets bästa kräver. De överväganden som gjorts och hur de påverkat beslutet skall redovisas.

I det aktuella ärendet har sådana överväganden inte redovisats. Av nämndens yttrande kan inte annat utläsas än att det är en konflikt med behandlingshemmet om de ekonomiska ramarna som föranlett beslutet om att placeringen skulle upphöra. Ledningen inom Farstas Individ- och familjeomsorg tycks ha fattat beslutet om att placeringen skulle upphöra i strid med vad handläggande socialsekreterare och behandlingspersonalen bedömde vara pojkens bästa.

Av journaler och andra handlingar framgår att det fanns en samstämmig uppfattning hos socialtjänstens handläggare och pojkens behandlare om att han var i stort behov av fortsatt vård och att Villa Victoria kunde erbjuda denna vård. M.Z:s tidigare erfarenheter gjorde det synnerligen viktigt att han hade en stabilitet och långsiktighet i relationerna.

Utan att ens kunna erbjuda något behandlingsalternativ riskerade nämnden M.Z:s hälsa och utveckling när man sade upp behandlingsplatsen för honom.

Länsstyrelsen menar att stadsdelsnämnden i Farsta grovt åsidosatt sina skyldigheter att ta hänsyn till barnets bästa så som det föreskrivs i socialtjänstlagens första paragraf.

Farsta stadsdelsnämnd, som bereddes tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens remissvar, anförde i en skrivelse till JO i huvudsak följande.

Sammanfattning

I en anmälan till JO 2000-03-09 anhöll M.Z. att JO skulle granska och uttala sig om handläggningen när det gäller hans skolgång. JO anmodade Länsstyrelsen att yttra sig. Länsstyrelsen anser i sitt remissvar att stadsdelsnämnden i Farsta grovt åsidosatt sina skyldigheter att ta hänsyn till barnets bästa. Stadsdelsnämnden har givits möjlighet att yttra sig över Länsstyrelsens remissvar. Stadsdelsförvaltningen vill därför göra ett förtydligande av hur handläggningen gått till.

Bakgrund

I en anmälan till JO 2000-03-09 anhöll M.Z. att JO skulle granska och uttala sig om handläggningen när det gäller hans skolgång. JO har därefter anmodat länsstyrelsen att yttra sig.

Stadsdelsförvaltningen besvarade länsstyrelsens frågor. Redogörelsen tog upp följande:

- Skälen till att M.Z. placerades på Villa Victoria
- Skälen till att placeringen upphörde
- Hur socialtjänsten planerade att tillgodose M.Z:s behov inför utskrivningen
- Hur situationen ser ut nu avseende behandlingsinsatser, skolgång och boende
- Hur planeringen ser ut framåt avseende ovanstående

Stadsdelsnämnden har nu givits möjlighet att yttra sig över länsstyrelsens remissvar.

Länsstyrelsens yttrande till JO

Länsstyrelsen har i sitt yttrande gjort följande bedömning: M.Z. var i behov av omfattande behandlingsinsatser. Stadsdelsnämnden erbjöd M.Z. kvalificerad behandling på Villa Victoria. När behandlingen efter 1 1/2 år skulle omprövas och stadsdelsförvaltningen föreslog att uppdraget skulle begränsas till att gälla dagvård i stället för heldygnsvård skriver länsstyrelsen att det enda skäl som uppgivits är att man önskar en lägre kostnad. Länsstyrelsen skriver vidare att:

”Av nämndens yttrande kan inte annat utläsas än att det är en konflikt med behandlingshemmet om de ekonomiska ramarna som föranlett beslutet om att placeringen skulle upphöra.”

”Av journaler och andra handlingar framgår att det fanns en samstämmig uppfattning hos socialtjänstens handläggare och pojkens behandlare om att han var i stort behov av fortsatt vård och att Villa Victoria kunde erbjuda denna vård.”

Länsstyrelsen menar i sitt remissvar att stadsdelsnämnden i Farsta grovt åsidosatt sina skyldigheter att ta hänsyn till barnets bästa såsom det föreskrivs i socialtjänstlagens första paragraf.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Stadsdelsförvaltningens uppfattning är att förvaltningen vägt in barnets bästa i de beslut som fattats. /..../ När M.Z:s behov av ytterligare insatser framkom beslöts att erbjuda M.Z. behandling på Villa Victoria. Under behandlingstiden på Villa Victoria har M.Z. bott helger och tillbringat semestrar med familjehemmet. Familjen har varit mycket engagerad i M.Z. Förvaltningen har sett till att M.Z. haft stabila och långsiktiga relationer med familjehemmet. Avsikten har från stadsdelsförvaltningens sida varit att fortsätta erbjuda M.Z. kvalificerad vård samt att utöka den tid som M.Z. kunde bo i familjehemmet. När stadsdelsförvaltningen tog upp denna diskussion med Villa Victoria om en successiv utflyttning till familjehemmet ville behandlingshemmet inte medverka till detta. Diskussion togs upp i samband med att det aktuella beslutet från februari 1999 om bistånd enligt socialtjänstlagen 6 g § upphörde 1999 08 25.

Frågan ställdes till Villa Victoria om hur man lämpligen skulle kunna påbörja en förändring av insatserna. Det var frågan om att påbörja en diskussion där olika förslag skulle vägas mot varandra. M.Z. skulle på sikt flytta över till

och bo i familjehemmet. När och hur skulle detta kunna ske kombinerat med att han gick i skola och på dagbehandling? Kunde Villa Victoria medverka i en successiv förändring av M.Z:s vård och stöd så att deras egen roll inte upphörde för tvärt utan i stället minskade gradvis? Detta var frågor som togs upp med personalen på Villa Victoria. Det fanns då denna diskussion togs upp inga planer på en snabb utskrivning av M.Z.

Samtalen med Villa Victoria visade sig svåra att föra. Den bedömning Villa Victoria gjorde när de ansåg att M.Z. fortfarande var för ”skör” medförde en total ovilja att diskutera framtiden för M.Z. eller lägga några alternativa förslag eller motivera sin ståndpunkt med angivande av något tidsperspektiv.

Stadsdelsförvaltningen gjorde bedömningen att M.Z. vårdats under relativt lång tid på Villa Victoria, ca 1,5 år. Att det bästa på sikt för M.Z. vore att få växa upp boende i sitt familjehem/ släktingshem och samtidigt erbjuda honom kvalificerad behandling. Förvaltningen har inte, varken från ledning eller handläggare, ifrågasatt att M.Z. skulle erbjudas kvalificerad behandling.

Villa Victoria motsatte sig denna utslussning från institutionen och menade att om förvaltningen ville ändra uppdraget till Villa Victoria kunde M.Z. endast bo där fram till sista december.

Förvaltningen fattade då beslut om att säga upp platsen på Villa Victoria och att ordna annan behandling för M.Z. M.Z. skulle på detta sätt dels kunna bo heltid med familjehemmet, dels kunna erbjudas annan kvalificerad behandling på dagtid innehållande bl.a. skolundervisning.

Då M.Z. skrevs ut bodde han igen heltid i sitt familjehem som han har haft sedan 1995. Det tillsattes också en kontaktperson för att ge M.Z. och familjehemmet extra stöd 10 timmar per vecka. Det var en person som var anställd på Villa Victoria. Det avsåg också att bidra till kontinuitet och stöd för M.Z.

En allmän strävan är att barn och unga ska växa upp i den egna familjen/familjehemmet. Att under lång tid bo på institution, om detta inte av behandlingsmässiga skäl är nödvändigt, är inte att se till barnets bästa. Förvaltningen bedömde att det var en möjlighet för M.Z. att på heltid bo i familjehemmet.

Stadsdelsförvaltningen anser att kostnadsperspektivet i länsstyrelsens yttrande till JO och i det yttrande som stadsdelsförvaltningen avlämnat till länsstyrelsen har fått för stora proportioner. Till en del kan det förklaras med att det under 1999 i förvaltningen rådde en situation med budgetunderskott och att handläggare uppfattade detta som ett allmänt besparingskrav. Förvaltningen anser att behandlingsinsatser för barn och unga är självklara att besluta om då behov av insatser föreligger. När det som det ofta gör finns olika alternativ att välja mellan när det gäller boende, t.ex. som nu i familjehemmet eller på institution, eller mellan vård på institution eller vård i öppna former så skall kommunen utifrån ett val av god vård och tillräckliga insatser välja ett alternativ med lägre kostnader framför ett med högre kostnader.

Detta är viktigt men inte avgörande i denna typ av ärenden. Det som blev avgörande här var att Villa Victoria och förvaltningen inte lyckades komma fram till en överenskommelse om hur uppdraget till Villa Victoria skulle se ut. Det är först när det finns alternativa vårdmöjligheter av god kvalité som kostnadsaspekter skall läggas på vården.

I detta fall fanns det två huvudalternativ. Att bo mer i familjehemmet eller att vara kvar på Villa Victoria i den utsträckning som pågått i 18 månader. Förvaltningen bedömde det som att M.Z. behov av stabilitet, långsiktighet, trygghet och omsorg bäst tillgodosågs i familjehemmet och att hans behov av kvalificerad behandling skulle kunna tillgodoses i öppenvård, dagvård 5 dagar/vecka. Detta var det alternativ som stadsdelsförvaltningen tog upp med Villa Victoria och som de sa nej till men som stadsdelsförvaltningen sedan genomfört. Det har aldrig varit avsikten att inte ge M.Z. bistånd till kvalificerad behandling.

När M.Z. skrevs ut var inte behandlingsfrågan löst. Förvaltningen la ner ett stort arbete på att hitta olika alternativ, och trodde under en period att frågan

faktiskt var löst, då en eventuell plats fanns på M-skolan. M.Z. är nu sedan 2000 03 29 inskriven på behandlingshemmet Kransens dagbehandlingsverksamhet. Kransen är ett behandlingshem som bedriver kvalificerad behandling med ungdomar med stora sociala/psykiska svårigheter. M.Z. erbjuds där enskild samtalsterapi, miljöterapi och enskild undervisning av speciallärare.

Stadsdelsförvaltningen beklagar vissa formuleringar i det yttrande som tillställdes länsstyrelsen och som citerats av länsstyrelsen. Det förefaller som att förvaltningen i yttrandet till länsstyrelsen misslyckats i sin avsikt att ge en fullständig bild av handläggningen av ärendet.

Stadsdelsförvaltningen anser att det var olyckligt att inte någon överenskommelse gick att träffa med Villa Victoria. Det är samtidigt orimligt att en behandlande institution själv skall bedöma behandlingsbehovet och behandlingstiden. Det måste ske i en dialog mellan beställaren dvs. förvaltningen, parterna och den behandlande institutionen. Förvaltningen bär en del av ansvaret för att denna dialog misslyckades, och att någon ny vårdöverenskommelse inte träffades.

I ett beslut den 11 maj 2001 anförde *JO André* följande.

Socialnämnden skall enligt 12 § socialtjänstlagen (1980:620) verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Vidare skall socialnämnden i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Enligt 22 § socialtjänstlagen skall socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

Vid en flyttning från ett familjehem eller ett behandlingshem till ett annat hem utsätts barnet för en separation. Det ligger i sakens natur att de ändrade förhållandena kan medföra påfrestningar för barnet. Hur stora dessa påfrestningar blir är givetvis beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Om den unge har varit placerad under en lång tid kan separationen redan av den anledningen bli svår. Den kan naturligtvis bli svår även i andra situationer, t.ex. där placeringen inte har varit så långvarig men den unge tidigare har varit utsatt för flera separationer och andra traumatiska händelser. Det är viktigt att socialnämnden noga förbereder den unge på flyttningen och hjälper honom eller henne att på bästa sätt hantera situationen. Vidare måste nämnden förbereda den mottagande familjen inför ankomsten och, vid behov, även hjälpa de personer som den unge lämnar. Förberedelserna inför flyttningen måste utgå från det enskilda barnet, dess situation, behov och inställning. Tidpunkten bör i möjligaste mån planeras med tanke på skolgången och den mottagande familjens möjligheter att ägna tid åt barnet. Barnomsorg, skolgång, nödvändiga stödinsatser m.m. bör vara ordnade innan flyttningen sker.

Stadsdelsnämnden har i sitt yttrande till JO gett en mer nyanserad bild över handläggningen än vad som framgår av nämndens remissvar till länsstyrelsen. Det hade varit till fördel för utredningen om denna bild hade redovisats redan i det remissvaret. Mina uttalanden bygger givetvis på den samlade utredningen hos JO.

Stadsdelsnämnden gjorde den bedömningen att det bästa för M.Z. på lång sikt var att han skulle få växa upp hos sina släktingar och få stöd genom kvalificerad behandling i närmiljön. Jag finner inte anledning att ifrågasätta den bedömningen. Det fanns emellertid starka skäl att förbereda M.Z:s flyttning till familjehemmet under en betydligt längre tid än vad som nu blev fallet. Behovet av fortsatt långsiktig kvalificerad behandling var uppenbart. Vidare hade M.Z. utsatts för extremt stora påfrestningar i sitt liv med ständiga, delvis dramatiska, separationer från honom närstående personer. För att inte äventyra den positiva utveckling som M.Z. hade genomgått, fanns det skäl för nämnden att lägga ned stor kraft i kontakterna med Villa Victoria för att få till stånd ett samarbete inför en fortsatt behandling innefattande åtgärder för att underlätta en utslussning till familjehemmet. Utredningen ger inte stöd för ett påstående om att nämnden inte gjorde tillräckligt i detta avseende, men den fråga som uppkommer är hur nämnden borde ha agerat när samarbetet kring en successiv utslussning enligt nämndens uppfattning inte fungerade. I detta läge sades avtalet med Villa Victoria upp. Det är inte svårt att föreställa sig att M.Z., trots den tillsatta kontaktpersonen, genomled ytterligare en arbetsam separation i samband med uppbrottet från Villa Victoria. I den uppkomna situationen ligger det nära till hands att hävda att nämnden borde ha beviljat M.Z. fortsatt placering på Villa Victoria, där såväl M.Z. som familjehemmet kunde få fortsatt behandling och stöd. Detta synes också ha varit handläggarnas uppfattning. Konsekvensen av nämndens beslut blev att M.Z. fick flytta från behandlingshemmet till familjehemmet utan planerad skolgång och fungerande behandlingsinsatser.

Nämnden har tagit upp frågan om hur man skall se på olika behandlingsalternativ ur kostnadsmässigt perspektiv. I den delen vill jag nämna att det inte utan vidare står nämnden fritt att välja den minst kostsamma biståndsinsatsen om det finns flera behandlingsalternativ. Vid valet av behandlingsform måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den ifrågavarande vårdinsatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för vården i jämförelse med andra alternativ samt den enskildes önskemål om vårdform (jfr bl.a. RÅ 1991 ref 97). När det gäller barn skall också, enligt 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Av det tidigare anförda framgår att det inte förelåg någon alternativ biståndsinsats som var av tillräckligt god kvalitet när M.Z. flyttade från Villa Victoria till familjehemmet.

Sammanfattningsvis är jag starkt kritisk till att M.Z. fick flytta till familjehemmet innan frågorna rörande hans skolgång och andra nödvändiga insatser var lösta.

Fråga om en socialnämnd i ett biståndsärende, när sökanden har att förete läkarintyg, kan kräva att intyget skall vara utfärdat av läkare vid en vårdcentral

(Dnr 2530-1999)

I en anmälan till JO klagade Taraki L. på hur Kista stadsdelsnämnd i Stockholms kommun har handlagt hennes och hennes make Taufik L:s ansökan om bistånd under sommaren 1999. Hon anförde bl.a. att stadsdelsnämnden i biståndsärendet inte godtagit att en läkare N. hade sjukskrivit henne utan krävde intyg från läkare vid vårdcentralen i Kista. Taraki L. klagade även på det bemötande hon fått vid vårdcentralen i Kista.

Taraki L. fogade till sin anmälan bl.a. en skrivelse daterad den 10 juni 1999 till henne och hennes make från socialsekreteraren Valentina Uvner, Kista stadsdelsförvaltning. I skrivelsen anförde Valentina Uvner bl.a. följande.

Du har 10/6 lämnat in en ansökan om socialbidrag som är ofullständigt ifylld.

1. Var vänlig besvara de markerade uppgifterna.
2. Bifoga kopior av originalhandlingar som styrker uppgifterna om

1. Taraki måste lämna läkarintyg från Vårdcentralen. Vi godkänner inte andra läkarintyg.
2. Taufik måste också lämna läkarintyg från läkare på Vårdcentralen.

I annat fall måste ni söka arbete genom att anmäla er på Arbetsförmedlingen.

– – –

Senast 990623 vill jag ha Dina kompletterande uppgifter. Efter detta datum kommer Din ansökan att avslås om du ej inkommit med begärda uppgifter.

Anmälan remitterades till Kista stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för utredning och yttrande. Stadsdelsnämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Bakgrund till anmälan

Taraki L. har varit sjukskriven av en privatpraktiserande N. sedan 1998-12-04 pga ryggbesvär. Taoufik L. sjukskrevs av samma läkare 1999-04-22, även han pga ryggbesvär.

Den 12 maj 1999 inkom ansökan om ekonomiskt bistånd för juni. Båda makarna hade då läkarintyg utfärdade av doktor N. Taraki L. var sjukskriven tom 31 maj och Taoufik L. tom 19 maj. Handläggaren drog ärendet i arbetsgruppen och man enades om följande förfarande: Den 21 maj skickade handläggaren ett brev till makarna och uppmanade dem att vända sig till husläkarmottagningen för fortsatt sjukskrivning. I samma brev informerades makarna om att förutsättningen för att ekonomiskt bistånd skulle utgå för juni var att de kunde uppvisa besökstider på husläkarmottagningen. Anledningen till att makarna uppmanades att vända sig till husläkarmottagningen i Kista var dels att socialtjänsten har ett välfungerande samarbete med dem och kan vid behov snabbt ordna trepartssamtal där man diskuterar patientens behov av rehabilitering och dylikt. Dels berodde kravet på att dr. N. inte skrivit rehabiliteringsförslag på läkarintygen trots Taraki L:s långa sjukskrivningsperiod och Taoufik L:s återkommande besvär. Ovannämnda skäl till kravet på läkarbyte presenterades för Taraki L. per telefon.

Den 26 maj inkom makarna med uppgifter om bokade tider på husläkarmottagningen hos dr. Arsalan Fazeli. Taraki hade fått en tid den 31 maj och Taoufik den 16 juni. Ekonomiskt bistånd för juni utbetalades den 27 maj.

Ansökan om ekonomiskt bistånd för juli inkom den 10 juni. Taraki L. hade till ansökan bifogat kopior på läkarintyg utfärdade av dr. N. Enligt intygen var båda sjukskrivna för perioderna 990519-990831 respektive 990601-990831.

Samma dag skickade handläggaren ett brev till makarna och påminde om att eventuella läkarintyg skulle vara utfärdade av läkaren på husläkarmottagningen. Den 22 juni faxade dr. Yvonne Gillbäck från husläkarmottagningen ett läkarintyg för Taraki L. Dr. Gillbäck hade sjukskrivit Taraki för samma period som dr. N. Taoufik L. kom inte in med ett nytt läkarintyg och ansökan om bistånd för juli avslogs den 28 juni. Makarna kände sig anklagade för fusk med läkarintygen och Taraki L. gjorde en anmälan till JO.

Vidtagna åtgärder efter anmälan

Ansökan om ekonomiskt bistånd för augusti inkom den 22 juli 1999. Makarna kallades till ett besök den 29/7 men de kom inte och hörde inte av sig. De erbjöds en ny tid den 3/8 men kom inte. Den 5/8 och den 12/8 begärde handläggaren kompletterande uppgifter per brev. Eftersom makarna inte besvarade breven avslogs ansökan om bistånd för augusti den 20/8. Efter avslagsbeslutet fick socialtjänsten meddelanden om obetalda hyror respektive elräkningar. Makarna erbjöds återigen en besökstid den 26/8 och båda kom. Under besöket diskuterades makarnas situation samt varför man från socialtjänstens sida hade ställt kravet att makarna skulle vända sig till husläkarmottagningen. Orsaken till detta var inte att ifrågasätta makarnas sjukdom och besvär utan att få till stånd ett samarbete med läkaren och diskutera eventuella rehabiliteringsåtgärder. Under besöket informerades makarna om att de har rätt att välja läkare och att socialtjänsten i första hand borde ha fått till stånd ett trepartssamtal med dr. N. och makarna. Makarna gav ett medgivande till att kontakta dr. N. och socialtjänsten väntar nu på svar på rehabiliteringsförfrågningar. Under besöket diskuterades också hur olyckligt det var att kravet presenterades per brev och telefon. Det hade varit bättre att kalla makarna till ett besök och diskutera deras situation mer ingående för att undvika missförstånd. Detta skedde dock inte pga hög arbetsbelastning och tidsbrist. Enligt överenskommelse med makarna ska de nu komma på regelbundna besök innan ansökningar handläggs. Efter besöket har makarna beviljats bistånd både för juli och augusti.

Förvaltningens kommentarer

Socialtjänsten har delansvaret för att personer med långa eller täta sjukskrivningsperioder rehabiliteras och på sikt kommer ut på arbetsmarknaden alternativt kan erhålla sjukbidrag/pension. Detta är speciellt viktigt med personer som inte har rätt till sjukpenning. Hade makarna haft rätt till sjukpenning skulle försäkringskassan ha väckt frågan om rehabilitering och eventuellt begärt förtroendeläkaren att granska läkarintygen. Eftersom makarna är O-klassade har socialtjänsten trätt in istället för försäkringskassan.

Det är viktigt att respektera den enskildes självbestämmanderätt så långt det går. Vad gäller val av läkare har den enskilde rätt att välja och vid behov kan handläggaren inom socialtjänsten begära klientens medgivande att kontakta läkaren eller medverka vid trepartssamtal. I det aktuella fallet hade det varit bäst om makarna hade kallats på besök där man hade kunnat klargöra varför man önskade att makarna ska byta läkare eller be om medgivande att få medverka vid ett trepartssamtal med dr. N. Detta skedde dock inte pga handläggarens höga arbetsbelastning. Presenteras liknande krav per brev eller telefon kan det lätt uppstå missförstånd som kan leda till en konflikt mellan klienten och handläggaren. Om handläggaren och klienten träffas regelbundet är det lättare att bygga upp en samarbetsrelation och arbeta mer långsiktigt. Det blir också tydligare för klienten vilka krav som kommer att ställas på honom/henne inför nästkommande utbetalning. Vad gäller Taraki L:s an-

märkning på sena utbetalningar så har det hänt vid några tillfällen att beslutet har fattats omkring den 28 och utbetalningen har varit familjen tillhanda omkring den första eller den andra i månaden. Detta har berott på att man väntat på kompletterande uppgifter. När uppgifterna har inkommit har beslutet fattats samma dag eller senast dagen efter.

Det är tidskrävande att samverka med eventuella andra inblandade såsom läkare och andra myndigheter och man vill därför gärna använda sig av dem som man redan har etablerat en kontakt med. Vi måste dock vara uppmärksamma på att detta inte leder till integritetskränkningar och styr klientens självbestämmanderätt.

Kista stadsdelsnämnd har beslutat att from 1999 anställa fler personal som kan jobba med färre ärenden och får därmed en möjlighet till tätare träffar med klienter, snabbare handläggning samt förbättrad samverkan med andra aktörer. Under september har man uppnått full bemanning och t.ex i det aktuella ärendet är det möjligt att erbjuda regelbundna tider och jobba mer långsiktigt och i samverkan med sjukvården.

Taraki L. gavs tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

JO inhämtade från stadsdelsförvaltningen vissa handlingar som belyste handläggningen av biståndsärendet under tiden juli–augusti 1999. Vidare inlånades från Vårdcentralen i Kista journalen beträffande Taraki L.

I ett beslut den 30 november 2000 anförde *JO André* följande.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§ SoL. Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för livsmedel, boende m.m. Rätten till försörjningsstöd är inte kravlös utan förutsätter att den som t.ex. saknar arbete står till arbetsmarknadens förfogande. Om någon på grund av sjukdom anser sig vara förhindrad att söka ett arbete för att bli självförsörjande har nämnden naturligtvis rätt att begära att den enskilde förebringar läkarintyg eller annan utredning som visar att han saknar förmåga att arbeta.

I förevarande fall hade Taraki L. varit sjukskriven under en lång period. Hon företedde ett läkarintyg om sjukskrivning. Omständigheterna var i och för sig sådana att det fanns skäl för nämnden att väcka frågan om möjlighet att genom olika åtgärder hjälpa henne ut på arbetsmarknaden så att hon inte behövde vara beroende av socialbidrag för sin försörjning. Jag kan därför inte se något hinder mot att handläggaren önskade utreda om det var möjligt med någon form av rehabilitering. Motsvarande resonemang äger tillämpning på Taufik L:s fall. Däremot ställer jag mig frågande till utformningen av det brev som sändes till makarna. Enligt brevet godkänner inte nämnden intyg av läkare som inte är verksam vid vårdcentralen. Brevet syftade enligt nämndens remissvar till att få till stånd någon form av rehabilitering. I sitt yttrande har nämnden anfört bl.a. att det hade varit bättre om förvaltningens förslag hade kunnat framföras vid ett möte med makarna i stället för i ett brev eftersom det senare alternativet innebär påtagliga risker för missförstånd. Nämnden har förklarat sig väl införstådd med att den enskilde har rätt att välja den läkare som skall behandla honom. Kravet på ett intyg från vårdcentralen kan dock inte enbart göras till en fråga om en olycklig formulering i brevet. Jag vill

därvid särskilt peka på att makarna L:s ansökan om bistånd för juli månad avslogs i ett beslut den 28 juni 1999. Som skäl för beslutet anfördes följande.

Hemställan om försörjningsstöd §6b SOL samt läkarvård 6g§ SOL för juli avslås då sökande inte kan anses medverka till utredningen genom att Taufik L. ej inkommit med läkarintyg från Vårdcentralen och han inte är för närvarande arbetssökande. Enligt intentionerna i Socialtjänstlagen /SOL/ skall man aktivt medverka till att förändra sin situation så att familjen på sikt blir självförsörjande. Det har inte skett i detta fall och därför avslås ansökan om socialbidrag.

I och för sig kan det förhålla sig så att förvaltningen har ett väl fungerande samarbete med vårdcentralen rörande rehabilitering m.m. Detta får dock inte medföra att förvaltningen inte är lyhörd för klientens önskemål om vilken läkare han eller hon önskar bli behandlad av. Det naturliga hade därför varit att handläggaren efter samtycke från makarna L. vänt sig till deras läkare N. för att diskutera vilka rehabiliteringsåtgärder som kunde bli aktuella. Det ankommer på förvaltningen att utarbeta sådana rutiner att den har möjlighet att samarbeta med olika läkare.

I ett beslut den 30 augusti 1999 omprövade nämnden enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) avslagsbeslutet den 28 juni 1999 och beviljade makarna visst ekonomiskt bistånd. Mot den bakgrunden finns det inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid själva beslutet i sak.

Stadsdelsnämndens handläggning i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida. Vad som kommit fram föranleder mig inte heller anta att det är påkallat med något ingripande från min sida när det gäller vårdcentralens bemötande av Taraki L.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

En pojke hade beretts vård enligt 2 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för fortsatt vård enligt LVU i samband med att vårdnaden om pojken flyttades från modern till fadern

(Dnr 1144-1999)

I en anmälan till JO framförde P.K., såsom ombud för L.W., klagomål mot Socialnämnden i Lunds kommun angående handläggningen av och agerandet i ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) rörande L.W:s son K.A., född 1988. När det gäller klagomålens närmare innehåll hänvisas till nedan återgivna remissvar som JO inhämtade från socialnämnden.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Lunds kommun för utredning och yttrande. Socialnämndens IFO-utskott antog den 10 maj 1999 ett tjänsteutlåtande såsom sitt eget remissvar. I remissvaret anfördes huvudsakligen följande (hänvisningar till bilagor har utelämnats).

Bakgrund

K.A. är en drygt 10-årig pojke som bott med sin mamma som har fysiska och psykiska besvär. Hans två äldre bröder är omhändertagna jml LVU och bor sedan späd ålder i familjehem. K.A. är omhändertagen jml LVU sedan 961205 då han blev omedelbart omhändertagen. Länsrätten fastställde det omedelbara omhändertagandet 961218. Efter ansökan från nämnden förordnade länsrätten i dom avkunnad 970122 att K.A. skulle beredas vård jämlikt § 1 och 2 LVU. Han placerades på barnhem vid omhändertagandet för att hans behov och faderns omsorgsförmåga skulle kunna utredas. IFO-utskottet beslutade 970623 att placera K.A. hos fadern jml § 11 LVU. Fadern har interimistisk vårdnad om K.A. efter beslut i Lunds Tingsrätt 970926. Ett slutgiltigt beslut i vårdnadsfrågan synes dröja eftersom modern överklagat tingsrättens dom av 990209 om att fadern ska ha ensam vårdnad. Fadern önskar inte längre att LVU-beslutet gentemot modern kvarstår. Han har för K.A:s räkning inte längre behov av detta stöd. Socialnämndens IFO-utskott kommer därför att föreslås att LVU-vården avslutas.

– – –

Våra kommentarer till anmälan

I första stycket under rubriken BAKGRUND skriver P.K. att L.W. nekats att få LVU:et beträffande sonen K.A. upphävt samt även att överhuvudtaget överklaga eller få prövning av detsamma.

L.W. överklagade i skrivelse inkommen till länsrätten 970310 omhändertagandet. Referenten i målet på Kammarrätten uppgav vid telefonsamtal 970602 att ärendet låg hos dem i avvaktan på klarhet i frågan om vem som skulle vara ombud för L.W. eftersom hon hade begärt byte av advokat. Först 980420 fattade Kammarrätten i Göteborg beslut att avskriva målet från vidare handläggning.

Kammarrättens motivering: ”Sedan L.W. överklagat länsrättens dom har Lunds tingsrätt den 26 september 1997 förordnat, för tiden intill dess målet avgjorts genom dom eller beslut som vunnit laga kraft eller annat förordnas, att P.W. skall ha ensam vårdnad om sonen K.A. L.W. har överklagat tings-

rättens beslut i Hovrätten över Skåne och Blekinge men återkallat målet varför Tingsrättens beslut står fast."

"Beredande av vård enligt LVU får överklagas av den unges förälder enbart om denne är vårdnadshavare och barnet inte fyllt 18 år. Till följd av tingsrättens interimistiska förordnande är L.W. därför inte längre behörig att föra talan angående vård enligt LVU beträffande sonen K.A. Hennes överklagan kan därmed inte prövas av kammarrätten."

"Regeringsrätten har den 1 juli 1998 i Stockholm beslutat att inte meddela L.W. prövningstillstånd i mål om vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, i vilket mål Kammarrätten i Göteborg meddelat beslut den 26 mars 1998, mål nr 1491-1997. Kammarrättens avgörande står därför fast."

Vår kommentar till detta är att L.W. synbarligen inte haft bråttom med att få länsrättens dom prövad i kammarrätten. Hennes agerande med att byta advokater har fördröjt processen så att kammarrätten inte hade möjlighet att fatta beslut i frågan medan hon var vårdnadshavare.

L.W. uttalade vid flera tillfällen i samband med att K.A. placerades hos sin pappa jml § 11 LVU att hon ville att K.A. skulle vara placerad där jml LVU i fyra år så att P.W. mognade under tiden som pappa.

När L.W. nästa gång överklagade Socialnämndens IFO-utskotts beslut att avslå hennes begäran om vårdens upphörande 980831 till länsrätten avslog länsrätten 981006 hennes överklagan med motiveringen att hon inte längre var behörig föra talan i ärendet då hon inte längre var vårdnadshavare.

Kammarrätten beslutade 981105 att instämma i länsrättens bedömning och ändrade inte det överklagade beslutet.

Regeringsrätten beslutade 990115 att inte meddela L.W. prövningstillstånd i målet om vård enligt lagen om vård med särskilda bestämmelser om vård av unga. Kammarrättens avgörande stod därmed fast.

I samband med att P.W. blev interimistisk vårdnadshavare för K.A. kontaktade vi länsstyrelsens sociala enhet i Malmö för att få råd om huruvida LVU-domen riktad mot modern absolut skulle beslutas att upphöra i det läget eller om det kunde finnas grund för att det var kvar under en övergångstid. Den information vi fick från länsstyrelsen och Socialstyrelsen var att man kunde låta LVU-beslutet upphöra eller att man kunde låta beslutet vara kvar till dess ett "permanent" beslut om att fadern skulle ha vårdnaden hade fattats av tingsrätten. Det fanns olika uppfattningar om vad som var det rätta i detta. Vi fick även besked om att förutsättningen för att låta LVU-beslutet fortsätta gälla var att fadern var positiv till detta, och att ifall han begärde vårdens upphörande skulle ärendet tas upp till prövning.

Vi gjorde bedömningen att, mot bakgrund av förvaltningens mångåriga kontakter med L.W. låta LVU-beslutet bestå i avvaktan på en "permanent" vårdnadsdom. Skälet till detta har varit att vi såg det som en extra trygghet för K.A:s tillvaro hos fadern mot bakgrund av att modern sökte få till stånd gemensam vårdnad. Vi bedömde att gemensam vårdnad inte tillräckligt skulle trygga K.A:s situation. Processerna i tingsrätt har dragit ut på tiden på grund av att L.W. agerat för byte av ombud samt att hon överklagade det interimistiska beslutet till hovrätten. Hon drog sedan tillbaka denna överklagan. L.W. har nu även överklagat tingsrättens beslut av 990209 i vårdnadsfrågan till hovrätten varför tingsrättens dom ej vunnit laga kraft. Detta innebär att tiden för ett slutligt avgörande i vårdnadsfrågan dragit ut längre i tid än vi förutsett.

P.K. skriver vidare i sin anmälan, andra stycket, att: "pga sjukdom bad modern i ett senare skede socialtjänsten om hjälp vilket resulterade i att barnet omhändertogs enligt LVU trots att modern själv, frivilligt föreslagit tillfällig vårdhjälp.

Detta är inte överensstämmande med verkligheten. Modern hade, visade det sig under vår utredning, tidigare hösten 1996 bett en person om hjälp att ta hand om K.A. tillfälligt men när denna person talade om för L.W. att de då

var tvungna att kontakta socialtjänsten återtog modern sin begäran om hjälp. När K.A. sedan omhändertogs akut hade modern inte framställt om någon hjälp, hon hade även uttalat till K.A:s dåvarande skola att det inte fanns någon hjälp att få.

P.K. skriver vidare att modern inte gick med på att sonen skulle flyttas från den skola han ville gå i och som han efter LVU-domen även placerades i.

Det är riktigt att det under länsrättsförhandlingen förekom en diskussion om vilken skola K.A. skulle gå i som en del i vårdplanen och att modern ej accepterade den delen. Den skola K.A. ville gå i är den skola han fick börja i efter flyttningen till fadern. När K.A. omhändertogs hade han gått i tre skolor fast han bara gick i andra klass. Vid omhändertagandet hade vi inte tillräckliga kunskaper om faderns omsorgsförmåga. Detta skulle utredas, vi kunde därför inte låta K.A. börja i den skola som låg närmast faderns bostad då vi inte visste om K.A. skulle kunna komma att flyttas till fadern. Denna skola låg dessutom 4-5 mil från barnhemmet vilket hade gett K.A. lång resväg.

P.K. skriver vidare att socialnämndens IFO-utskott i samband med det omedelbara omhändertagandet beslöt om umgängesrestriktioner med modern.

Beslut om umgängesrestriktioner jml § 14 LVU fattades inte förrän 970116 när man på Lunds Barnhem, där K.A. då var placerad sedan 961227, fann att moderns krav på kontakter med sonen var av den omfattningen att det hindrade K.A:s möjlighet att komma till ro på barnhemmet. Det var också tydligt att K.A. själv inte ville träffa sin mamma, eller tala med henne i telefon och att hon inte alls kunde respektera hans önskningar i detta.

Från 970116 fram tills 980914 fanns moderns umgänge med K.A. reglerat jml § 14 LVU genom en rad olika beslut.

Det är riktigt att beslut om umgängesrestriktioner jml § 14 LVU upphävts av Socialnämndens IFO-utskott 980914 efter att länsrätten i sitt beslut av den 22 juli 1998 skrivit att socialnämnden överskridit sina befogenheter genom att besluta om umgänget. (Modern hade begärt utökat umgänge och IFO-utskottet hade avslagit detta.) Länsrätten fann att de inte kunde ingå i en prövning av socialnämndens beslut att begränsa umgänget, och avskrev målet från vidare handläggning.

P.K. skriver vidare i samma stycke att tingsrätten i Lund hunnit meddela interimistiskt beslut där umgänget reglerades utgående från Socialförvaltningens i Lund tidigare rekommendation beslutad av Socialnämndens IFO-utskott 970623.

Det är riktigt att Lunds Tingsrätt beslutade i sin muntliga förberedande förhandling 980811 att modern skulle ha umgänge med K.A. var tredje helg i enlighet med vårt beslut av 970623. Vårt beslut om omfattningen av umgänget var grundat på den samlade bedömningen av BUP:s utredning om K.A., Lunds Barnhems utredning om K.A. samt av vår egen utredning och grundade sig på i vilken omfattning som K.A. kunde må bra av kontakten med modern. Denna bedömning grundade sig således på ett gediget utredningsarbete. Det interimistiska beslutet om vårdnaden som hade fattats av tingsrätten 970926 innefattade ej något beslut om umgänget för modern.

P.K. skriver vidare i samma stycke att tingsrätten i Lund 990209 genom dom beslutat att frånta modern vårdnaden och överflytta densamma på fadern i enlighet med tidigare interimistiskt beslut 1997-09-26 och att domen har överklagats.

Detta är riktigt. Men tingsrätten har också i denna dom beslutat om ett betydligt utvidgat umgänge för modern, till ett liknande ”normalumgänge”.

P.K. säger i sammanfattningen av sin skrivelse att det är absurt och oförenligt med intentionen i lagstiftningen att upprätthålla ett LVU mot modern i en

situation där barnet vårdas enligt LVU hos fadern och där inga umgängesrestriktioner mera föreligger. Han säger vidare att modern inte ges några rättsliga medel att i detta läge få LVU:et överklagat och omprövat och att hon befinner sig i ett rättsligt moment 22. Han säger vidare i detta stycke att socialnämnden i Lund därigenom otillbörligt påverkat hennes möjligheter att försvara sitt föräldraskap. I sista stycket säger han vidare att vi agerat för att fadern skall försvåra barnets umgänge med modern.

Socialnämndens IFO-utskott har nu föreslagits låta LVU-vården upphöra, ärendet kommer att behandlas vid samma sammanträde som detta yttrande. Frågan om det varit oförenligt med intentionerna i lagstiftningen får prövas av JO. Vår avsikt med att behålla LVU-beslutet så pass länge har varit att maximalt trygga K.A:s tillvaro hos fadern då vår bedömning har varit och är att modern inte åter bör få avgörande inflytande över honom.

Socialnämnden i Lund har inte agerat för att fadern skall försvåra barnets umgänge med modern, men vi har mot bakgrund av bedömningarna i tidigare nämnda utredningar, av BUP, av Lunds Barnhem och av oss själva, tagit ställning för att begränsa umgänget till det som fattats beslut om av IFO-utskottet. Sedan är det tydligen så att K.A. inte alltid velat träffa sin mamma och då har inte fadern tvingat honom vilket vi ej motsatt oss. Dessutom är det tydligen så att modern vid ett antal tillfällen inhiberat och velat flytta umgängeshelger med kort varsel och att detta lett till osäkerhet och förvirring för K.A.

Av de till remissvaret fogade handlingarna framgick det att IFO-utskottet den 10 maj 1999 beslutade att LVU-vården av K.A. skulle upphöra.

P.K. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Kompletterande upplysningar inhämtades per telefon från 1:e socialsekreteraren Ann-Christine Jonsson.

Vid ärendets avgörande hade JO tillgång till den aktuella personakten.

I ett beslut den 29 september 2000 anförde *JO André* följande.

Umgänget

När ett beslut har fattats om omhändertagande eller vård enligt LVU bestämmer socialnämnden enligt 11 § LVU hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Av denna socialnämndens allmänna befogenhet att besluta om barnets förhållanden under vårdtiden följer att socialnämnden i princip bestämmer om alla besök hos den underårige. Socialnämnden bör vid vårdens genomförande så långt det är möjligt samarbeta med föräldrarna och medverka till att kontakterna mellan föräldrarna och den unge upprätthålls.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt LVU får socialnämnden, enligt 14 § andra stycket 1 LVU, besluta hur den unges umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom skall utövas. Lagtexten är inte helt entydig. När det gäller en förälder som inte är vårdnadshavare och socialnämndens beslut innebär en inskränkning av dennes möjligheter att träffa barnet, har bestämmelsen – i förarbetena och rättspraxis – begränsats till att avse de situationer då det föreligger ett avtal eller ett domstolsavgörande angående umgängesrätten och socialnämndens beslut innebär

att den umgängesberättigade föräldern inte kan träffa barnet enligt den civilrättsligt gällande umgängesrätten (jfr RÅ 84 2:38, prop. 1979/80:1 del A s. 601 f., del B s. 380, prop. 1989/90:28 s. 115, se även SOU 2000:77, ”Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga”, s. 143 f. och s. 209 f.).

Modern L.W:s umgänge med K.A. reglerades med stöd av 14 § andra stycket LVU under tidsperioden den 16 januari 1997–den 14 september 1998. Lunds tingsrätt förordnade i ett interimistiskt beslut den 26 september 1997 att P.W. ensam skulle ha vårdnaden om K.A. Det fanns vid detta tillfälle inte någon dom eller beslut från allmän domstol som reglerade umgänget. Såvitt framkommit fanns det inte heller något avtal i detta hänseende. Det var följaktligen fel av IFO-utskottet att reglera umgänget med stöd av 14 § andra stycket LVU när P.W. den 26 september 1997 hade blivit ensam vårdnadshavare. Däremot hade IFO-utskottet möjlighet att reglera L.W:s besök hos K.A. i enlighet med den tidigare nämnda allmänna befogenheten i 11 § LVU att bestämma om den unges förhållanden.

LVU-vårdens upphörande m.m.

Vård skall, enligt 2 § LVU, beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. När vård med stöd av LVU inte längre behövs, skall socialnämnden, enligt 21 § LVU, besluta att vården skall upphöra. Av 11 § andra stycket LVU följer att socialnämnden får medge att den unge vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården av honom. Vård med stöd av denna lag skall dock alltid inledas utanför den unges hem.

Den 23 juni 1997 beslutade IFO-utskottet att placera K.A. hos P.W. enligt 11 § LVU. Skälen för fortsatt LVU-vård efter det att K.A. hade placerats hos P.W. var, enligt remissvaret, att ”maximal” trygghet skulle uppnås när det gällde K.A:s tillvaro hos sin far. Modern borde, enligt utskottet, inte åter få avgörande inflytande över K.A. och socialnämnden var tveksam till om K.A:s far P.W. skulle kunna begränsa K.A:s kontakter med modern. Beslutet om fortsatt tvångsvård byggde alltså på förhållandena hos fadern och dennes förmåga att utöva sin bestämmanderätt såsom vårdnadshavare i förhållande till K.A:s mor. Tidigare beslut om LVU-vård byggde på en bedömning av förhållandena hos K.A:s mor jämte avsaknad av närmare kunskaper om K.A:s far. Grunden för LVU-vården förändrades således när K.A. placerades hos sin far. Förändringen blev än mer påtaglig när allmän domstol beslutade att P.W. ensam skulle ha vårdnaden. Jag kan i och för sig inte se något hinder mot att vården enligt LVU fortsätter i en situation som den aktuella. Självfallet måste de förutsättningar för vård som anges i 2 § LVU fortfarande vara uppfyllda, dvs. att det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet (i förevarande fall P.W:s hem) finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

När grunderna för LVU-vården förändras på det sätt som skett i förevarande fall, är det naturligtvis av vikt att en ingående utredning föregår ställ-

ningstagandet till om vården enligt LVU skall fortsätta eller ej. Därvid måste det tydligt framgå hur de aktuella förhållandena bedöms mot bakgrund av de rekvisit för vård som anges i 2 § LVU. Eftersom ett övervägande enligt 13 § andra stycket LVU inte utmynnar i ett överklagbart beslut bör socialnämnden i normalfallet ompröva om tvångsvården skall fortsätta eller ej (jfr 21 § LVU). Ett sådant beslut i fråga om fortsatt tvångsvård kan, enligt 41 § första stycket 2 LVU, överklagas hos länsrätten.

Frågan om fortsatt LVU-vård övervägdes av utskottet i samband med beslutet den 23 juni 1997 att placera K.A. hos sin far P.W. Till grund för utskottets beslut och övervägande förelåg ett tjänsteutlåtande samt utlåtande från Stiftelsen Lunds Barnhem med förslag till eftervårdskontrakt och ett intyg från Barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen i Lund. Därefter övervägde utskottet vården den 15 december 1997. Frågan om fortsatt vård har även varit föremål för utskottets överväganden den 1 september 1997 genom beslut i samband med yttrande till Länsrätten i Skåne län.

Vid en genomgång av de tjänsteutlåtanden och övriga handlingar som låg till grund för utskottets överväganden kan jag konstatera att det inte finns någon anledning till kritik för brister i underlaget inför utskottets ställningstaganden om K.A:s fortsatta vård. Däremot saknar jag en tydlig koppling till de i 2 § LVU angivna förutsättningarna för tvångsvård. Som nämnts är det självfallet viktigt att denna koppling tydligt framgår när tvångsvården fortsätter trots sådana förändringar i grunderna för vården som det är fråga om i förevarande fall.

Slutligen vill jag framföra att de angivna skälen till fortsatt tvångsvård sedan P.W. genom interimistiskt beslut hade erhållit vårdnaden om K.A. framstår, i vart fall sedan viss tid hade förflutit, som svaga. Det finns enligt min mening skäl att ifrågasätta om inte LVU-vården borde ha upphört betydligt tidigare än vad som blev fallet.

Övrigt

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

Handläggning

Fråga om anlitande av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten

(Dnr 2598-2000 och 2617-2000)

Under år 2000 förekom i massmedierna uppgifter om att socialnämnderna uppdrar åt privata företag och enskilda personer att utföra utredningar inom nämndernas verksamhetsområde. I en artikel den 17 juli 2000 i Dagens Nyheter skrevs bl.a. följande.

> Minst ett 20-tal kommuner låter redan i dag privata konsulter ta hand om socialtjänstens utredningar. Det kan gälla allt från barn- och ungdomsutredningar till adoptionsärenden. Det framgår av en rundringning som Dagens Nyheter har gjort till kommuner och konsultföretag.

I en anmälan till JO begärde S.O., under åberopande av bl.a. artikeln i Dagens Nyheter, att JO skulle klarlägga i vilka avseenden det med utgångspunkt i gällande lagstiftning är möjligt att överlåta socialutredningsuppdrag på privat huvudman samt utreda om Gottsunda kommundelsnämnd i Uppsala kommun och Trångsund-Skogås kommundelsnämnd i Huddinge kommun utan lagstöd hade överlåtit sådana uppdrag till privata utredare (JO:s dnr 2598-2000). Vidare begärde S.K. i en anmälan till JO att JO skulle granska socialtjänstens i Stockholms, Huddinge, Nynäshamns, Uppsala, Rättviks, Avesta, Bollnäs, Ljusdals, Härnösands, Gävle, Västerås och Lunds kommuner anlitande av privata utredare (JO:s dnr 2617-2000).

På grund av anmälningarna beslutade JO att inhämta utredning och yttrande från Gottsunda kommundelsnämnd i Uppsala kommun, Trångsund-Skogås kommundelsnämnd i Huddinge kommun, Sociala omsorgsnämnden i Nynäshamns kommun, Socialnämnden i Rättviks kommun, Omsorgsstyrelsen i Avesta kommun, Socialnämnden i Bollnäs kommun, Omsorgsnämnden i Ljusdals kommun, Individ- och familjeomsorgsnämnden i Härnösands kommun, Socialnämnden i Gävle kommun, Individ- och familjenämnden i Västerås kommun, Socialnämnden i Lunds kommun samt, såvitt gäller Stockholms kommun, Kungsholmens stadsdelsnämnd och Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd.

Länsstyrelserna i Dalarnas län, Gävleborgs län, Stockholms län, Uppsala län och Västra Götalands län anmodades att inkomma med upplysningar och därvid redovisa om de i sin tillsyn över socialtjänsten gjort några särskilda iakttagelser med anledning av att utredningar utförts av privata utredare.

Yttrande inhämtades från Socialstyrelsen som under hand fick del av de remissvar som kom in till JO.

Härutöver bereddes Svenska Kommunförbundet tillfälle att lämna synpunkter.

Efter det att yttrandena hade kommit in till JO inhämtades kopior av avtal mellan vissa nämnder och utredare samt kopior av s.k. sekretessförbindelser.

S.O. och S.K. kommenterade remissyttrandena.

På eget initiativ skrev A.G., som i flera fall utfört utredningar åt olika socialnämnder, till JO och redovisade sina erfarenheter av att utredningar utförts av privata utredare.

I ett beslut den 4 april 2001 anförde *JO André* följande (åberopade bilagor redovisas inte i referatet).

3.1 Kommunens socialtjänst

3.1.1 Socialnämndens uppgifter

Kommunernas verksamhet kan huvudsakligen delas in i en fri del och en del som regleras i specialförfattningar. Socialtjänsten hör till den specialreglerade verksamheten och bestämmelser om den finns i socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Enligt 1 § SoL skall samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Någon skyldighet för en kommun att ha en särskild socialnämnd finns inte. Det är således möjligt för en kommun att dela upp ansvaret för kommunens socialtjänst mellan nämnder som svarar för vissa geografiska områden (t.ex. stadsdels- eller kommundelsnämnder). En kommun kan även låta en nämnd svara för ett särskilt sakområde inom socialtjänsten. När jag i fortsättningen använder benämningen socialnämnd avser jag en nämnd som fullgör uppgifter inom kommunens socialtjänst oavsett om det är en traditionell socialnämnd, en kommundelsnämnd eller en nämnd som inrättats för ett visst sakligt område inom socialtjänsten (jfr 4 § andra stycket SoL).

Till en socialnämnds uppgifter hör bl.a. att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (5 § SoL).

Ärenden angående bistånd är den till antalet största ärendegruppen inom socialtjänsten. Enligt 6 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§ SoL. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv. Enligt 6 g § SoL får socialnämnden ge bistånd i annan form än eller utöver vad som följer av 6 b och 6 f §§ SoL, om det finns skäl för det.

En av de mycket viktiga arbetsuppgifterna inom socialtjänsten är insatser för barn och ungdomar. Socialnämndens ansvar för dem kommer till uttryck i 12 § SoL där det anges bl.a. att nämnden skall verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. I socialtjänstlagen åläggs socialnämnden uppgifter även när det gäller andra grupper. Socialnämnden skall sålunda t.ex. sörja för att enskilda missbrukare får den hjälp och vård som de behöver för att komma ifrån missbruket samt verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande hinder i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra (se 11 § tredje stycket och 21 § första stycket SoL).

Socialtjänstens insatser enligt socialtjänstlagen bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli fråga om att vidta åtgärder utan samtycke eller till och med i direkt strid med den enskildes vilja. Regler om vård utan samtycke finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Vid sidan av bestämmelserna i socialtjänstlagen och den lagstiftning som direkt har anknytning till den lagen åläggs socialnämnden uppgifter enligt bestämmelser i flera andra lagar. I t.ex. föräldrabalken finns bestämmelser om socialnämndens skyldigheter bl.a. när det gäller att utreda faderskapsfrågor (2 kap.) och att avge yttranden i adoptionsärenden till domstol (4 kap. 10 §). Exempel på ytterligare en bestämmelse i vilken nämnden åläggs skyldighet att yttra sig till annan myndighet är 3 kap. 8 § körkortsförordningen (1998:980). Där stadgas att en länsstyrelse får vid handläggningen av en ansökan om körkortstillstånd eller förhandsbesked begära in yttrande från bl.a. socialnämnd. Ett annat exempel är bestämmelsen i 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare enligt vilken socialnämnden i vissa fall är skyldig att avge yttrande till åklagare.

Tidigare hade socialnämnden att på begäran av domstol yttra sig i frågor angående bl.a. vårdnad om barn. Någon sådan skyldighet för nämnden föreligger inte längre. Däremot skall en socialnämnd på begäran av domstol utse någon att utföra en utredning angående vårdnad, umgänge eller boende (6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken).

3.1.2 Socialnämndens utredningsskyldighet

En socialnämnd skall enligt 50 § SoL utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom en ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Med en utredning avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende. Ett beslut att inleda en utredning enligt 50 § SoL fattas av socialnämnden. Behörigheten att fatta ett sådant beslut är ofta dele-

gerad till en tjänsteman med arbetsledande ställning vid nämndens förvaltning.

Om en enskild söker nämndens bistånd, skall uppgifter till grund för beslutet i normalfallet hämtas främst från honom själv. Uppgifter från utomstående – enskild eller myndighet – bör primärt inte inhämtas om inte sökanden har gått med på det och sökanden bör innan han ger sitt tillstånd informeras om vilka uppgiftskällor som nämnden anser sig behöva vända sig till. Påkallas nämndens insatser av någon annan än den hjälpsökande själv, måste den första utredningsåtgärden som regel bli att kontakta den som uppgetts behöva hjälp. Avvisar denne ett erbjudande om en insats kan någon ytterligare åtgärd som regel inte vidtas. Undantag måste dock göras om den enskilde i vissa fall inte inser sitt eget bästa. Så kan vara fallet om den enskilde är i behov av vård oberoende av sitt samtycke enligt den lagstiftning som reglerar detta. Här måste nämnden inom ramen för sitt yttersta ansvar ha skyldighet att agera utan den enskildes samtycke för att få nödvändig utredning till stånd. Den enskildes samtycke till utredningsåtgärder får begränsad betydelse även när nämndens skyldighet att agera eller bistå med utredning har föreskrivits i lag eller annan författning.

När det gäller en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd föreskrivs i 50 a § SoL att nämnden får, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga (t.ex. barnpsykologisk expertis) samt i övrigt ta de kontakter (t.ex. med den unges hem och familj i övrigt, skola, daghem och fritidshem) som behövs. En myndighet inom bl.a. hälso- och sjukvårdens område är enligt 71 § fjärde stycket SoL skyldig att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd. Härutöver finns i 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen (1980:100), SekrL, en möjlighet för myndigheter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att lämna ut uppgifter till annan sådan myndighet om det behövs för att en underårig skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Bestämmelsen gör det även möjligt att lämna ut uppgifter som rör bl.a. missbrukare.

3.1.3 Rättssäkerhet vid handläggning av ärenden inom socialtjänsten

En socialnämnd fattar beslut i ärenden av stor betydelse för enskilda personer. Inte minst i ärenden angående vård utan samtycke har nämnden långtgående befogenheter. Socialnämnden kan under vissa förutsättningar besluta att omedelbart omhänderta barn och ungdomar med stöd av 6 § LVU och placera den unge utanför det egna hemmet. I ett ärende angående LVU kan nämnden förordna att den unge skall undersökas av läkare. Under vissa förutsättningar kan nämnden med stöd av LVM besluta om tvångsomhändertagande av en missbrukare. Även när det inte gäller tvångsingripanden kan nämndens ställningstaganden ibland vara livsavgörande för dem som berörs av ärendet. Utan att närmare gå in på alla de befogenheter som nämnden har och de konsekvenser som nämndens beslut kan få för enskilda personer kan konstateras att socialnämnderna i många ärenden har stor makt att besluta i olika frågor. Denna makt kan sammanfattningsvis benämnas *myndighetsutövning*. Jag

kommer att i ett senare avsnitt närmare beröra vad som bör intolkas i det begreppet.

Alla som fullgör uppgifter inom offentlig förvaltning skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (se 1 kap. 9 § RF). Utöver detta stadgande finns det flera regler som skall skapa förutsättningar för och bidra till rättssäker handläggning av enskilda ärenden. Jag skall kortfattat redogöra för några av dessa bestämmelser.

Dokumentation

I 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, finns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. För socialtjänstens del finns dessutom en särskild regel om dokumentation i 51 § SoL där det stadgas 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 uttalat räcker det inte med att de uppgifter som inhämtats under utredningen sammanställs när utredningen är slutförd. Anteckningar skall föras löpande och lämpligen i form av s.k. journalanteckningar.

Regler om insyn i verksamheten

En part har enligt 16 § FL rätt att få ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av handlingar gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL. Rätten till insyn omfattar allt det som har tillförts ärendet och bestämmelsen ger således en part rätt att ta del av vissa handlingar även om de inte är allmänna, t.ex. minnesanteckningar som förts vid inhämtande av upplysningar under utredningen av ett ärende.

Ett ärende får enligt 17 § FL inte avgöras utan att en part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från huvudregeln får myndigheten göra undantag bl.a. för det fall att avgörandet inte går parten emot.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ FL äger inte tillämpning i sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där beslutet endast kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), dvs. för laglighetsprövning. I ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall dock de nämnda bestämmelserna tillämpas oavsett om rättsmedlet i ärendet är laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär. Detta följer av 54 § första stycket SoL. Enligt tredje stycket i samma stadgande skall bestämmelserna tillämpas hos socialnämnden även i sådana fall när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild vid den myndigheten.

Jäv

Bestämmelser om jäv finns i olika lagar och syftar till att garantera att en myndighets handläggning av ett ärende är objektiv och opartisk. För kommunernas del finns regler om jäv i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen. En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd får som regel inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Jäv föreligger bl.a. om saken angår honom själv eller vissa honom närstående eller det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna. Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon inte trätt i hans ställe, skall nämnden snarast besluta i jävsfrågan.

Sekretess

Huvudregeln om sekretess inom socialtjänsten finns i 7 kap. 4 § SekrL där det stadgas att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Bestämmelsen innebär i princip att en uppgift som omfattas av sekretess inte kan röjas utan den enskildes medgivande. Från huvudregeln finns flera undantag som det dock inte finns skäl att gå in på här.

För den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen finns en sekretessbestämmelse i 71 b § SoL. Där stadgas att denne inte obehörigen får röja vad han därvid har erfarit om enskilds personliga förhållanden. På grund av bestämmelsen har bl.a. den som är verksam i ett företag som bedriver hemtjänst tystnadsplikt om vad han får veta om olika hjälptagare.

Tillsyn

På grund av de maktbefogenheter som socialnämnden har, beslutens betydelse för enskilda samt med hänsyn till den sekretess som gäller inom socialtjänsten är det viktigt att det finns en offentlig tillsyn av verksamheten. Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i riket medan tillsynen av socialnämndernas handläggning av enskilda ärenden i första hand utövas av länsstyrelsen i respektive län.

Länsstyrelsen skall enligt 68 § SoL inom länet följa socialtjänstens tillämpning av socialtjänstlagen och bl.a. se till att socialnämnden fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Som framgår av bestämmelsen i 69 b § SoL har länsstyrelsen även tillsyn över viss enskild verksamhet. Länsstyrelsen har rätt att inspektera sådan verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Härutöver skall Riksdagens ombudsmän (JO), som är en del av riksdagens kontrollmakt, enligt 12 kap. 6 § RF utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Närmare regler om JO:s tillsyn finns i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Där sägs i 2 § att under JO:s tillsyn står bl.a. 1) statliga och kommunala myndigheter, 2) tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter och 3)

annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.

Bestämmelser om Justitiekanslerns (JK) tillsyn finns i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Straffansvar m.m.

En tjänsteman eller annan befattningshavare som inte följer reglerna om t.ex. hur ett ärende skall handläggas kan under vissa förutsättningar göra sig skyldig till brott. Två centrala straffbestämmelser är 20 kap. 1 § brottsbalken om tjänstefel och 3 § i samma kapitel om brott mot tystnadsplikt. Ansvar för tjänstefel kan bli aktuellt om någon uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Om någon röjer uppgift, som han är skyldig att hålla hemlig enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, kan han dömas för brott mot tystnadsplikt. Detsamma gäller om någon olovligen utnyttjar sådan hemlighet.

I sammanhanget kan även erinras om de regler om disciplinansvar som finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning och, såvitt gäller arbetstagare i kommunerna, i kollektivavtal.

Det finns även andra bestämmelser som är av intresse i förevarande sammanhang även om de inte primärt tar sikte på rättssäkerhetsaspekter vid myndigheters handläggning av enskilda ärenden. Som exempel kan här nämnas bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar, yttrande- och meddelarfrihet samt det allmännas skadeståndsansvar.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) regler om rätten att ta del av allmänna handlingar. Den rätten får begränsas endast av hänsyn till vissa intressen (se 2 kap. 2 § TF). En handling är enligt 2 kap. 3 § TF allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § samma kapitel anses inkommen till eller upprättad hos en myndighet. I 12 och 13 §§ finns regler om rätten att få ta del av eller få en kopia av en allmän handling. En myndighets beslut att inte lämna ut en handling får enligt 15 kap. 7 § SekrL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Vad som i tryckfrihetsförordningen sägs om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gäller i tillämpliga delar också handlingar hos vissa privaträttsliga subjekt där kommuner eller landsting utövar ett bestämmande inflytande (se 1 kap. 9 § SekrL).

I sammanhanget kan även nämnas bestämmelsen i 15 kap. 4 § SekrL om en myndighets skyldighet att på begäran av en enskild lämna ut uppgift ur en allmän handling.

Yttrande- och meddelarfrihet

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § RF gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt tankar, åsikter och känslor. Denna rätt tillkommer även en offentlig befattningshavare.

En offentlig befattningshavare har enligt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen vidsträckt möjlighet att till massmedierna lämna upplysningar som rör myndighetens verksamhet (meddelarfrihet). Rätten att lämna upplysningar gäller i vissa fall även om uppgiften omfattas av sekretess hos myndigheten. När det gäller bl.a. socialtjänsten har dock meddelarfriheten begränsats (se härom 16 kap. 1 § SekrL).

Skadeståndsansvar

I 3 kap. skadeståndslagen finns regler om skyldighet för det allmänna att ersätta skada som uppkommer i verksamheten. I 3 kap. 2 § skadeståndslagen finns en bestämmelse om statens eller kommunernas skadeståndssansvar om det förekommit fel eller försummelse vid myndighetsutövning och i 3 § samma kapitel finns en bestämmelse om skyldigheten att under vissa förutsättningar ersätta skada som uppkommit genom att en myndighet lämnat felaktiga upplysningar eller råd.

3.2 Finns det förutsättningar för kommunen att överlämna ett uppdrag att utföra en utredning enligt 50 § SoL till ett privaträttsligt subjekt?

3.2.1 Frågeställning

Det är socialnämnden som ansvarar för att en utredning enligt 50 § SoL utförs. Det torde dock tillhöra ovanligheterna att utredningen rent faktiskt utförs av nämndens ledamöter. Det vanliga är att utredningen bedrivs av tjänstemän vid nämndens förvaltning. Det är också tjänstemännen vid förvaltningen som i samråd med den enskilde brukar avgöra frågor om utredningens inriktning och hur den skall bedrivas, dokumenterar vad som kommer fram under utredningen, kommunicerar utredningen med den enskilde och med denne diskuterar frågor som kommer upp under arbetet. Även om socialnämnden inte tar aktiv del i själva utredningsarbetet är det, som redan framgått, nämnden som har det yttersta ansvaret för utredningens bedrivande. Vidare är det nämnden som, på grundval av den företagna utredningen, har att fatta beslut i ärendet.

Den fråga som nu uppkommit är huruvida en utredning enligt 50 § SoL kan utföras av ett privaträttsliga subjekt. Frågan har ställts mot bakgrund av vad som stadgas i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF). Där föreskrivs följande.

> Förvaltningsuppgift kan 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.

I nästa avsnitt (3.2.2) tar jag upp frågan om vad som avses med begreppet myndighetsutövning. Under punkt 3.2.3 belyser jag kortfattat vilken möjlighet en socialnämnd har att enligt 4 § tredje stycket SoL överlämna en förvaltningsuppgift till t.ex. ett bolag eller en enskild person. Därefter återkommer jag i avsnittet 3.2.4 till frågan om en socialnämnd kan överlämna utförandet av utredningar enligt 50 § SoL till ett privaträttsligt subjekt.

Jag vill redan här framhålla att det sedan länge rått oklarhet om vad som i lagstiftningen avses med begreppen *myndighetsutövning* och *förvaltningsuppgift*. Till och med innebörden av begreppet *överlämna* har i olika sammanhang diskuterats. Frågorna har belysts i rättspraxis och i flera s.k. förarbetsuttalanden samt inte minst i den juridiska litteraturen. Frågorna är emellertid utomordentligt komplicerade och det har inte varit möjligt att besvara dem på ett entydigt eller på ett för hela den offentliga verksamheten heltäckande sätt. En särskild komplikation är att begreppet myndighetsutövning förekommer i flera lagar och att begreppets innebörd kan vara olika beroende på syftet med respektive författning.

3.2.2 Myndighetsutövning

Beträffande innebörden av begreppet myndighetsutövning hänvisas i förarbetena till regeringsformen till de uttalanden som gjordes i denna fråga vid tillkomsten av den äldre förvaltningslagen (prop. 1973:90 s. 397 och prop. 1975/76:209 s.165). Vissa av bestämmelserna i den äldre förvaltningslagen (1971:290) skulle enligt 3 § tillämpas när det var fråga om ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Av förarbetena framgår att härmed avsågs myndighetsutövning. Begreppet togs dock inte in i lagtexten. Med uttrycket ”annat jämförbart förhållande” avsågs att klargöra att även ärenden som inte kunde sägas röra förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller avskedande kunde hänföras till myndighetsutövningens område, om det i något hänseende gällde ett offentligrättsligt ingrepp i enskilds ställning (se prop. 1971:30 s. 330 f.).

Vad gällde den äldre förvaltningslagens syfte anförde departementschefen att lagens bestämmelser rörande handläggningen av ärenden – varmed avses hela den procedur som börjar med ett ärendes anhängiggörande och slutar med dess avgörande – skulle bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blev riktiga i sak. Det största behovet av regler för handläggningen förelåg vid förvaltningsverksamhet som innefattade myndighetsutövning. Det var också sådan verksamhet som man främst hade haft i tankarna när man efterlyst en uniformering och komplettering av förfaranderegelerna för förvaltningsärenden. De regler som infördes rörande aktinsyn, kommunicering och beslutsmotivering m.m. ansågs fylla centrala rättsskyddsfunktioner (prop. 1971:30 s. 285).

I den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) förekommer begreppet myndighetsutövning i flera bestämmelser. Lagens användning av begreppet syftar inte till någon saklig ändring i förhållande till motsvarande avgränsning i den äldre förvaltningslagen.

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om ett missgynnande beslut måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. För att myndighetsutövning skall föreligga krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen.

Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Ärenden som uteslutande avser lämnande av råd eller andra oförbindande besked innefattar inte myndighetsutövning. Inte heller är det fråga om myndighetsutövning när en myndighet avger ett yttrande till en annan myndighet.

Några exempel på ärenden som hos en socialnämnd innefattar myndighetsutövning är ärenden rörande försörjningsstöd eller annat bistånd, vård enligt LVU och medgivande enligt 25 § SoL att få ta emot barn för adoption.

Även om ett ärende hos socialnämnden inte skall mynna ut i något beslut hos nämnden kan nämndens handläggning utgöra ett led i ett ärende som innefattar myndighetsutövning hos en annan myndighet. Enligt en särskild bestämmelse i socialtjänstlagen skall i sådana fall, som nämnts redan i ett tidigare avsnitt, förvaltningslagens regler om bl.a. kommunikation tillämpas hos socialnämnden (se 54 § sista stycket SoL; prop. 1979/80:1 Del A s. 566). Som en följd härav skall en socialnämnd bereda en enskild tillfälle att yttra sig över t.ex. socialnämndens yttrande till en länsstyrelse enligt 3 kap. 8 § körkortsförordningen trots att ärendet inte innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden.

3.2.3 Socialnämndens möjlighet att med stöd av 4 § tredje stycket SoL överlämna en förvaltningsuppgift till t.ex. ett bolag eller en enskild person

Som framgår av det tidigare anförda (se punkt 3.1.3) är utövandet av offentlig makt kringgärdat av regler som syftar till att klarlägga det allmännas befogenheter gentemot enskilda och skapa garantier för en rättssäker handläggning av ärenden. Om en uppgift handhas av ett privaträttsligt subjekt i stället för en myndighet kan detta medföra att dessa grundläggande regler sätts ur spel. Det är mot den bakgrunden som man skall se 11 kap. 6 § tredje stycket RF där det anges att det fordras stöd i lag för överlämnande av en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett privaträttsligt organ eller en fysisk person.

Enligt 4 § första stycket SoL fullgörs en kommuns uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. I bestämmelsen infördes år 1993 ett nytt stycke (tredje stycket) som har följande lydelse.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

I propositionen om Ökad konkurrens i kommunal verksamhet (prop. 1992/93:43) framhölls att bestämmelsen enligt sin dåvarande ordalydelse kunde tolkas så att samtliga uppgifter inom socialtjänsten måste utföras av en kommunal nämnd. Regeringen menade dock att bestämmelsen inte skulle tolkas så snävt och att detta även framgick av rättspraxis. På grund av den oklarhet som rådde borde därför socialtjänstlagen förtydligas. Beträffande den föreslagna utformningen av 4 § tredje stycket SoL anförde regeringen bl.a. följande (prop. s. 21).

Det yttersta ansvaret för kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen kan inte överlåtas på annan. Inom socialtjänsten förekommer i övrigt åtskilliga typiska exempel på myndighetsutövning som alltså inte utan lagstöd kan läggas ut på annan huvudman. Ett sådant exempel är beslut om olika former av bistånd och stödåtgärder inom individ- och familjeomsorgen. Ett annat exempel är tvångsåtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutsfattande i dessa frågor kan inte läggas ut på entreprenad. Detsamma gäller socialnämndernas uppgifter enligt föräldrabalken i samband med fastställande av faderskap och underhållsbidrag till vissa barn.

Som exempel på uppgifter som socialnämnden kunde sluta avtal med privaträttsliga organ om utförandet av, angavs i propositionen vissa administrativa uppgifter, med förbehåll för att vissa sekretessfrågor kunde behöva lösas, drift av s.k. HVB-hem, barnomsorg (barnomsorgen tillhör numera inte socialtjänsten) samt rådgivande och kurativa uppgifter.

3.2.4 Kan socialnämnden överlämna utförandet av utredningar till ett privaträttsligt subjekt?

Utredning i ärenden som hos socialnämnden innefattar myndighetsutövning

Handläggningen av ett ärende som hos socialnämnden innefattar myndighetsutövning består av flera olika moment. Hit hör exempelvis åtgärder som att ta emot anmälan eller ansökan, i förekommande fall besluta om att en utredning skall inledas, underrätta den enskilde om att en utredning har inletts, utse en handläggare, överlämna eventuella handlingar till den som skall handlägga ärendet, kontakta de enskilda som berörs av utredningen, inhämta uppgifter från myndigheter och enskilda personer, dokumentera de uppgifter som inhämtas och olika åtgärder under utredningsarbetet, till länsrätten anmäla ett eventuellt behov av offentligt biträde, sammanställa utredningen, delge utredningen med en part, upplysa den enskilde om rätten till företräde inför socialnämnden, föredra ärendet för socialnämnden, fatta beslut och underrätta den enskilde om beslutet.

Ett problem när man diskuterar förutsättningarna för att överlåta utförandet av en utredning till ett privat rättssubjekt är att det kan vara svårt att i praktiken avgränsa den uppgiften från andra moment i ärendehandläggningen. Att skilja utredningsarbetet från det ansvar som nämnden har för ärendets beredning kan dessutom, inte minst mot bakgrund av de grundläggande principerna för socialtjänstens arbete, inge vissa betänkligheter. Jag vill här erinra om den helhetssyn och kontinuitet som skall prägla arbetet på detta område och peka på bl.a. följande.

Under en utredning enligt 50 § SoL kan uppgifter om den enskilde inhämtas från både myndigheter och personer i den enskildes omgivning. I det stora flertalet fall bedrivs utredningen i samråd med den enskilde. När denne har vänt sig till nämnden och uttryckt ett hjälpbehov förutsätts att han medverkar i utredningen. Att den som berörs av utredningen samtycker till olika utredningsåtgärder innebär inte att inhämtandet av uppgifter är utan problem. Detta framgår inte minst av anmälningar till JO som berör olika frågor om utredningsarbetet (se t.ex. mitt beslut den 30 november 2000, dnr 2530-1999).

Det kan vara svårt att i inledningen av en utredning förutse de olika frågor som kan uppkomma under utredningens bedrivande och det är inte ovanligt att utredningens inriktning kan behöva ändras under arbetets gång. Utredaren har ofta att utifrån sin kompetens och erfarenhet mer eller mindre på eget ansvar bedöma behovet av att höra ytterligare referenter och inhämta utlåtanden från sakkunniga inom något visst område. Under utredningen har handläggaren även att utforma förslag till insatser som kan avvika från de som var aktuella när utredningen inleddes och även kanske försöka få den enskilde att inse att ett hjälpbehov kan föreligga. Utan tvekan har många enskilda fog för att uppfatta utredningen som ett ingrepp i deras liv eftersom den enskildes livsföring kan komma att ifrågasättas i olika hänseenden under utredningsarbetet. Olika behov av stödinsatser kan uppkomma under det att utredningen pågår. Oftast kan de ha direkt samband med den fråga som utredningen avser men så behöver inte alltid vara fallet. Den tjänsteman vid nämndens förvaltning som handlägger utredningen kan ha behörighet att fatta beslut om vissa insatser men i andra fall kan han ha att vidarebefordra en under utredningen gjord framställning om en hjälpinsats till någon annan tjänsteman vid förvaltningen. Det ligger dock i sakens natur att utredaren som regel bör informeras om nämnden beslutar om någon biståndsinsats under handläggningen av ett ärende. Eftersom sekretess i princip inte gäller mellan olika enheter inom socialnämnden finns det inte något hinder för att utredaren hålls informerad om de olika beslut som fattas vid nämnden rörande den som utredningen avser.

Det nu anförda visar det nära samband som finns mellan en utredning och det ansvar som socialnämnden har för att den enskildes behov blir tillgodosett i olika hänseenden. Att lägga ut en utredning enligt t.ex. 50 § SoL ”på entreprenad” kan därför redan av allmänna lämplighetsskäl vara mindre tillfredsställande.

Diskussionen om bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket RF är ett hinder mot att överlämna utredningsuppdrag till privata rättssubjekt har ofta förts utifrån frågan om en utredning enligt 50 § SoL i sig själv utgör myndighets-

utövning. Jag vill här först påpeka att vissa åtgärder inom ramen för en sådan utredning otvivelaktigt är myndighetsutövning (se t.ex. 32 § LVU). Bedömningen av huruvida grundlagsbestämmelsen hindrar att nämnden i övrigt överlåter utredningsuppdrag till privata rättssubjekt kompliceras av att själva begreppet förvaltningsuppgift inte är entydigt.

När man för socialtjänstens del skall ange vad som är en förvaltningsuppgift kan man söka ledning av i första hand 5 § SoL och de övriga regler i socialtjänstlagen och därtill anknytande lagstiftning som preciserar nämndens uppgifter. Som exempel på typiska förvaltningsuppgifter inom socialtjänsten framträder då bl.a. nämndens verksamhet vad gäller handläggningen av frågor om ekonomiskt bistånd eller andra biståndsinsatser för enskilda samt de uppgifter som följer av de särskilda tvångslagarna LVM och LVU.

När det gäller tolkningen av vad som i 11 kap. 6 § tredje stycket RF avses med en förvaltningsuppgift å ena sidan och en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning å andra sidan kan diskuteras om bestämmelsen tar sikte på de olika slag av ärenden/uppgifter som en myndighet har att handlägga eller på delar av ett ärende såsom ett ärendes beredning kontra beslut i samma ärende. Huruvida det är möjligt för socialnämnden att till ett privat rättssubjekt överlämna en uppgift att utföra en utredning kan därför inte besvaras enbart utifrån frågan om själva utredningen innefattar myndighetsutövning eller ej. Den primära frågan är om det över huvud taget är möjligt att vid tillämpningen av grundlagsbestämmelsen dela upp handläggningen av ett ärende som innefattar myndighetsutövning i olika delar.

Om socialnämnden enligt ett ”entreprenadavtal” skulle överlämna hela eller delar av ärendehandläggningen till en utomstående skulle detta medföra att de rättssäkerhetsintressen som 11 kap. 6 § tredje stycket RF skall skydda skulle åsidosättas. Jag har under punkt 3.1.3 redovisat regler som avser att skapa garantier för en rättssäker handläggning av ärenden. Om socialnämnden skulle anlita en utomstående att utföra utredningar enligt 50 § SoL i ärenden som innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden skulle bestämmelserna om t.ex. dokumentation, sekretess, partsinsyn, jäv, tjänstefelsansvar och tillsyn helt eller delvis sättas ur spel. Det är inte möjligt att göra de aktuella bestämmelserna *direkt* tillämpliga genom ett avtal mellan socialnämnden och ”entreprenören”. Vissa frågor som rör t.ex. tjänstefelsansvaret eller det allmännas tillsyn kan parterna över huvud taget inte disponera över i ett civilrättsligt avtal. Jag vill även peka på att svåra gränsdragningsproblem kan uppstå när det gäller att bedöma om de handlingar som entreprenörer hanterar utgör allmänna handlingar (se bl.a. RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1992 not 124). Problemet torde göra sig särskilt gällande om det gäller journalanteckningar och handlingar som entreprenören själv upprättar inom ramen för utredningsuppdraget.

Det går inte att bortse från dessa konsekvenser när grundlagsbestämmelsen skall tolkas. Bestämmelsen kan därvid enligt min mening inte ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Om ärendet (förvaltningsuppgiften) innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden kan nämnden enligt

11 kap. 6 § tredje stycket RF inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns stöd härför i lag. När det gäller socialtjänsten finns inte något sådant lagstöd. Det är därför inte möjligt för socialnämnden att till t.ex. ett bolag överlämna en uppgift att utföra utredningar enligt 50 § SoL.

Utredning i ärenden som hos socialnämnden *inte* innefattar myndighetsutövning

Jag har tidigare nämnt att en socialnämnd i vissa fall är skyldig att avge ett yttrande till en annan myndighet. Ärendet hos den andra myndigheten torde i de fallen innefatta myndighetsutövning. Exempel på en bestämmelse om socialnämndens skyldighet att yttra sig är 3 kap. 8 § körkortsförordningen. Yttrandet syftar inte till något beslut hos socialnämnden och ärendet hos nämnden innefattar således inte myndighetsutövning (prop. 1979/80:1 Del A s. 566). Rättssäkerhetsintresset motiverar dock att reglerna om bl.a. insyn och kommunikation tillgodoses hos socialnämnden även i dessa ärenden. I 54 § tredje stycket SoL föreskrivs därför att bestämmelserna i förvaltningslagen om bl.a. partsinsyn skall gälla också i sådana fall.

Eftersom yttranden i t.ex. körkortsärenden inte innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden skulle det i och för sig inte föreligga något hinder *enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF* mot att överlämna uppgiften att yttra sig till ett privaträttsligt organ. Detta medför dock inte att socialnämnden kan göra så. Det finns nämligen andra begränsningar för vilka uppgifter som en myndighet inom det specialreglerade kommunala området kan lämna till annan att utföra än den som följer av grundlagsbestämmelsen.

När den nuvarande kommunallagen infördes togs i 3 kap. 16 § in en bestämmelse om att kommuner och landsting genom beslut av fullmäktige får 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 eller en stiftelse. Efter lagändring sägs numera att vården av en uppgift får lämnas över *efter* beslut av kommunfullmäktige och en uppgift får överlämnas även till en *fysisk person* (prop. 1993/94:188 särskilt s. 39). I bestämmelsens andra stycke erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § RF får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

I propositionen till kommunallagen (prop. 1990/91:117) anfördes att det skulle vara vanskligt att åstadkomma en helt preciserad avgränsning när det skall vara tillåtet att lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt organ. Värdet av en allmänt formulerad bestämmelse bedömdes som ringa. Enligt propositionen var de begränsningar som fanns för att överlämna uppgifter till ett privaträttsligt organ tillräckliga. I propositionen påpekades att den kommunala kompetensen satte en gräns för när en kommun kunde överlämna en förvaltningsuppgift till bl.a. ett bolag. Det framhölls att det också fanns begränsningar på de specialreglerade områdena och för ärenden som innefattar myndighetsutövning (prop. 1990/91:117 s. 51).

Vid konstitutionsutskottets behandling av propositionen inhämtades ett yttrande från Lagrådet. Enligt Lagrådets uppfattning borde bestämmelsen om

kommunala företag inledas med en uttrycklig bestämmelse om kommuners och landstings möjlighet att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt subjekt och en erinran om den inskränkande regeln i 11 kap. 6 § RF (konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU38 s. 161).

Konstitutionsutskottet delade Lagrådets mening, och den av Lagrådet föreslagna bestämmelsen infördes även i lagen. Konstitutionsutskottet anförde i denna del bl.a. följande (utskottsbetänkandet s. 43).

> En första grundläggande princip är självfallet att den verksamhet som överlämnas till ett privaträttsligt organ skall falla inom den kommunala kompetensen. – – – En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha denna.

I det förgående (avsnitt 3.2.3) har jag kortfattat redogjort för tillkomsten av 4 § tredje stycket SoL. Vid införandet av bestämmelsen framhölls att socialnämnden inte utan stöd i lag kunde överlämna en uppgift som innefattade myndighetsutövning till ett privaträttsligt organ eller en enskild person. Detta ansågs dock inte vara den enda begränsningen i socialnämndens möjlighet att överlämna en förvaltningsuppgift. I propositionen framhölls att en kommun inte med t.ex. ett bolag kunde träffa avtal om att bolaget skulle utföra en uppgift för kommunens räkning som låg utanför den kommunala kompetensen. En kommun kan således inte anlita ett bolag för åtgärder som den inte själv får vidta. Regeringen anförde vidare bl.a. följande (prop. 1992/93:43 s. 5).

> En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha detta. Det utesluts dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till detta är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.
>
> En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt bara om det finns lagstöd för detta. Detta följer av 11 kap. 6 § regeringsformen. Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form.

Såvitt framgår av förarbetena till ändringen av 4 § SoL var syftet inte att socialnämnden skulle kunna överlåta olika utredningsuppgifter till privaträttsliga subjekt. Enligt propositionen var avsikten med lagändringen närmast att tydliggöra socialnämndens möjlighet att anlita entreprenörer när det gällde vissa administrativa uppgifter, verkställighetsfrågor, rådgivning och kurativa uppgifter. Att så var fallet framgår även av Lagrådets yttrande över lagförslaget. Lagrådet anförde att ändringen inte innebar någon principiell utvidgning av utrymmet för anlitande av privata entreprenörer utan att förslaget närmast kunde ses som ett förtydligande av den ordning som redan gällde (a. prop. s. 35).

Om det enligt lag eller annan författning åligger socialnämnden att yttra sig med anledning av begäran från domstol eller annan myndighet är detta uppenbarligen en uppgift som det ankommer på nämnden att själv svara för. Den uppgiften kan enligt det nyss sagda inte läggas ut på ”entreprenad”. När

det gäller att skilja mellan yttrandet och den utredning som ligger till grund för yttrandet gör sig samma hänsyn gällande som när det gäller ärenden som innefattar myndighetsutövning. Jag kan således inte finna annat än att det inte heller när det gäller ärenden av nu aktuellt slag, trots att de inte innefattar myndighetsutövning hos nämnden, finns förutsättningar för att överlämna utredningen till ett privaträttsligt subjekt.

Vårdnadsutredningar m.m.

En domstol som handlägger ett mål eller ärende angående vårdnad, boende eller umgänge skall enligt 6 kap. 19 § första stycket föräldrabalken (FB) se till att frågorna blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett sådant mål skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden enligt 6 kap. 19 § andra stycket FB skyldig att lämna rätten sådana upplysningar. Om det behövs utredning utöver vad som sägs i den bestämmelsen får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att *utse någon att verkställa den* (6 kap. 19 § tredje stycket FB).

Tidigare gällde att rätten 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 (prop. 1990/91:8 s. 44). Ändringen har föranlett oklarhet när det gäller bl.a. skyldigheten att kommunicera en vårdnadsutredning och rätten till insyn i utredningsarbetet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 363 och 2000/01 s. 317).

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. I propositionen anfördes bl.a. följande (s. 44 f.).

Eftersom det inte blir fråga om något yttrande från socialnämndens sida blir det inte aktuellt med någon ”process” inför nämnden. Denna får i princip inte annan befattning med saken än att såsom arbetsgivare för den tjänsteman som nämnden utser att utföra utredningen. Sedan kan tjänstemannen rapportera direkt till domstolen. Detta innebär naturligtvis ingen inskränkning i socialnämndens rätt att bestämma vilka uppgifter som skall läggas på dess tjänstemän eller nämndens möjligheter att kontrollera att arbetet bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Att tjänstemän inom socialtjänsten rapporterar direkt till en domstol förekommer redan i andra sammanhang, se t.ex. 21 kap. 2 § föräldrabalken.

Avsikten med ändringen i föräldrabalken var att förenkla handläggningen av vårdnadsutredningarna vid socialnämnden och att socialnämnden som regel inte skulle behöva befatta sig med själva utredningen. Tolkningen av begreppet ”någon” måste göras utifrån syftet med ändringen och med beaktande av det nyss återgivna uttalandet i förarbetena. Jag kan därför inte finna annat än att vad som anförts i det förgående avsnittet gäller även för de utredningar som utförs på uppdrag av domstol enligt 6 kap. 19 § FB. Enligt min mening

är det således inte rättsenligt att lägga ut ett sådant utredningsuppdrag på ”entreprenad”.

När det gäller uppdrag till ”något annat organ” att utse någon att verkställa en utredning kan jag hänvisa till proposition 1990/91:8 s. 66.

3.3 Finns det andra möjligheter för socialnämnden att anlita ”externa utredare”?

Enligt den uppfattning som jag har uttalat i det förgående kan en socialnämnd inte genom ett entreprenadavtal överlämna till ett privat rättssubjekt, oavsett om det är en juridisk eller fysisk person, att utföra sådana utredningar som det här är fråga om. Jag skall i detta avsnitt i korthet behandla förutsättningarna för att anlita sådan arbetskraft som i arbetsrättsliga sammanhang brukar benämnas beroende eller osjälvständiga uppdragstagare.

I 7 a § SoL stadgas att det för utförandet av socialnämndens uppgifter skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Bestämmelsen är allmänt formulerad. Den syftar dock till att framhålla betydelsen av att upprätthålla en hög kompetens inom socialtjänsten och att det – med hänsyn till socialtjänstens vitt skilda uppgifter – skall finnas personal med olika bakgrund och erfarenhet. Med personal torde i sammanhanget avses personer som är anställda av kommunen. En anställning gäller enligt huvudregeln tills vidare. En möjlighet att tidsbegränsa en anställning finns enligt 5 § lagen (1982:80) om anställningsskydd vid bl.a. tillfällig arbetsanhopning. En kommun anses emellertid, liksom andra arbetsgivare, ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra en viss arbetsuppgift. I något sammanhang har i lagstiftningen även förutsatts att en kommun skall kunna anlita uppdragstagare. Jag vill här peka på bl.a. 5 § lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor (prop. 1996/97:90 s. 44 f.).

Det finns olika typer av uppdragstagare. En del har en mycket lös anknytning till sin uppdragsgivare och är närmast att jämföra med entreprenörer medan andra kan vara så nära knutna till uppdragsgivarens verksamhet att de kan betraktas som införlivade i dess organisation. Som regel råder det inte någon osäkerhet om huruvida en person är arbetstagare eller uppdragstagare. Om det skulle uppkomma en tvist i detta hänseende får frågan ytterst lösas enligt de regler som finns på det arbetsrättsliga området. I förevarande sammanhang är det emellertid snarast gränsdragningen mellan olika slag av uppdragstagare som är av intresse.

En uppdragstagares anknytning till en myndighet har betydelse i bl.a. sekretesshänseende. I sekretesslagen finns regler om sekretess i det allmännas verksamhet. Enligt huvudregeln gäller lagen således inte den som är anställd hos ett privat företag eller i övrig privat verksamhet. I 1 kap. 6 § SekrL stadgas dock följande.

> Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften.

Den som gentemot en myndighet har åtagit sig att tillverka något eller en entreprenad eller liknande prestation får visserligen betraktas som uppdragstagare. Uppdragets samband med myndighetens verksamhet framstår emellertid i sådana fall som så löst att det skulle te sig främmande att beteckna uppdragstagaren som en offentlig funktionär. Sekretesslagen är följaktligen inte tillämplig på sådana självständiga uppdragstagare, som visserligen har fått uppgifter sig anförtrodda av myndigheten men som handlar i eget namn och utåt framstår som utrustade med egen kompetens.

Sekretesslagen blir däremot tillämplig på uppdragstagare hos en myndighet som har sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dennas verksamhet. Med myndighetens verksamhet avses enligt förarbetena till sekretesslagen myndighetens egentliga verksamhet, dvs. den som framgår av eller kan utläsas av myndighetens instruktion eller av annan författning. När det gäller i vilka fall en uppdragstagare har en sådan anknytning till myndighetens verksamhet att han omfattas av tystnadsplikt enligt sekretesslagen anförde föredragande statsrådet vid tillkomsten av sekretesslagen följande (prop. 1979/80:2 Del A s. 127; jfr prop. 1981/82:186 s. 41 f.).

Inte sällan finns föreskrift om att viss befattning i myndighets organisation skall vara besatt med uppdragstagare. Är så inte fallet, måste det i allmänhet likväl antas att en uppdragstagare har den behövliga anknytningen till en viss myndighet, om den uppgift som han utför vanligen ankommer på tjänsteman eller annan befattningshavare vid myndigheten eller i varje fall naturligen skulle kunna handhas av en sådan befattningshavare.

Självfallet är det endast uppdragstagare som är fysiska personer som, i sekretesshänseende, skall jämställas med arbetstagare hos en myndighet.

Som exempel på uppdragstagare som omfattas av sekretesslagen angavs i förarbetena till lagen, såvitt nu är av särskilt intresse, bl.a. kontaktpersoner inom socialtjänsten, personer som ställt sig till socialvårdens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem, barnavårdsmän, konsulter av olika slag och tolkar (prop. s. 128).

En utredning enligt 50 § SoL utförs vanligen av en anställd vid socialförvaltningen eller skulle kunna utföras av en sådan. För det fall en uppdragstagare anlitas för att utföra uppgiften är det således inte fråga om att uppdragstagaren skall tillföra några särskilda expertkunskaper. Under förutsättning att uppdragstagaren är en fysisk person och knyts till den uppdragsgivande myndigheten på sådant sätt att han eller hon kan sägas delta i myndighetens ”normala” verksamhet kommer reglerna om sekretess i sekretesslagen att bli direkt tillämpliga. En uppdragstagares anknytning till en myndighet har emellertid inte betydelse endast för tillämpningen av sekretesslagen. Om det finns en sådan knytning kommer nämligen de handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för sitt uppdrag att utgöra allmänna handlingar i myndighetens verksamhet och han kommer att omfattas av tjänstefelsansvaret. Även de övriga bestämmelser som jag redovisat i avsnitt 3.1.3 kommer att bli tillämpliga eftersom uppdragstagare med den fasta anknytning till myndigheten som jag här förutsätter, blir att betrakta närmast som en befattningshavare vid denna. Självfallet kommer uppdragstagaren också att i sitt arbete stå under ledning av ansvarig tjänsteman vid förvaltningen. Det kan

dock noteras att det får anses råda oklarhet om huruvida reglerna om jäv gäller för honom eftersom kommunallagens regler härom gäller för förtroendevalda och *anställda* (se även bestämmelsen i 6 kap. 33 § kommunallagen angående delegation).

Enligt min mening finns det således utrymme för socialnämnderna att utifrån offentligrättsliga aspekter använda s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare för att utföra utredningar inom socialtjänsten. Jag vill dock påpeka att de frågor som härvid kan uppkomma i arbetsrättsligt hänseende ligger utanför vad som behandlas inom ramen för detta beslut.

3.4 Några kommentarer till socialnämndernas remissyttranden

Socialnämnderna har i sina remissyttranden hit förklarat att de inte har lagt ut någon utredningsverksamhet på entreprenad utan att avsikten har varit att den utomstående utredaren skulle knytas till nämnden så att denne fick anses utgöra en del av nämndens organisation.

Vid utredningen har kommit fram att det finns väsentliga skillnader när det gäller i vilken utsträckning socialnämnderna har använt sig av sådana uppdragstagare som, något oegentligt, har kommit att benämnas konsulter. Gottsunda kommundelsnämnd i Uppsala kommun har anlitat sådana vid 150 tillfällen under åren 1999–2000 medan Socialnämnden i Härnösand anlitat en extern utredare vid ett tillfälle under de senaste 25 åren. Remissvaren ger vid handen att utomstående utredare har anlitats främst när det gäller barnavårdsärenden och familjerättsliga ärenden som vårdnads- och adoptionsutredningar. En nämnd har även anlitat sådana utredare när det gäller yttranden i s.k. körkortsärenden. Som förklaring till att socialnämnderna har anlitat utomstående som utredare har anförts bl.a. arbetssituationen vid förvaltningen, risk för jäv på grund av en enskilds anknytning till socialnämnden och att det funnits någon form av ”konflikt” med den som berörts av utredningen.

Socialnämnderna har, som redan framgått, framhållit att de utomstående personer som anlitats för att utföra utredningar har arbetat som ”uppdragstagare”. De avtal som jag tagit del av ger emellertid vid handen att de som regel träffats inte direkt med den enskilde uppdragstagaren utan mellan socialnämnden och ett bolag/företag. Avtalen har utformats på olika sätt. I några fall har bolag åtagit sig att ställa en angiven person till socialnämndens förfogande för att utföra en viss utredning (se bilaga A). I andra fall har avtalen utformats mer allmänt på så sätt att det anges att företaget under en viss tid skall utföra utredningar åt socialnämnden (se bilaga B). Några avtal utgör, förenklat uttryckt, en blandning av de båda avtalstyperna (bilaga C).

Min avsikt har varit att belysa frågan om det finns *rättsliga* förutsättningar för att en socialnämnd skall kunna anlita utomstående som utredare och vissa rättssäkerhetsfrågor som uppkommer om en utredning utförs av någon som inte är anställd av eller har någon befattning vid socialnämnden. Mot bakgrund av syftet med min utredning är jag däremot återhållsam med att, i det enskilda fallet, närmare uttala mig om de berörda socialnämndernas avtal med externa utredare. Det förhållandet att avtal om utredningsuppdraget inte träf-

fats mellan socialnämnden och den som skulle utföra utredningsarbetet föranleder emellertid särskilda frågor som jag finner anledning att kommentera.

Ett bolag kan inte ges i uppdrag att utföra en utredning för socialnämndens räkning. Däremot kan det finnas utrymme för socialnämnden att träffa ett avtal med ett bolag om att bolaget skall ställa en viss person till nämndens förfogande. En sådan person kan nämligen i vissa situationer omfattas av sekretesslagens regler. Vid tillkomsten av sekretesslagen uttalades härom bl.a. följande (prop. 1979/80:2 del A s. 128; jfr prop. 1981/82:186 s. 41).

Sekretesslagen gäller i princip inte den som är anställd hos ett privat rättssubjekt. Om myndighet har träffat avtal t.ex. med ett enskilt företag, kan det emellertid som framhålls i promemorian i undantagsfall te sig naturligt att arbetstagare hos motparten får lyda under bestämmelse i sekretesslagen. Jag syftar här bl.a. på sådana fall som riksrevisionsverket tar upp i sitt remissyttrande, nämligen då arbetstagaren ställs till myndighetens förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med vederbörande själv. Med tanke på sådana och liknande fall gäller 7 § *(motsvarar 6 § i lagen; JO:s anmärkning)* även den som på ”annan liknande grund” deltar i myndighets verksamhet.

Att ett bolag åtar sig att ställa en person till socialnämndens förfogande innebär inte att den personen har ett uppdrag hos myndigheten i den mening som begreppet har i 1 kap. 6 § SekrL. Däremot kan en sådan person vid tillämpning av sekretesslagen kunna anses som en offentlig befattningshavare om han på ”annan liknande grund” deltar i myndighetens verksamhet. Om så är fallet bör han kunna likställas med s.k. osjälvständiga eller beroende uppdragstagare även i de hänseenden jag har behandlat tidigare. Enligt min mening torde det därför finnas utrymme för en socialnämnd att till sig knyta en ”utredare” genom ett avtal med ett bolag om att bolaget ställer personen till nämndens förfogande. En förutsättning härför är att utredaren, om uppdragsavtal hade träffats med honom själv, varit att betrakta som en befattningshavare vid nämndens förvaltning.

I konsekvens med vad som har anförts får ett avtal, enligt vilket ett bolag åtar sig att ställa en ”utredare” till nämndens förfogande, inte utformas så att det ger bolaget rätt att avgöra vem som skall utföra utredningen utan det måste bestämmas genom avtalet. Om den som skall utföra utredningen inte har deltagit vid avtalets tillkomst måste socialnämnden dessutom träffa en särskild överenskommelse med denne rörande utredningens utförande. I annat fall kan inte nämnden vara förvissad om att utredaren är införstådd med under vilka förhållanden som han bedriver sitt arbete. Enligt min mening är det en lämplig ordning att den som skall utföra en utredning på uppdrag av socialnämnden alltid erhåller någon form av förordnande av socialnämnden. Det är för övrigt en ordning som lagstiftaren anvisat i andra sammanhang [se 6 § andra stycket lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning, 22 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., 61 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och 23 a § polislagen (1984:387)].

Flera av de avtal som jag har tagit del av i detta ärende ger utseendemässigt intryck av att ha utarbetats av de bolag/företag som socialnämnderna har träffat avtal med. Härav kan möjligen den slutsatsen dras att socialnämnderna inte alltid för egen del analyserat hur avtalen bör utformas. I några fall synes

detta ha fått till följd att avtalstexten och nämndens här redovisade avsikt med avtalet inte stämmer helt överens. Frågorna om avtalens närmare utformning är inte helt enkla. Hur avtalen skall utformas måste bli föremål för närmare överväganden av nämnderna om de avser att i framtiden anlita uppdragstagare.

Frågan om gränsdragningen mellan att uppdra åt någon att utföra en utredning och att inhämta ett expertutlåtande har berörts i några yttranden. Som exempel kan nämnas Maria – Gamla stans stadsdelsnämnd som i sitt remissyttrande anfört att den enhet vid stadsdelsförvaltningen som utför utredningar angående barn och ungdomar under år 2000 har ”upphandlat” utredningar i tre ärenden och att det då har varit fråga om barnpsykiatriska utredningar. Jag vill med anledning härav understryka att socialnämnden i en utredning har möjlighet att inhämta expertsynpunkter. När det gäller en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd framgår detta av 50 a § SoL. I ett sådant ärende kan barnet till och med placeras i ett s.k. utredningshem. Utredningen vid ett sådant hem torde som regel avse en särskild fråga, t.ex. att genom observationer försöka klarlägga relationen mellan ett barn och dennes föräldrar. Att inhämta ett sådant expertutlåtande utgör ett led i socialnämndens utredning. De frågor jag behandlat i detta beslut äger därför i princip inte giltighet på sådana utredningsåtgärder.

3.5 Sammanfattning

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF kan förvaltningsuppgift 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. Enligt min mening kan bestämmelsen inte ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Om ärendet (förvaltningsuppgiften) innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden kan nämnden enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns stöd härför i lag. När det gäller socialtjänsten finns inte något sådant lagstöd. Det är därför inte möjligt för socialnämnden att till t.ex. ett bolag överlämna en uppgift att utföra utredningar enligt 50 § SoL.

Utredningar inom socialtjänsten som syftar till att utgöra underlag för sådana yttranden som socialnämnden enligt lag eller annan författning är skyldig att lämna till annan myndighet, t.ex. till länsstyrelse, ingår som ett led i en förvaltningsuppgift som hos socialnämnden inte innefattar myndighetsutövning. Det föreligger ändå hinder mot att överlämna sådana utredningar till ett privat rättssubjekt. Detta beror på att det finns andra begränsningar än det ovan angivna grundlagsstadgandet för vilka uppgifter som en myndighet inom det s.k. specialreglerade kommunala området kan överlämna till utomstående. Skyldigheten att yttra sig till en annan myndighet åvilar socialnämnden själv, och uppgiften kan inte lämnas över till någon annan. När det gäller att skilja mellan själva yttrandet och den utredning som ligger till grund för

yttrandet gör sig samma hänsyn gällande som när det gäller ärenden som innefattar myndighetsutövning.

Enligt 6 kap. föräldrabalken gällde tidigare att domstolen kunde anmoda socialnämnden att yttra sig i en vårdnadsfråga. Numera gäller dock att nämnden själv inte yttrar sig i frågan utan nämndens skyldighet är begränsad till att på begäran av domstol utse någon att verkställa en vårdnadsutredning. Såvitt framgår av förarbetena till lagändringen förutsattes därvid att utredningen skulle utföras av en tjänsteman vid förvaltningen. En vårdnadsutredning är således en sådan förvaltningsuppgift som åvilar nämnden, och uppgiften kan därför, enligt vad som anfördes i det föregående stycket, inte lämnas ut på entreprenad.

Vad som nu har sagts innebär att en kommun inte kan överlämna sådana utredningsuppdrag som är aktuella i detta ärende till ett bolag eller annat privaträttsligt subjekt. Detta gäller även om kommunen i och för sig behåller huvudansvaret för att uppgiften utförs. Kommunen har däremot 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. Bestämmelserna i sekretesslagen blir därmed direkt tillämpliga på uppdragstagaren. Vidare gäller förvaltningslagens regelsystem för hans eller hennes arbete, och de handlingar som uppdragstagaren upprättar anses ha tillkommit i myndighetens verksamhet och därmed vara allmänna. Även andra grundläggande regler, t.ex. bestämmelserna i brottsbalken om tjänstefelsansvar och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar, blir direkt tillämpliga i förhållande till en sådan uppdragstagare eller någon som på annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet. Han står även under min tillsyn i den del han utför arbete åt socialnämnden.

Utredningen har visat att kommunerna genomgående inte har avsett annat än att knyta sådana s.k. osjälvständiga uppdragstagare till sig som avses i det föregående stycket. En genomgång av inhämtade avtal ger dock vid handen att flera av dem helt eller delvis har ett sådant innehåll att det kan ifrågasättas om denna avsikt har avspeglat sig på ett korrekt sätt. Kommunerna måste därför, om de vill anlita uppdragstagare i sin verksamhet, noga överväga hur uppdragsavtalen skall utformas för att uppfylla de krav som ställs i konstitutionellt hänseende och de krav som måste ställas också i arbetsrättsligt hänseende.

I remissyttrandena har berörts frågor om kontinuitet och helhetssyn vid handläggningen av ärendena. Frågorna är av central betydelse för utredningarnas kvalitet, och konsekvenserna för de berörda enskilda måste naturligtvis beaktas när socialnämnden väljer att anlita en utomstående som utredare. Jag utgår från att socialnämnderna är uppmärksamma på frågan. Det är därvid ett absolut krav att den helhetssyn som skall prägla socialtjänstens verksamhet inte äventyras genom anlitandet av uppdragstagare. Inom ramen för detta ärende finns det inte skäl för mig att göra något ytterligare uttalande i denna del.

Jag har i detta beslut behandlat frågor som gäller sekretessen för olika uppdragstagare. Eftersom det för närvarande pågår en översyn av sekretesslagen finner jag skäl att tillställa Offentlighets- och sekretesskommittén en kopia av beslutet. Enligt min mening råder viss oklarhet om huruvida bl.a. reglerna om jäv i kommunallagen är tillämpliga på en uppdragstagare som utför arbete i ett ärende hos en kommunal myndighet. Jag finner därför även skäl att tillställa Justitiedepartementet en kopia av beslutet. Vidare överlämnas en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom.

Fråga om beslut i biståndsärenden får delges den enskilde genom att denne anmodas att hämta beslutet hos myndigheten

(Dnr 1190-1999)

I en anmälan till JO klagade P.K. på Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun och anförde bl.a. följande. Hon har delgivits beslut i ett ärende om ekonomiskt bistånd genom avisering att hon ”har ett brev att hämta på medborgarkontoret Spånga-Tensta”. Medborgarkontoret är så illa handikappanpassat att färdtjänstbilar inte kan köra dit. Dessutom kostar henne en resa dit med färdtjänst ca 120 kronor.

Anmälan remitterades till Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för utredning och yttrande. Nämnden ingav som sitt yttrande stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande i ärendet. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

Vi beklagar att P.K. upplever att hon inte blivit respektfullt och korrekt bemött och behandlad. Hennes ansökningar har behandlats och utifrån hennes inkomst har bedömning om behovet gjorts. P.K:s inkomster är sådana att hon inte ska uppbära försörjningsstöd, om inte särskilda skäl föreligger, utan klara sig på egna inkomster.

Uppgiften att det inte går att komma till Medborgarkontoret i Tensta med färdtjänst är felaktig. Via samma uppfartsväg sker transporter till simhall, bibliotek, gymnasium och medborgarkontor. Vägen är inte öppen för allmän trafik men för färdtjänst- och sjuktransporter.

P.K. behandlas utifrån de lagar och riktlinjer som styr nämndens verksamhet. De tjänstemän som handlagt hennes ärenden uppger att de behandlat henne med respekt men beklagar att P.K:s upplevelse inte är densamma.

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

Kompletterande upplysningar inhämtades från avdelningschefen Gunnel Dahlin vid Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Med anledning av det telefonsamtalet antecknades bl.a. följande.

För att säkerställa att de sökande fick del av beslut om avslag avseende ansökningar om ekonomiskt bistånd och för att kunna göra en prövning av om ett eventuellt överklagande inkommit i rätt tid, tillämpade stadsdelsförvaltningen, vid den tidpunkt som anmälan rör, följande rutin beträffande avslagsbeslut. Sökanden fick skriftligen en upplysning om att han eller hon hade ett brev att hämta hos medborgarkontoret. När beslutet lämnades ut fick den sökande underteckna en kvittens på att han eller hon hade mottagit beslutet.

Tidigare skickades regelmässigt avslagsbesluten med rekommenderat brev till de sökande som då fick gå till posten och kvittera ut besluten. Eftersom posten och medborgarkontoret ligger mycket nära varandra innebar stadsdels-

förvaltningens nya rutin ingen olägenhet för de enskilda i förhållande till hur man gjorde tidigare. Dessutom innebar det lägre kostnader för förvaltningen. Beslut om att tillämpa de nya rutinerna fattades av avdelningscheferna vid förvaltningen.

Om den sökande råkade uppehålla sig i stadsdelsförvaltningens lokaler när beslutet fattades fick han eller hon kvittera ut beslutet i samband med detta.

De sökande underrättades inte på något annat sätt om innehållet i ett avslagsbeslut än på sätt som ovan beskrivits.

Då Gunnel Dahlin inte närmare kunde uttala sig om vilka rutiner som i dag tillämpas beträffande underrättelse om innehållet i avslagsbeslut inhämtades också upplysningar per telefon från avdelningschefen Ante Hemphälä vid Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning. Han upplyste om att de ovan beskrivna rutinerna alltjämt tillämpas vid förvaltningen.

I ett beslut den 14 november 2000 anförde *JO André* följande.

Enligt huvudregeln i 21 § förvaltningslagen (1986:223) skall den som är sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får själv bestämma om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Vid valet av formen för underrättelsen kan myndigheten hämta ledning från 7 § förvaltningslagen som bl.a. föreskriver att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Underrättelse skall dock alltid ske skriftligt om parten begär det. Om beslutet går parten emot och det kan överklagas skall han också underrättas om hur han kan överklaga det.

När socialnämnden enligt 24 § förvaltningslagen har att pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid kan det finnas behov av ett bevis för när parten har fått del av beslutet. I vissa fall kan det därför vara lämpligt med ett delgivningsförfarande. Om delgivning sker skall denna utföras i enlighet med bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428) och delgivningsförordningen (1979:101). Jag vill dock erinra om förbudet i 58 § socialtjänstlagen (1980:620) mot s.k. surrogatdelgivning och kungörelsedelgivning i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen som avser myndighetsutövning mot enskild.

Av utredningen i ärendet framgår att P.K. erhöll en underrättelse från Mottagnings- och socialbidragssektionen vid Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning. Av underrättelsen framgick att hon hade ett brev att hämta på medborgarkontoret Spånga/Tensta samt att hon skulle komma ihåg att ta med legitimation. Brevet innehöll ett beslut i ett biståndsärende. Förfarandet som sådant har inte närmare kommenterats i remissvaret. Av de kompletterande upplysningar som har inhämtats från stadsdelsförvaltningen har dock framkommit att avsikten var att underrätta P.K. om innehållet i biståndsbeslutet genom att överlämna det till henne på medborgarkontoret samt att också få ett bevis för att P.K. fått del av beslutet. Efter vad som kommit fram har denna rutin vid förvaltningen ersatt det tidigare tillämpade förfarandet med delgivning genom rekommenderat brev med mottagningsbevis.

Enligt 3 § första stycket delgivningslagen skall s.k. ordinär delgivning ske genom att myndigheten sänder handlingen med post eller överlämnar den

med bud eller på annat sätt till den sökte. Som bevis på att denne erhållit försändelsen skall myndigheten begära delgivningskvitto eller mottagningsbevis. Ordinär delgivning kan också ske genom s.k. förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen. När det är lämpligt får en myndighet, enligt 3 § tredje stycket delgivningslagen, också delge kallelser, meddelanden och andra handlingar, som inte är omfattande eller annars av svårtillgängligt innehåll, genom att innehållet läses upp vid telefonsamtal med den sökte och handlingen därefter sänds till denne per post.

Förfarandet i detta ärende är närmast att hänföra till bestämmelserna i 3 § första stycket delgivningslagen, som anger att delgivning skall ske genom att myndigheten sänder handlingen med post eller överlämnar den *med bud eller på annat sätt* till den sökte. Av förarbetena till delgivningslagen framgår bl.a. att lagstiftaren med den formulering som här kursiverats har haft i åtanke sådana situationer när den som skall delges råkar uppehålla sig i myndighetens lokaler eller har fast kontor i myndighetens närhet. (Jfr prop. 1970:13 s. 98 och s. 124 samt prop. 1978/79:11 s. 23 och s. 95). Lagstiftarens avsikt synes däremot inte ha varit att en myndighet skall kunna ombesörja delgivning av ett beslut genom att underrätta den sökte om att han eller hon själv skall hämta handlingen hos myndigheten. Den av stadsdelsförvaltningen tillämpade rutinen kan därför ifrågasättas. Enligt min mening kan den inte anses överensstämma med tanken bakom bestämmelserna i delgivningslagen.

Som ovan anförts har lagstiftaren angivit flera alternativa tillvägagångssätt vid s.k. ordinär delgivning. Det kan konstateras att P.K. skulle ha behövt anlita färdtjänst även för att hämta beslutet på posten om stadsdelsförvaltningen hade valt att delge henne det genom att sända det till henne i ett rekommenderat brev. Ett sådant delgivningssätt skulle således inte i praktiken ha inneburit någon påvisbar fördel för henne i förhållande till det i ärendet tillämpade förfarandet. Jag vill därför understryka att det i ett fall som P.K:s kan finnas skäl att använda andra sätt vid delgivning av beslut. Det är olyckligt om förvaltningen har sådana rutiner att det inte är möjligt att anpassa delgivningen till speciella omständigheter i ett enskilt fall. Rent allmänt anser jag det olämpligt att en funktionshindrad person skall behöva anlita färdtjänst för att få del av innehållet i nämndens beslut.

De tillvägagångssätt som lagstiftaren har anvisat vid ordinär delgivning förutsätter viss medverkan från den som skall delges. Utredningen i ärendet ger inte underlag för att dra några slutsatser om vilket delgivningsförfarande som hade varit det mest lämpliga i P.K:s fall. Jag vill dock erinra om att det i 1 § andra stycket delgivningsförordningen stadgas att myndigheten skall sträva efter att använda delgivningssätt som medför så ringa olägenhet och kostnad som möjligt såväl för myndigheten *som för den som skall delges* (min kursivering).

Vad P.K. i övrigt anfört föranleder ingen åtgärd från min sida.

En kopia av detta beslut sänds till Länsstyrelsen i Stockholms län för kännedom.

Fråga om socialnämnds möjlighet att godkänna ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge när saken är föremål för prövning av domstol

(Dnr 2469-1999)

I en anmälan till JO hemställde advokaten P.H. att JO skulle granska Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun angående handläggningen i samband med godkännande av ett avtal om vårdnad och umgänge. P.H. hänvisade till de handlingar han skickade med sin anmälan, bl.a. en kopia av en skrivelse ställd till Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. I den skrivelsen anförde P.H. huvudsakligen följande.

I egenskap av ombud för M.A. får jag härmed begära en förklaring över hur myndigheten har handlagt det ärende som utmynnat i bilagda två avtal mellan S.S. och M.A.

M.A. ifrågasätter det korrekta i handläggningen och menar att han har blivit förledd att skriva på avtalen, varför de egentligen skall anses ogiltiga eller som nulliteter.

M.A. ifrågasätter varför myndigheten har medverkat till upprättande av avtal utan att informera undertecknad som är M.A:s advokat och som myndigheten har kunskap om. Möjligen har inte heller S.A:s advokat, Y.B., informerats respektive Stockholms tingsrätt förrän avtalen var ett faktum. Myndigheten har kunskap om att parterna har pågående tvistemål i Stockholms tingsrätt angående just de frågor som avtalen omfattar. Vidare ifrågasätter M.A. om myndighetens beteende med hänsyn särskilt till att myndigheten har kunskap om att han har en psykisk ohälsa och därför äter medicin. Vidare uppger M.A. att han har förespeglats en annan innebörd av avtalet än vad som är ordalydelsen liksom att han inte har förstått innebörden. Han menar därvidlag att han har fått besked att han inom några månaders tid skall få ett större umgänge än vad som är avtalets ordalydelse liksom att han uppgett att han inte förstått något alls utan blivit tillsagd att skriva på, varvid det då har sagts att det inte blir någon rättegång. Samtidigt har det av honom uppfattats som ett sorts hot för det fall han inte skulle skriva på. Slutligen uppger M.A. att han av myndigheten fått intryck att han skulle ha ett medbestämmande över sin son S. tillsammans med S.A., vilket torde innebära att han har fått intryck av att de skulle ha en gemensam vårdnad.

De nämnda avtalen innebar att modern S.A. skulle ha vårdnaden om sonen S., född 1997, och att M.A. skulle ha umgängesrätt enligt följande.

Fadern skall träffa S. varje tisdag mellan kl 14-16 samt varje lördag mellan kl 11-15.00. Föräldrarna kommer själva överens om plats för lämning och hämtning av S.

Undantag får göras när modern har semester.

Detta avtal gäller tills vidare.

Med stöd av 6 kap. 15 a och 17 a §§ föräldrabalken godkände stadsdelsnämnden avtalen den 16 juni 1999 genom familjerättssekreteraren Richard Strauch.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande med anledning av innehållet i anmälan och därtill fogade handlingar. Efter att i remissvaret ha redogjort för bl.a. handläggningen av det aktuella ärendet avgav stadsdelsnämnden följande yttrande (hänvisning till bilagor har utelämnats).

I föräldrabalkens regler rörande vårdnad, boende och umgänge finns intentionerna att föräldrar i möjligaste mån ska komma överens om de gemensamma barnens omhändertagande och framtid. Möjligheten till samarbetssamtal för att nå enighet har getts stort utrymme.

I Stockholms tingsrätts interimistiska beslut 1999-01-20, anförs under rubriken ”Samarbetssamtal och utredning” att ”S.A. motsätter sig samarbetssamtal. Hennes samtycke krävs visserligen inte men hennes inställning i samsyn med vad tingsrätten anfört ovan innebär rimligen att tingsrätten inte kan förordna om sådana samtal i nuläget”.

I arbetet med parter i en vårdnadstvist, söker handläggare i möjligaste mån att utreda och hjälpa parterna att lösa sina konflikter. Ett sätt att göra detta är att försöka få till stånd gemensamma samtal inom utredningens ram. I detta ärende var gemensamma samtal ett önskemål från M.A. redan på ett tidigt stadium och efter en tid var S.A. villig att ha ett samtal tillsammans med mannen och handläggare. Efter ytterligare ett gemensamt samtal kunde umgänget utformas på ett sätt som båda föräldrarna tyckte var bra och i enlighet med barnets bästa. Detta sätt att arbeta med parter i en tvist förutsätter att båda är villiga att kompromissa och kunna se till barnets bästa.

Som ett led i föräldrars möjlighet att nå enighet och ta eget ansvar rörande barnen, har möjligheten att ingå avtal rörande vårdnads-, boende- och umgängesfrågor införts i föräldrabalken från 1/10-98. Socialnämnden ska antingen godkänna eller vägra att godkänna avtalet utifrån barnets bästa.

I det aktuella fallet har det godkänts då överenskommelsen bedöms vara i enlighet med barnets bästa.

M.A. anser att han blivit förledd att skriva på avtalen, att han förespeglats en annan innebörd av avtalen än vad som är ordalydelsen, liksom att han inte förstått innebörden, alternativt inte förstått något alls utan blivit tillsagd att skriva på för att undvika rättegång. Han uppger även att han uppfattat detta som ett slags hot för det fall han inte skulle skriva på.

Vid de tillfällen överenskommelser och avtal diskuterats med parterna, enskilt och gemensamt, har alltid tolk varit anlitad. Denna tolk har på begäran av handläggaren varit extra noga med att förklara innebörden av avtalen och fadern har bekräftat att han förstått.

Handläggaren har inte haft anledning att ifrågasätta att M.A. är rättskapabel. Han har dock ett sviktande närminne, som han själv är medveten om. Hade M.A. vidhållit sitt tidigare krav på gemensam vårdnad, hade inget avtal kunnat upprättas, då detta av handläggaren inte anses vara i enlighet med barnets bästa.

M.A. är också informerad om avtalens karaktär – att ett gällande avtal inte hindrar att vårdnads- och umgängesfrågan prövas av domstol om någon av föräldrarna vill ha en ändring, eller att föräldrarna träffar en ny överenskommelse som godkänns av socialnämnden. De aktuella avtalen är dock giltiga fram till dess nya avtal godkänts eller domstol prövat ärendet. Ingenting hindrar dock M.A. att genom sitt ombud begära rättens prövning i frågorna om vårdnad och umgänge rörande sonen S. Vi beklagar att M.A. upplever att hans ärende inte handlagts korrekt och är beredda att åter förklara och gå igenom villkoren för överenskommelse och upprättande av avtal rörande umgänge och vårdnad inom socialtjänsten.

Rörande kritiken om bristande samarbete med partsombuden och Stockholms tingsrätt kan anföras att i ärenden rörande vårdnad och umgänge med barn är det föräldrarna som vi arbetar med och som måste nå en bärande överenskommelse. Ombuden är till för parterna att konsultera och få råd och stöd från. Ombuden företräder i första hand sina klienter medan socialtjänsten arbetar utifrån ett strikt barnperspektiv. Handläggare i familjerättsliga ärenden har därför vanligtvis ett begränsat samarbete med partsombud. Stockholms tingsrätt har vid två tillfällen underrättats om att avtal var på väg att upprättas och har därvid lämnat ytterligare anstånd för utredningens slutförande.

P.H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 september 2000 anförde *JO André* följande.

Enligt bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § andra stycket föräldrabalken har föräldrar möjlighet att sluta avtal om vårdnad, boende och umgänge som – efter godkännande av socialnämnden – får samma verkan som en dom. Socialnämnden skall godkänna föräldrarnas avtal om gemensam vårdnad om det inte är uppenbart oförenligt med barnets bästa. I övrigt skall socialnämnden godkänna föräldrarnas avtal om vårdnad, boende och umgänge om det som har överenskommits är till barnets bästa. Avtalet skall vara upprättat i skriftlig form. Vidare följer av 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) att kommunen skall sörja för att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt de nämnda lagrummen.

I förevarande fall pågick en vårdnadstvist vid allmän domstol under den tid då avtal om vårdnad och umgänge träffades mellan föräldrarna och godkändes av socialnämnden. Det finns inte någon bestämmelse som hindrar att socialnämnden godkänner ett avtal under en pågående domstolsprocess, men det torde ändå höra till undantagen att frågan om avtal väcks hos socialnämnden samtidigt som det pågår en tvist vid domstol. Det ligger i sakens natur att nämnden måste agera med försiktighet när det gäller förslag till avtal i frågor som samtidigt är föremål för domstolsbehandling. Självfallet kan nämnden alltid informera om möjligheten att sluta avtal och arbeta vidare med frågan om föräldrarna vill att ett sådant avtal upprättas. När det pågår en domstolsprocess angående samma sak är det emellertid av vikt att parterna tar upp frågan om avtal med sina ombud vid domstolen innan avtalet ingås. Socialnämnden bör därför verka för att föräldrarna tar en kontakt med ombuden. Det finns dock inget som hindrar att nämnden godkänner ett avtal även om någon av föräldrarna inte har tagit en sådan kontakt. Det sagda tar sikte på frågan om slutande av avtal under pågående domstolsprocess och innebär självfallet inte något hinder mot att handläggaren i samtal med föräldrarna alltid arbetar för att försöka nå en uppgörelse i de tvistiga frågorna.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte något att erinra mot att stadsdelsnämnden godkände ett avtal om vårdnad och umgänge trots att det pågick en domstolsprocess som rörde samma frågor. Av utredningen hos JO framgår det vidare att handläggaren vid två tillfällen informerade tingsrätten om att avtal skulle komma att upprättas.

Det har inte framkommit att parternas ombud vid domstolen även företrädde sina klienter hos stadsdelsnämnden. Om så hade varit fallet hade det givetvis ålegat stadsdelsnämnden att informera ombudet om de kontakter som nämnden hade med M.A. Av utredningen framgår inte att handläggaren har påtalat för föräldrarna att de borde kontakta sina ombud vid domstolen innan avtalen undertecknades. Som framgår av det tidigare anförda anser jag att så borde ha skett.

Avslutningsvis kan jag endast understryka vikten av att handläggaren, med hänsyn till rättsverkningarna av ett avtal, lägger stor möda på att förklara för föräldrarna vad det innebär att skriva under ett avtal. Enligt nämndens remissvar var handläggaren noga med att med hjälp av tolk förklara innebörden

av avtalen för M.A. varefter M.A. bekräftade att han hade förstått. P.H. har gjort gällande att M.A. har en annan syn på den saken, bl.a. att han blev förledd att skriva under avtalen och att han inte förstod innebörden av dem. I den delen har följaktligen P.H. och nämnden olika uppfattningar. Jag finner inte att vidare utredning skulle bringa klarhet i frågan, varför jag inte ser det som meningsfullt att vidta någon ytterligare åtgärd i den delen.

Fråga om vilken utredning som en socialnämnd bör företa innan nämnden godkänner ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge

(Dnr 3406-2000)

Den 3–5 oktober 2000 inspekterade JO socialtjänsten vid Hudiksvalls kommundelsnämnd i Hudiksvalls kommun. Därvid granskades bl.a. ärenden inom familjerättens område. I ett protokoll den 15 januari 2001 från inspektionen anförde *JO André* bl.a. följande.

Godkännande av avtal

Föräldrar kan träffa avtal rörande vårdnaden om barnet, barnets boende och en förälders umgänge med barnet. Frågan om godkännande av sådana avtal prövas av socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört (se 6 kap. 17 a § föräldrabalken).

Vid sin prövning av föräldrarnas avtal skall socialnämnden se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Utan hinder av sekretess enligt 7 kap. 4 § första stycket SekrL är en annan socialnämnd, som har tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning, skyldig att lämna sådana upplysningar på begäran av den nämnd som skall pröva avtalet.

Vid granskningen av socialnämndens godkännande av avtal uppmärksammades ett avtal som gällde C.G., född 1986. I det fallet hade föräldrarna kommit överens om att vårdnaden om C. skulle vara gemensam. Modern bodde inom Hudiksvalls kommundel och fadern i en annan kommundel. Nämnden godkände avtalet den 18 augusti 2000.

Som framgår av det nyss sagda har socialnämnden en utredningsskyldighet vid godkännande av avtal rörande vårdnad m.m. I lagen har inte närmare angetts vad detta innebär. Enligt förarbetena till lagen (prop. 1997/98:7 s. 120 f., se även lagutskottets betänkande 1997/98:LU 12 s. 56 f.) skall dock socialnämnden ha ett lika gott underlag för sin bedömning av godkännandefrågan som en domstol har när den prövar en gemensam ansökan om vårdnad, boende eller umgänge. Om en förälder är bosatt i en annan kommun eller en annan kommundel bör den nämnd som skall godkänna avtalet som regel ta kontakt med den andra nämnden. Om familjen nyligen flyttat till kommunen bör som regel kontakt tas med nämnden i familjens tidigare hemvistkommun. De åtgärder som nämnden har vidtagit för att utreda förutsättningarna för att godkänna avtalet bör dokumenteras.

Eftersom fadern i det aktuella fallet var bosatt i en annan kommundel har nämnden inte utan vidare kunnat godkänna avtalet. Såvitt framgår av akten hade nämnden inte någon närmare kännedom om familjen och det framgår inte heller huruvida fadern fram till nyligen bott i Hudiksvalls kommundel. Nämnden (handläggaren) borde därför ha kontaktat den kommundel där fadern bodde för att efterhöra om nämnden där hade några upplysningar att lämna av betydelse för prövningen av avtalet angående vårdnaden.

Fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning

(Dnr 4242-1999)

Socialnämnden i Trelleborgs kommun påbörjade år 1997 en utredning med anledning av att makarna J. önskade adoptera ett utländskt barn. Utredningen färdigställdes den 10 februari 1998. Utredarna tillstyrkte inte att makarna J. meddelades tillstånd att ta emot ett adoptivbarn. Socialnämndens sociala utskott beslutade den 27 april 1998 i enlighet med utredarnas förslag. Makarna J. överklagade beslutet. Länsrätten i Skåne län biföll överklagandet och lämnade makarna J. medgivande att ta emot ett utländskt barn i åldern 0–1 år för adoption genom förmedling av Adoptionscentrum.

I en anmälan till JO klagade makarna J. på Socialnämnden i Trelleborgs kommun med anledning av handläggningen av ärendet. I sin anmälan anförde de bl.a. följande.

I december 1997 meddelade utredarna makarna J. att de inte hade för avsikt att rekommendera dem som adoptivföräldrar. Då makarna J. inte kände igen sig i den utredning som gjorts bad de att få ta del av allt material som fanns i ärendet, däribland utredarnas minnesanteckningar. De fick under drygt tre veckors tid inget svar på denna begäran. Sedan de kontaktat en advokat och denne gjort samma förfrågan om att få ta del av materialet fick han besked om att allt material hade kastats då de sista justeringarna precis hade gjorts i utredningen. Sedan länsrätten bifallit deras överklagande fick de besked från adoptionsbyrån om att deras utsikter att få adoptera ändå var små. Anledningen till detta var att utredningen från socialtjänsten inte var positiv. Makarna J. kontaktade då socialtjänsten. Där fanns dock inget intresse av att göra en ny utredning eller att hjälpa makarna J. att genomföra adoptionen.

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Socialnämnden i Trelleborgs kommun. I ett remissvar anförde nämndens ordförande Jan-Erik Bång, socialchefen Greger Nyberg och familjerättssekreteraren Kerstin Sigvardsson följande.

Makarna J. har i brev till JO framfört, att deras medgivande från Länsrätten är verkningslöst om Socialnämnden inte ändrar sin utredning.

Socialnämnden i den kommun där sökande bor har enligt Socialtjänstlagen till uppgift att utreda blivande adoptivhem och lämna eller avslå medgivande att få emottaga utländskt barn för adoption. När det gäller makarna J. har Socialnämnden beslutat att avslå ansökan. Socialnämnden kan inte ändra på detta ställningstagande mot sin egen övertygelse.

Den utredning som ligger till grund för Socialnämndens beslut är gjord av två mycket erfarna handläggare och utförd enligt gängse praxis med ett flertal kontakter och samtal samt djupintervju. Det finns ej i lagen stöd för att skriva om, styrka eller på annat sätt ändra utredningsuppgifter för att de skall stämma med Länsrättens beslut.

Det är grundläggande, att den organisation som ansvarar för kontakterna med barnets företrädare i hemlandet vet om vad som framkommit i Socialnämndens utredning och kan bedöma om uppgifterna är möjliga att presentera i barnets hemland. Förtroendet i utlandet för de svenska organisationerna skulle annars undergrävas.

De anteckningar som görs av utredarna i samband med att information och underlag för den slutliga utredningen införskaffas är att betrakta som arbetsmaterial och förstörs i enlighet med de riktlinjer som finns om hur arbetsmaterial skall hanteras. Intervjuformuläret är också att betrakta som minnesanteckningar (Kommunförbundet och JO 1986).

Makarna J. avsade sig fortsatt personlig kontakt med handläggarna sedan handläggarna informerat om att deras förslag till nämnden skulle komma att bli att avslå ansökan. Den kontakt som därefter förevarit har skett brevledes eller via parets juridiska ombud, och har handlat om utredningsförfarandet, beslutet etc. Handläggarnas önskan hade varit en fortsatt dialog kring ställningstagandet men detta har inte varit möjligt.

Till remissyttrandet fogades den aktuella utredningen samt protokoll från nämndens sammanträde den 27 april 1998.

Makarna J. yttrade sig över remissvaret.

JO tog del av Länsrättens i Skåne län dom den 26 augusti 1998, mål nr 6547-98.

I ett beslut den 2 februari 2001 anförde *JO André* följande.

En underårig får inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom. Detta följer av 25 § första stycket socialtjänstlagen (1980:620), 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 tredje stycket 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.

Makarna J. har i sin anmälan bl.a. vänt sig mot att socialnämndens utredning inte är ”positiv” och att den därmed skulle lägga hinder i vägen för dem att få adoptera trots att länsrätten lämnat dem ett medgivande att ta emot ett adopterat barn.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om vad en sådan utredning som avses i 25 § andra stycket 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. 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 från utredaren. Utredningen måste vara objektiv och uttryck eller syftningar som kan misstolkas bör självfallet undvikas.

I förevarande ärende har angivits i remissvaret att utredningen är gjord av två mycket erfarna handläggare och att den är utförd enligt gängse praxis. Jag har inte funnit anledning att ifrågasätta detta och finner inte skäl att närmare uppehålla mig vid frågan om den aktuella utredningens innehåll i och för sig. Jag noterar dock att utredarnas bedömning i ärendet ingår i utredningen under rubriken ”*Sammanfattning och utredarnas bedömning”.* Detta föranleder mig att påpeka följande.

Beslut om medgivande enligt 25 § SoL att få ta emot ett barn för adoption fattas, som ovan 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. Att ett medgivande enligt 25 § SoL har lämnats är därför ingen garanti för att de sökande kommer att få ett adoptivbarn. Till grund för ursprungslandets ställningstagande ligger bl.a. hemutredningen. Om det framgår av utredningen att utredaren har föreslagit att ett medgivande inte skall lämnas kan det av detta skäl uppstå svårigheter för de sökande att få adoptera även om nämnden eller domstolen lämnat dem ett medgivande. I dessa fall kan alltså utredarens förslag till beslut få större betydelse än nämndens ställningstagande eller domstolens avgörande.

I samband med regeringens förslag till ratificering av 1993 års konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, Haagkonventionen, uttalade regeringen bl.a. att socialnämnderna och domstolarna vid prövningen av sökandes lämplighet att adoptera ett barn kan få ledning i den handbok som utarbetats av Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA (prop. 1996/97:91 s. 53). I NIA:s handbok anges, i fråga om hemutredningen, att en sammanfattning av utredningen skall göras där bl.a. de skäl skall beskrivas som talar för och emot att de sökande får det medgivande de anhållit om. Vidare anges att utredarens förslag till beslut av socialnämnden inte bör skrivas i själva utredningen utan på ett särskilt blad. Detta för att ett negativt förslag inte skall följa med utredningen i de fall socialnämnden ändå beslutat lämna sitt medgivande (Internationella adoptioner, Handbok för socialnämnder, reviderad utgåva 1997 s. 56). Det finns enligt min mening mycket som talar för att en utredning bör utformas i enlighet med NIA:s rekommendationer i detta avseende.

Makarna J. har vidare anfört att de trots sin begäran inte fick ta del av det material i ärendet som låg till grund för utredningen samt att de först sedan en advokat framställt samma begäran fick besked om att materialet då hade förstörts. Jag finner inte anledning att anta annat än att de handlingar som åsyftas, i enlighet med vad som anförts i remissvaret, utgjort arbetsmaterial och således inte allmänna handlingar. Någon rätt för makarna J. att ta del av hand-

lingarna enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet synes därför inte ha förelegat. En part har emellertid enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) rätt att, med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), ta del av uppgifter som tillförts ett ärende om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. En begäran om att få ta del av handlingar eller uppgifter hos en myndighet måste under alla förhållanden leda till någon form av ställningstagande från myndighetens sida, oavsett om materialet i fråga kan lämnas ut eller inte. Utredningen ger vid handen att makarna J:s egen begäran om att få ta del av utredningsmaterialet inte föranledde någon åtgärd från förvaltningens sida. Detta är givetvis otillfredsställande. I denna del kan nämnden inte undgå kritik.

I samband med en tvist angående vårdnad om barn anordnade socialförvaltningen s.k. samarbetssamtal. Fråga om den som hade lett samtalen kunde lämna synpunkter på vårdnadsfrågan i en skrivelse till domstolen efter en begäran av den ena parten

(Dnr 556-2000)

S.R. var tidigare gift med C.R. och de har barn tillsammans. Efter deras skilsmässa 1996 var vårdnaden om barnen gemensam. C.R. ansökte senare om ensam vårdnad om barnen och tingsrätten förordnade i det målet om att samarbetssamtal skulle äga rum mellan S.R. och C.R. Samarbetssamtalen, vilka hölls av familjeterapeuten Jan Odelby vid Maria-Gamla stans stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun, ledde emellertid inte till enighet mellan parterna utan målet återupptogs. Förutom de fyra samtal som fördes inom ramen för de av tingsrätten beslutade samarbetssamtalen hade parterna ytterligare fem samtal hos Jan Odelby. Vid förberedelse i Stockholms tingsrätt den 31 januari 2000 företedde C.R:s ombud ett yttrande som Jan Odelby den 27 januari 2000 hade skrivit på begäran av C.R. I yttrandet redovisade Jan Odelby vad som förekommit under samtalen.

I en anmälan till JO klagade S.R. på Jan Odelbys agerande att på begäran av C.R. skriva yttrandet. Han anförde att han anser att Jan Odelby handlat på ett felaktigt sätt genom att yttra sig på det sätt som han gjort. Därutöver har han gjort gällande att Jan Odelby brutit mot sin tystnadsplikt genom att i yttrandet redogöra för vad som förekommit under de samtal som parterna fört hos honom.

Anmälan remitterades till Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett av stadsdelsdirektören Rolf Mirlas och tf chefen för barn- och ungdomsavdelningen Gunilla Bjurvald upprättat tjänsteutlåtande, vari anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Samarbetssamtal erbjuds föräldrar som tvistar om vårdnad/umgänge (FB 6 kap. 18 §). Tingsrätten kan uppdra åt socialnämnd att föra sådana samtal. Socialtjänsten bedömer själv i vilken form samtalen skall ordnas samt omfattningen och inriktningen av samtalen, samt val av sekretessform – samtal

under socialtjänstsekretess (7 kap. 4 § 1 st) eller familjerådgivningssekretess (7 kap. 4 § 2 st). I nu aktuellt ärende har samtalen förts under socialtjänstsekretess.

Jan Odelby, familjeterapeut vid Barn- och ungdomsavdelningen, Maria Gamla stans stadsdelsförvaltning, har i en tvist om vårdnad m.m. fört dels frivilliga samtal (fem gånger) med föräldrarna, dels samarbetssamtal på uppdrag av tingsrätten (fyra gånger). En redovisning av samarbetssamtalen har skickats till tingsrätten i september 1999. Det konstaterades att parterna inte kunnat enas och att fortsatta samtal har bedömts som meningslösa.

Inför en muntlig förhandling i tingsrätten i januari 2000 begärde C.R. förtydliganden och en bedömning av de samtal som genomförts. Odelby har i skrivelse till henne 2000-01-27 lämnat en samlad bedömning av de nio samtal han genomfört. Vid den muntliga förhandlingen begärde S.R. att skrivelsen skulle lämnas utan avseende, då Odelby yttrat sig till förmån för en part.

Den klagande S.R. anser vidare, att Odelby brustit mot tystnadsplikten. Den klagande anser att han fått veta, att det som sägs under samarbetssamtalen skulle stanna mellan de närvarande. Odelby redovisar, att han till föräldrarna klargjort skillnaden mellan de fem frivilliga samtalen och de fyra samtalen som ägt rum på uppdrag av tingsrätten.

Förvaltningens synpunkter

Den klagande hänvisar i sin anmälan till ett beslut hos JO dnr 3280/1993. Följande avsnitt ur beslutet anser förvaltningen har relevans för detta ärende:

> Familjerådgivningssekretess torde kunna gälla också för vad som förekommer vid samarbetssamtal vid socialförvaltningen, även om det inte bedrivs inom en självständig verksamhetsgren. När domstol förordnat om samarbetssamtal utan samband med begäran om vårdnadsutredning, torde samtalsledare därför inte utan vidare till domstolen få lämna redogörelse för vad som förekommit (se JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s 506) . ..... Vilken sekretess som gäller måste bedömas med hänsyn till bl a samtalens inriktning och syfte, formerna för samtalen och huruvida de kan ses som en del av eller ett led i annat ärende hos förvaltningen.

De samtal som förts inom stadsdelsförvaltningen har förts under socialtjänstsekretess. Förvaltningen har dock i sin redovisning till tingsrätten över begärda samtal varit ytterst restriktiv. Jan Odelby har dock handlat felaktigt då han på begäran av C.R. skickat bedömningar direkt till henne och dessutom inkluderat samtliga nio samtal. Han skulle dels inte ha yttrat sig till förmån för den ena parten och dels ha skickat eventuella bedömningar endast på begäran av tingsrätten. Förvaltningen anser dock att även C.R. borde ha ställt sin begäran om förtydliganden direkt till tingsrätten.

Jan Odelby har förklarat att tema och innehåll i de nio samtal han fört med C.R. och S.R. varit så lika, att han inte insåg att han redovisade något som inte låg inom ramen för de fyra samtalen begärda av rätten. Av de handlingar som föreligger i målet kan konstateras att samtliga berörda har barnens intresse och bästa för ögonen. Föräldrarna har haft svårigheter att komma till en gemensam ståndpunkt under samtalen, men har ändå enats kring beslut om t ex umgänge och boende för barnen. Jan Odelby har skrivit sitt brev till C.R. mot bakgrunden att han ansett det viktigt att förhållanden som kommit i dagen under samtalen kunde få en lösning för att barnens situation inte skulle försämras.

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att fel av det slag som begåtts i detta ärende inte får förekomma och avser att se över rutiner för ärendehanteringen. Förvaltningen kommer även att diskutera valet av sekretess med anledning av JO:s striktare bedömningar. Information och utbildning om bestämmelser om sekretess ska ske regelbundet.

S.R. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

JO hade tillgång till Jan Odelbys yttrande den 27 januari 2000.

I ett beslut den 18 januari 2001 anförde *JO André* följande.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100), SekrL, gäller inom socialtjänsten sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I bestämmelsens andra stycke anges att sekretess gäller inom kommunal familjerådgivning för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen. Denna senare bestämmelse innehåller inte något s.k. skaderekvisit. Den sekretess som gäller inom kommunal familjerådgivning är alltså starkare än den som eljest gäller inom socialtjänsten.

I förevarande ärende är bl.a. fråga om s.k. socialtjänstsekretess eller familjerådgivningssekretess gäller för uppgifter som lämnas i samband med samarbetssamtal. I ett beslut den 15 december 1994, dnr 3280-1993, uttalade JO bl.a. att frågan om ”vilken sekretess som gäller måste bedömas med hänsyn till bl.a. samtalens inriktning och syfte, formerna för samtalen och huruvida de kan ses som en del av eller ett led i annat ärende hos förvaltningen”. Frågan om sekretess vid samarbetssamtal har därefter varit föremål för vissa överväganden vid ändringar av socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Regeringen uttalade därvid bl.a. följande i frågan (prop. 1997/98:7 s. 96 f.).

Samarbetssamtal är inriktade på barnet, inte vuxenrelationerna, och syftar i första hand till att skapa enighet i frågor om vårdnad och umgänge (se 6 kap. 18 § första stycket föräldrabalken och 12 a § första stycket socialtjänstlagen). Samarbetssamtalet fungerar närmast som ett led i en utredning eller innefattar en medling mellan parterna i praktiska frågor. Då föreligger inte samma behov av långtgående sekretess.

– – –

Regeringen anser mot bakgrund av det anförda att sekretessen även fortsättningsvis bör bero på samtalets karaktär (jfr JO:s uttalande i beslut den 15 december 1994, se betänkandet s. 135 f. */omnämnt ovan JO:s anm./*). Har samtalet karaktär av familjerådgivning bör den strängare familjerådgivningssekretessen gälla, medan det i andra fall är tillräckligt med s.k. socialtjänstsekretess. Självfallet är det viktigt att det före samtalen klargörs vilken inriktning samtalen skall ha och vad som är syftet med dem. Det är också av vikt att föräldrarna informeras om att samtalens karaktär är avgörande för vilken sekretess som gäller.

Det kan således konstateras att för det fall det rör sig om renodlade samarbetssamtal och inte om familjerådgivning bör den vanliga socialtjänstsekretessen gälla för samtalen. Enligt nämnden har också de samarbetssamtal som S.R. och C.R. fört hos Jan Odelby skett under sådan sekretess. Detsamma har enligt nämnden varit fallet såvitt avser de ytterligare fem samtal som S.R. och C.R. fört hos denne. Vad som kommit fram här ger mig inte anledning att dra någon annan slutsats.

Som angetts i de ovan redovisade förarbetsuttalandena är det emellertid av grundläggande betydelse att föräldrarna informeras om under vilken sekretess

som samtalen förs. S.R. har i det avseendet gjort gällande att Jan Odelby uppgett att ”det som sägs här stannar mellan dessa väggar”. Det har inte helt kunnat klarläggas vad som förevarit i denna del. Jag vill emellertid rent allmänt påminna om att det inte är acceptabelt att en tjänsteman utlovar att sekretess skall gälla om så inte är fallet. Lika klandervärt är det naturligtvis om en tjänsteman oriktigt utlovar ett strängare sekretesskydd än vad som är tillämpligt i den aktuella situationen.

Även om utredningen inte har gett belägg för att kritisera Jan Odelby för att han utlämnat uppgifter i strid med bestämmelserna om familjerådgivningssekretess är hans handlande inte fritt från invändningar.

Socialnämnden har ett övergripande ansvar för att familjer och enskilda får råd, stöd och annat bistånd i den omfattning som de behöver, se 5 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Nämnden har ett särskilt ansvar för att bistå föräldrar vid motsättningar dem emellan i frågor rörande vårdnad om och umgänge med barn, 12 a § SoL. Socialtjänsten skall i sådana fall, med utgångspunkt från barnets bästa, i första hand verka för att föräldrarna själva kan lösa tvistefrågorna. Vilka åtgärder som socialtjänsten skall vidta i olika situationer kan inte anges generellt utan får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Jag har tidigare haft anledning att uttala mig i frågor rörande såväl lagligheten som lämpligheten av att enskilda tjänstemän inom socialtjänsten utfärdar yttranden på begäran av enskild part att företes i mål och ärenden rörande vårdnad och umgänge med barn, se JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 329 f. Jag anförde därvid bl.a. följande beträffande intyg av ifrågavarande slag.

I föräldrabalken finns regler om hur tingsrätten kan inhämta uppgifter från socialtjänsten innan domstolen fattar beslut om vårdnad eller umgänge. Det bör noteras att sådana yttranden till domstol som avges av socialnämnden, eller av en tjänsteman efter nämndens delegation, som huvudregel skall kommuniceras med föräldrarna innan det ges in till domstolen (se JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 309 f. och 1996/97 s. 297 f.). Om det aktuella utlåtandet hade utgjort ett sådant yttrande hade det förelegat kommunikationsplikt. Skyldigheten att kommunicera yttranden har tillkommit för att bidra till en rättssäker handläggning.

Om en socialnämnd, när tvist föreligger i allmän domstol angående vårdnad eller umgänge med barn, får vetskap om förhållanden som kan vara av betydelse för prövningen kan nämnden underrätta domstolen härom även om domstolen inte har begärt något yttrande. Denna befogenhet torde kunna grundas på bestämmelsen i 42 § socialtjänstförordningen (1981:750), jfr JO:s beslut den 16 oktober 1997 i ärende 3825-1996. Möjligheten att avge ett sådant yttrande kan emellertid inte tillkomma varje enskild tjänsteman vid en förvaltning utan måste vara en uppgift för nämnden eller den tjänsteman till vilken nämnden delegerat uppgiften. För yttranden av nu aktuellt slag föreligger kommuniceringsskyldighet i samma utsträckning som för yttranden som avges med stöd av föräldrabalken på domstols begäran, se 54 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620).

Möjligheten att avge yttranden till domstol tillkommer således inte varje enskild tjänsteman vid en förvaltning utan är en uppgift för nämnden eller den eller de tjänstemän till vilka nämnden delegerat uppgiften. Ett sådant yttrande skall också, i enlighet med 54 § tredje stycket SoL, kommuniceras med de berörda.

Såvitt framkommit föregicks upprättandet av Jan Odelbys yttrande inte av någon begäran från tingsrättens sida. I stället synes yttrandet ha tillkommit efter begäran från C.R. och det var också ställt till henne. Mot bakgrund av vad jag anfört om möjligheten för nämnden att självmant uppmärksamma domstolen på förhållanden som kan vara av betydelse för prövningen kan det knappast föreligga något skäl att avge yttranden av ifrågavarande slag till någon av parterna i målet.

Jag har vidare kunnat konstatera att yttrandet, såvitt framkommit, inte kommunicerats med S.R. och att han inte heller tillställdes någon kopia av det innan det ingavs och åberopades vid förberedelsen i tingsrätten.

Att förvaltningen handlat ”bakom ryggen” på S.R. måste rimligen ha gett honom skäl att betvivla dess opartiskhet. Mot bakgrund av de viktiga uppgifter som socialtjänsten har vid en konflikt som den aktuella är det angeläget att tjänstemännen handlar på ett sådant sätt att en part i ärendet inte har anledning att misstänka att någon av dem tar ovidkommande hänsyn eller inte är objektiv. Jan Odelbys agerande att utfärda yttrandet till C.R. utan att ha iakttagit de formella regler som gäller för yttranden av ifrågavarande slag innebar en uppenbar risk för att parterna eller någon av dem skulle förlora förtroendet för tjänstemännen vid förvaltningen. Detta kan ytterst leda till att förutsättningarna att, i det berörda barnets intresse, medverka till ett gott samarbetsklimat mellan föräldrarna äventyras.

Sammanfattningsvis anser jag således att Jan Odelby inte borde ha avlåtit yttrandet i fråga. Jag har noterat att nämnden i sitt yttrande till JO haft synpunkter på Jan Odelbys agerande och funnit det felaktigt i flera avseenden. Nämnden har även förklarat att rutinerna skall ses över för ärenden av ifrågavarande slag. Jag förutsätter att nämnden vid den översynen beaktar vad jag har anfört ovan.

Fråga om socialnämnds ansvar för att faderskapet till ett barn klarläggs när det, efter att nämnden godkänt viss mans bekräftelse av faderskapet, kom fram att modern vid barnets födelse var gift med en annan man

(Dnr 4418-1998)

T.M. födde den 26 juli 1993 sonen C. Den 10 augusti 1993 undertecknade G.N. – som vid denna tidpunkt var sambo med T.M. – en bekräftelse av att han är far till C. Bekräftelsen godkändes samma dag skriftligen av T.M. och Socialnämnden i Solna kommun.

Solna tingsrätt dömde genom dom den 6 september 1994 till äktenskapsskillnad mellan T.M. och F.P. I domen antecknades att parterna ingått äktenskap med varandra år 1986 i Chile.

Hösten 1997 kontaktade G.N. familjerätten vid socialförvaltningen i Solna kommun och meddelade att faderskapet till C. inte fastställts på ett juridiskt korrekt sätt eftersom T.M. vid tidpunkten för C:s födelse var gift med en annan man, F.P.

I en anmälan till JO klagade G.N. på Socialnämnden i Solna kommun för handläggningen av faderskapsärendet. Han anförde bl.a. att C. har en ”felaktig juridisk far” men att socialnämnden inte har sett till att faderskapet har utretts och fastställts av domstol.

Inledningsvis infordrades socialförvaltningens handlingar i ärendet.

Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Solna kommun för utredning och yttrande avseende vilka överväganden i frågan om fastställande av faderskapet för C. som nämnden gjort sedan den fick kännedom om att T.M. var gift vid C:s födelse. Nämnden överlämnade som remissvar ett av avdelningschefen Sabina Wikgren och sektionschefen Lill-Mor Bjurensjö undertecknat yttrande vari anfördes följande.

Såsom tidigare redovisats i familjerättens skrivelse av 1998-12-01 till JO fastställdes faderskapet för C.N. på sedvanligt sätt för sammanboende föräldrar 1993-08-10.

I slutet av år 1997 kontaktade G.N. Gunilla Hedberg, vårdassistent på familjerätten i Solna. Han uppgav att han felaktigt fått en skuld till försäkringskassan för utgivna underhåll. Han menade att han inte var juridisk far till C. Kopia av faderskapsbekräftelse och personbevis skickades till honom 1997-12-12 för att visa att han var registrerad som far och vårdnadshavare.

Under våren 1998 fortsatte G.N. att kontakta familjerätten och hävda att han felaktigt fått en skuld till försäkringskassan och att handläggningen av faderskapsbekräftelsen på familjerätten varit felaktig. Gunilla Hedberg kontaktade därför per telefon länsstyrelsens socialkonsulent Karin Jeansson och redogjorde för omständigheterna i faderskapet för att få besked om, och i sådana fall hur, familjerätten skulle agera. Socialkonsulenten skulle undersöka vidare och återkomma med besked till familjerätten om faderskapet inte skulle vara giltigt. Då inget besked om detta lämnades skrev sektionschef Lille-Mor Bjurensjö ett brev till G.N. med samma besked som tidigare, dvs att G.N. i folkbokföringen är registrerad som C:s far och att C. således inte saknar en juridisk far.

Sommaren 1998 meddelade G.N. att Kammarrätten i en dom fastställt att han inte var far till C. Gunilla Hedberg kontaktade kammarrätten och fick en kopia av kammarrättens dom av 1998-06-10 samt länsrättens dom av 1997-11-12 (bilaga 1 [*här utelämnad; JO:s anmärkning*]). I länsrättens dom befanns G.N. vara betalningsskyldig för utgivet underhållsstöd för C. medan kammarrätten fann att han inte var återbetalningsskyldig. Kopior av de båda domsluten skickades vidare till socialkonsulenten. Efter några veckor kontaktade Gunilla Hedberg socialkonsulenten igen och diskuterade ärendet. Inget råd gavs att familjerätten skulle inleda utredning, däremot hänvisades till tingsrätten för rådgivning om ev. utredning och åtgärd. Då G.N. var registrerad som C:s far i folkbokföringsregistret vidtogs inga ytterligare åtgärder förrän 1998-11-10 när en av handläggarna på familjerätten diskuterade frågeställningar i ärendet med en notarie på Solna tingsrätt. Rekommendationen från tingsrättsnotarie var att diskutera ärendet vidare med kommunens egen jurist. I samband med samtalet med notarien skickades per fax Solna tingsrätts dom om äktenskapsskillnad mellan modern och äkta mannen till familjerätten (bilaga 2 [*här utelämnad; JO:s anmärkning*]).

De kontakter familjerätten tagit med olika instanser, länsstyrelsens socialkonsulent och tingsrätt bl a för att få råd om, och i så fall hur, familjerätten skulle agera i ärendet, har inte kunnat ge några direktiv. Samtliga kontakter har endast och tydligt visat att ärendet är mycket ovanligt.

G.N. fortsatte under hösten 1998 att kontakta tjänstemän på socialförvaltningen och hävda att familjerätten handlagt faderskapsutredningen vid C:s födelse felaktigt.

1998-11-12, efter att polisen meddelat att G.N. tagit kontakt med dem i ärendet, beslöts att inleda utredning om faderskapet. Bedömningen gjordes då att det var nödvändigt att ta kontakt med modern för att häva faderskapspresumtionen för den man hon var gift med vid barnets födelse, trots att detta inte fanns registrerat i svensk folkbokföring. Vad som sedan dess har gjorts i ärendet har redovisats i familjerättens tidigare nämnda skrivelse - med bilagor - till JO. Sedan skrivelsen skickades till JO har modern uteblivit från ytterligare en besökstid och hon har inte heller på annat sätt tagit kontakt med familjerätten. Handläggaren har per brev informerat henne om att ärendet kommer att överlämnas till advokat för att fortsätta att driva hävandet av äkta mannens faderskap i tingsrätten. G.N. har för kännedom fått kopior av de brev som hittills skickats till modern.

En anledning till att utredning inte har inletts förrän i november 1998 är att de tjänstemän som G.N. har haft kontakt med på socialförvaltningen inte har uppfattat att han är tveksam till om han är C:s biologiska far. Han har uppgett att familjerätten handlagt ärendet felaktigt och att C. saknar juridisk far vilket har emotsagts av kontroller med folkbokföringsregistret som har visat att G.N. är registrerad som C:s far. Han har inte heller önskat att socialtjänsten skulle ta kontakt med C:s mor i ärendet.

I övervägandena i samband med att G.N. kontaktat familjerätten har också vägts in att han först 1997, i samband med försäkringskassans återkrav för utgivet underhållsstöd, har kontaktat familjerätten, trots att moderns äktenskapsskillnad blev klar redan 1994.

G.N. yttrade sig över remissvaret.

Kammarrätten i Stockholm anförde i sin dom den 10 juni 1998 (mål nr 8687-1997) angående G.N:s återbetalningsskyldighet för underhållsstöd enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) avseende C. bl.a. följande.

Av bekräftelse daterad den 10 augusti 1993 framgår att godkännande från mannen i äktenskapet saknas. Hävandet av faderskapspresumtionen har, såvitt utredningen visar, därför inte skett på föreskrivet sätt. Kammarrätten finner under sådana förhållanden att någon återbetalningsskyldighet inte kan åläggas G.N. på grundval av bekräftelsen.

Frågan är då om G.N:s uppgift att han är far till C. kan föranleda att han, trots att faderskapspresumtionen enligt 1 kap. 1 § föräldrabalken inte hävts, ändå kan åläggas återbetalningsskyldighet. Enligt 22 § andra stycket USL kan en man åläggas återbetalningsskyldighet, trots att faderskapet inte är fastställt, om det pågår ett mål om fastställande av faderskap till ett barn och det finns sannolika skäl för att den instämde är far till barnet. Någon talan om hävande av faderskapspresumtion eller fastställande av faderskap är, såvitt framkommit, inte väckt. Kammarrätten finner att förutsättningar för att ålägga G.N. återbetalningsskyldighet på denna grund inte föreligger. - Det förhållandet att han är registrerad som far i folkbokföringsregistret föranleder ingen annan bedömning.

JO tog del av journalanteckningarna avseende tiden efter det att remissvaret upprättades.

Enligt journalanteckning den 21 januari 1999 hade förvaltningen erhållit följande besked från den advokat som konsulterats: Advokaten kan inte driva ärendet i tingsrätt; en stämningsansökan skulle avvisas av tingsrätten. I nuvarande situation är inte socialnämnden barnets företrädare. Även om modern skulle ha medverkat skulle man inte kunnat skicka in en stämningsansökan ”då situationen i folkbokföringen rent faktiskt är korrekt”. Eventuellt kan vårdnadshavarna själva agera och försöka få tingsrätten att ta upp ärendet.

Av en journalanteckning framgår att ärendet avslutades den 27 augusti 1999 med motiveringen att nämnden inte kunde agera mer i saken.

I ett beslut den 8 september 2000 anförde *JO André* följande.

Om modern är gift vid barnets födelse skall, enligt 1 kap. 1 § föräldrabalken (FB), mannen i äktenskapet anses som barnets far. Av 2 § samma kapitel framgår att faderskapspresumtionen kan hävas antingen genom rättens förklaring att annan man är barnets far (första stycket) eller genom att mannen i äktenskapet godkänner annan mans bekräftelse att han är barnets far (andra stycket).

Om modern inte är gift vid barnets födelse fastställs, enligt 1 kap. 3 § FB, faderskapet genom bekräftelse eller dom. I 1 kap. 4 § FB föreskrivs bl.a. att bekräftelsen skall skriftligen godkännas av socialnämnden och modern.

Den 10 augusti 1993 bekräftade G.N. skriftligen att han är far till barnet C. Samma dag godkändes faderskapsbekräftelsen av modern T.M., som då var sambo med G.N., och socialnämnden. Vid denna tidpunkt hade nämnden – såvitt utredningen visar – ingen uppgift om att T.M. var gift med en annan man när C. föddes. Det finns därför inte anledning att rikta kritik mot att nämnden godkände G.N:s bekräftelse av faderskapet.

Frågan i ärendet gäller nämndens agerande efter det att den hösten 1997 av G.N. underrättats om att T.M. var gift med F.P. vid tidpunkten för sonen C:s födelse.

G.N:s – såvitt framkommit – oemotsagda uppfattning är att han är biologisk far till C. G.N:s faderskapsbekräftelse saknar emellertid F.P:s godkännande. Det ankommer ytterst på allmän domstol att lösa den konflikt som här uppstått mellan faderskapspresumtionen å ena sidan och faderskapsbekräftelsen å den andra. Som JO bör jag i princip inte föregripa en sådan eventuell prövning.

I 2 kap. 9 § första stycket FB stadgas att om en viss man enligt 1 kap. 1 § FB skall anses som far till ett barn som står under någons vårdnad och barnet har hemvist i Sverige, skall socialnämnden, om vårdnadshavaren eller någon av vårdnadshavarna eller mannen begär det och det är lämpligt, utreda om någon annan man kan vara far till barnet. Enligt lagtexten är sålunda kretsen av de personer som av socialnämnden kan påkalla en utredning ganska snäv och omfattar t.ex. inte annan man än den som modern var gift med vid barnets födelse. I förarbetena till bestämmelsen har emellertid förutsatts att nämnden utan stöd av särskild bestämmelse skulle kunna medverka vid utredning om faderskapet till barn som fötts under äktenskap, när nämnden med hänsyn till barnets bästa och övriga omständigheter finner skäl därtill. Enligt förarbetsuttalandena kan nämnden inleda utredning på begäran av andra personer än de som uppräknas i lagtexten. Nämnden kan också företa utredning på eget initiativ (se prop. 1975/76:170 s. 305 f. och 321).

Förhållandena får i förevarande fall, när G.N. meddelat att T.M. var gift vid tidpunkten för C:s födelse, anses ha varit sådana att det ankommit på socialförvaltningen att inleda en utredning rörande faderskapsfrågan. Situationen har varit mycket speciell och jag har förståelse för att socialförvaltningen åtminstone till en början ställde sig frågande till sin roll i sammanhanget.

Förvaltningen borde rimligen ha vänt sig till juridisk expertis för att få råd om de olika handlingsalternativ som fanns. Av utredningen framgår att det dröjde cirka ett år innan advokat kontaktades. Den tiden framstår som för lång.

Kammarrättens i Stockholm dom, som redogjorts för ovan, illustrerar vilka följder oklarheten rörande faderskapet kan få. Att det råder osäkerhet rörande en så viktig fråga är självfallet inte tillfredsställande.

Nämnden fungerar i viss utsträckning som ställföreträdare för barn. I mål om fastställande av faderskap förs barnets talan av nämnden och/eller modern (3 kap. 5 § FB). När det gäller mål om hävande av faderskapspresumtionen får nämnden däremot inte föra barnets talan. I sådana mål förs underårigt barns talan av förmyndare eller god man när sådan enligt 11 kap. skall förordnas (3 kap. 4 § FB). Finner socialnämnd att det ligger i barnets intresse att talan om hävande av faderskapspresumtionen väcks skall nämnden hos överförmyndaren anmäla behov av att god man förordnas för barnet (42 § socialtjänstförordningen [1981:750]). Den gode mannen kan sedan väcka talan för barnet. En talan om hävande av faderskapspresumtionen kan, enligt 3 kap. 13 § FB, förenas med en talan om fastställande av faderskap.

Det framstår som angeläget att skapa full klarhet rörande faderskapet för C. Såvitt framgår av utredningen har inte C:s mor velat medverka för att utreda saken och G.N. har inte heller väckt talan i frågan. Nämnden har inte behörighet att för egen del eller som företrädare för C. väcka talan om hävande av faderskapspresumtionen. Det kan därför finnas anledning för nämnden att göra anmälan till överförmyndaren om att C. eventuellt har behov av god man. Jag utgår från att nämnden tar ställning till den frågan med anledning av vad som kommit fram i ärendet här.

Passiv handläggning av ett ärende angående fastställande av faderskap

(Dnr 2475-1999)

Vid inspektion av familjerättsgruppen vid Service- och arbetsmarknadsnämnden i Örebro kommun den 12–15 april 1999, JO:s dnr 1398-1999, uppmärksammades bl.a. ett icke avslutat ärende rörande fastställande av faderskap för A., född 1991.

Av handlingarna i ärendet angående A. framgick sammanfattningvis följande. Modern hade uppgivit namnet på den man som hon ansåg vara far till barnet men hon ville inte medverka till att faderskapet fastställdes. Mannen i fråga var tveksam till faderskapet och önskade en blodprovsutredning. Han flyttade någon gång under åren 1992 eller 1993 till USA men lämnade dessförinnan ett blodprov. Modern meddelade så småningom att hon inte avsåg att låta ta blodprov på sig och barnet. Därefter finns anteckningar i akten om telefonkontakt eller besök vid sju tillfällen.

I Örebro kommun handlades de familjerättsliga ärendena vid en kommungemensam verksamhet, familjerättsgruppen. Familjerättssekreterarnas handläggning har skett med stöd av delegation från vederbörande kommundels-

nämnd. Ansvarig kommundelsnämnd i ärendet angående A. var Vasa kommundelsnämnd i Örebro kommun.

JO beslutade att inhämta utredning och yttrande rörande handläggningen av faderskapsärendet från Vasa kommundelsnämnd i Örebro kommun. Nämnden skulle i yttrandet särskilt redovisa sin syn på handläggningstiden, om nämnden med större kraft borde ha verkat för att alla berörda skulle lämna blodprov för fastställande av faderskapet och om nämnden kontinuerligt följer upp de faderskapsärenden som nämnden svarar för.

Nämnden överlämnade följande remissvar.

I Örebro kommun handläggs det familjerättsliga arbetet vid en kommungemensam verksamhet, familjerättsgruppen. Med stöd av delegation från kommundelsnämnden har familjerättssekreterarna att besluta om godkännande av faderskapsbekräftelser.

Till nämnden anmäls kontinuerligt de beslut om godkännande som fattats. Det är också nämnden som beslutar om nedläggning av faderskapsutredning, då de besluten inte går att delegera till tjänsteman.

Någon övrig uppföljning av familjerättens enskilda ärenden görs ej av nämnden.

Nämnden kommer med anledning av frågan om uppföljning att begära att de faderskapsutredningar som ej avslutats inom ett år framgent skall rapporteras till nämnden.

Beträffande faderskapsutredningen rörande A. hänvisas till handläggarens redogörelse av ärendets handläggning.

Till remissvaret fogades en redogörelse som hade upprättats av familjerättssekreteraren Inger Thorstensson. Av redogörelsen framgick att modern hade uppgett namnet på den man som var far till barnet men att modern inte velat medverka till att faderskapet fastställdes. Inger Thorstensson redogjorde även närmare för bakgrunden till moderns vägran och anförde vidare följande.

Mannen ifråga var tveksam till om han var far till barnet och önskade en blodprovsutredning. Modern sade då, i februari 1992, inget om att hon inte var villig att låta ta blodprov på sig och barnet.

Det visade sig senare att mannen flyttat till USA och min kontakt med honom skedde genom ambassaden. Han hade låtit ta blodprov på sig innan han lämnade Sverige och var angelägen att få veta svaret på blodprovsundersökningen.

Modern fick flera påminnelser att hon skulle se till att blodprov blev taget från henne och barnet. Hon hade olika förklaringar till att det dröjde. Pojken hade haft en långdragen förkylning. En del andra hinder hade också uppstått. När jag krävde besked av modern om hon verkligen ville ta blodprov, fick jag veta att hon inte tänkte ställa upp på detta.

I maj 1993 meddelade jag Rättsserologiska institutet att modern förklarat att hon inte skulle låta ta blodprov på sig och barnet. Det innebar att ärendet inte kunde fullföljas. Mannen informerades genom ambassaden.

Min fortsatta kontakt med modern har mestadels skett per telefon.

Modern har känt sig nöjd med att ha ensam ansvaret för A. Hon är förvissad om att det skulle uppstått en rad konflikter, inte minst för pojken om pappan och hans släkt varit delaktig i A:s uppfostran.

Vi har också pratat om när A. kommer med frågor om sin pappa. Modern är medveten om att hon måste kunna ge svar. Jag har också berättat för henne att under senare år har det flera gånger hänt, att jag blivit uppringd av vuxna ungdomar, som undrat vad det beror på att faderskapet i deras fall inte blivit fastställt.

Jag ser det som ett personligt värde för A. att faderskapet blir fastställt och det har jag försökt förklara för modern. Hon har svårt att helt dela min uppfattning, men kan i viss mån hålla med. I dag lever hon och A. under trygga och lugna förhållanden. Modern menar att det är viktigare för pojken än att ha en far som till varje pris kommer att kräva sin ”rätt”. Hon är osäker på om fadern skulle acceptera att pojken växer upp hos henne. Det är fadern och hans familj, som bestämmer över barnet och var det skall bo. Moderns oro över vad som kan hända A. om faderskapet blir fastställt måste givetvis tas på allvar.

Om ärendet läggs ner arkiveras det. Nämnden har då ingen skyldighet att ta initiativ till ytterligare kontakt. Det blir mamman eller barnet självt som får ta initiativ till om utredningen skall tas upp på nytt.

Jag har velat hålla utredningen öppen och har med jämna mellanrum haft kontakt med modern. Min erfarenhet är att när ett barn kommer med så personliga frågor, som gäller vem som är deras far, så får det oftast modern att tänka till igen. Det är ett personligt värde för A., att han får veta vem som är hans far.

Det modern och jag nu kommit överens om är att vi tillsammans skall gå igenom det jag har skrivit och om det är något ytterligare hon vill tillägga. Det är med tanke på A. om han en dag själv vill läsa i sin faderskapsakt.

Modern håller fast vid att faderskapet inte skall fastställas och jag kommer nu att föreslå Nämnden att faderskapsutredningen läggs ner jml 2 kap. 7 § Föräldrabalken.

Modern är informerad om att hon kan begära att faderskapsutredningen tas upp på nytt.

Min bedömning är att jag i barnets intresse gjort det som varit möjligt för att påverka modern att medverka till blodprovsundersökning för att faderskapet skall kunna fastställas.

JO inhämtade och tog del av Sociala utskottets i Vasa kommundelsnämnd beslut den 14 oktober 1999, § 75, genom vilket utredningen om faderskapet för A. lades ned.

I ett beslut den 11 maj 2001 anförde *JO André* följande.

Enligt 2 kap. 1 § föräldrabalken (FB) har socialnämnden en skyldighet att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist i Sverige. Av detta följer att socialnämnden inte är bunden av moderns ståndpunkt. Även om hon inte vill medverka skall faderskapet fastställas. Av 2 kap. 6 § FB framgår att nämnden bör verka för att blodundersökning äger rum beträffande modern, barnet och den som kan vara fader till barnet, om denne begär det. Nämnden har emellertid inte några tvångsmedel till sitt förfogande.

Nämnden kan, som företrädare för barnet, väcka talan om fastställande av faderskap (3 kap. 5 § FB). I ett mål om fastställande av faderskap kan rätten på yrkande av någon av parterna eller när det annars behövs förordna om blodundersökning (1 § lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap). Av 2 § samma lag framgår att rätten vid vite kan förelägga den som avses med ett förordnande om blodundersökning enligt 1 § att med intyg av behörig sakkunnig visa att sådant blodprov som behövs för blodundersökning har tagits. Enligt 2 a § kan rätten, om inte ett föreläggande om vite har iakttagits, i stället för att förelägga nytt vite förordna om biträde av polismyndighet för att undersökningen skall komma till stånd.

I 2 kap. 8 § andra stycket FB sägs att en utredning om faderskap bör bedrivas skyndsamt och att utredningen skall vara slutförd inom ett år från barnets födelse om inte särskilda skäl föranleder annat. Som exempel på sådana omständigheter som kan vara skäl för att ettårstiden överskrids nämns i förarbetena till bestämmelsen att socialnämnden har haft stora svårigheter att få tag i aktuella män eller att medicinsk utredning har dragit ut på tiden (prop. 1969:124 s.106).

Enligt 2 kap. 7 § FB får socialnämnden lägga ned en påbörjad utredning om faderskapet, om det

visar sig omöjligt att få erforderliga upplysningar för bedömning av faderskapsfrågan,
framstår som utsiktslöst att försöka få faderskapet fastställt av domstol,
har lämnats samtycke av modern eller en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 4 kap. 5 a § till adoption av barnet, eller
av särskilda skäl finns anledning att anta att fortsatt utredning eller rättegång skulle vara till men för barnet eller utsätta modern för påfrestningar som innebär fara för hennes psykiska hälsa.

I förevarande fall har handläggningen av faderskapsärendet hos nämnden pågått omkring åtta år. Det kan ofta finnas förklaringar till att utredningen inte kan avslutas inom den tid, ett år, som anges i 2 kap. 8 § andra stycket FB. Ett skäl till att handläggningstiden blir lång kan vara att det finns flera män som kan vara far till barnet och att det kan vara svårt att få kontakt med dem. Det förekommer även att modern inte vill medverka i utredningen. Nämnden har då en viktig pedagogisk uppgift att för modern förklara hur angeläget det är att faderskapet fastställs och detta arbete måste självfallet tillåtas ta förhållandevis lång tid.

När det gäller nämndens handläggning av ärendet rörande A. anser jag att ärendet har hanterats på ett alltför passivt sätt och att handläggningen därigenom har kommit att dra ut på tiden på ett oacceptabelt sätt. Jag vill härvid särskilt peka på följande.

Av utredningen framgår att den man som modern utpekat som far till A. var tveksam till faderskapet och ville ha det bekräftat genom en blodprovsundersökning. Han lämnade för egen del ett sådant prov. Det stod i var fall i maj månad 1993 klart för handläggaren att varken modern eller A. skulle lämna något blodprov. Det har ankommit på handläggaren att försöka övertala modern att lämna blodprov från sig och barnet. Sådana övertalningsförsök har också förekommit. Att modern sannolikt inte skulle ändra sin inställning framgår av en journalanteckning den 8 september 1993 då modern vid ett telefonsamtal med handläggaren förklarade att hon inte ville diskutera A:s far och att modern ”känner sig nöjd över att hon vägrade låta ta blodprov på sig och A”. Nästa journalanteckning är daterad den 28 november 1994, dvs drygt ett år senare. Av den framgår följande.

Pratar med modern per telefon. Hon pratar gärna om A. Samtalet blir genast mera ansträngt när jag vill prata med henne om faderskapet. Jag har vid tidigare tillfällen förklarat för henne att A. har rätt till att få veta vem som är hans pappa. Den dagen kommer då A. frågar efter sin pappa. Modern säger, att hon

tänker på det ibland och att måste kunna ge ett svar. Jag förklarar för modern varför jag varje gång frågar henne efter faderskapet. Min erfarenhet säger, att ett barn inte ska behöva ställas inför det faktum att mamma inte velat att faderskapet ska fastställas. Modern är tyst en lång stund och säger sedan. Jag tror jag vet vad som är bäst för mitt barn. Jag talar om för modern att jag inte är beredd att lägga ner ärendet. Hon tycker det är OK att vi har kontakt.

Som framgår av det nyss sagda hade modern inom ramen för en rättegång kunnat åläggas att lämna blodprov från sig och A. Ytterst hade domstolen kunnat förordna om handräckning av polis för att få blodprov (se 2 a § lagen om blodundersökning m.m. vid utredning om faderskap). Mot den bakgrunden och de övriga uppgifter rörande faderskapet som nämnden hade tillgång till är det mycket som talar för att nämnden borde ha väckt talan angående faderskapet. Handläggaren borde därför, när det stod klart för henne att modern inte skulle medverka i utredningen, till nämnden ha hänskjutit frågan om ärendets vidare handläggning. Den omständigheten att nämnden inte i vart fall vid denna tidpunkt tog ställning till hur ärendet fortsättningsvis skulle hanteras är helt oacceptabelt.

Om en faderskapsutredning inte har kunnat avslutas inom ett år kan det vara lämpligt att ärendet föreläggs nämnden så att den får möjlighet att ta ställning till om fortsatt utredning är meningsfull eller om utredningen skall läggas ned eller överlämnas för rättslig prövning. Det är naturligtvis inte tillfredsställande att nämnden inte har haft några rutiner för uppföljning av faderskapsutredningar. Som framgått av remissyttrandet skall de faderskapsutredningar som inte har avslutats inom ett år i fortsättningen rapporteras till nämnden. Jag finner därför inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid den saken.

Efter det att JO begärt yttrande från kommundelsnämnden rörande handläggningen av faderskapsärendet beslutade nämnden den 14 oktober 1999 att lägga ned faderskapsutredningen enligt 2 kap. 7 § FB. Skälet till nedläggningen synes ha varit moderns motstånd mot att faderskapet skulle fastställas. Man kan naturligtvis mot bakgrund av det nyss sagda diskutera beslutets riktighet i sak. Jag har emellertid inte funnit skäl att göra något uttalande rörande nämndens beslut att lägga ned utredningen.

Fråga om sökandens rätt att i ett biståndsärende få lämna uppgifter muntligt

(Dnr 2445-2000)

I en anmälan till JO framförde K.S. klagomål mot sociala omsorgsförvaltningen i Nynäshamns kommun angående handläggningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd till reglering av en hyresskuld m.m. K.S. anförde bl.a. följande.

Jag har i brev till sociala omsorgsförvaltningen bett bl.a. om ett besöksdatum där hos någon handläggare.

I brev från omsorgsförvaltningen utlovades det mig en besökstid där för att diskutera inte bara en hyresskuld utan även andra ämnen. I ett brev dat. 2000-06-30 meddelas mig att ”besökstid ... blir ej aktuell”. Se bilaga (återgiven nedan). Man har gjort en enkel beräkning av min eventuella rätt till hjälp med

hyresskulden efter de uppgifter jag lämnat på normblankett. Ett besök hos omsorgsförvaltningen har vägrats mig.

Min hyresskuld måste ses i ett större sammanhang vilket jag hade för avsikt att diskutera med handläggare. Denna möjlighet har jag nu inte. Jag anser det var fel att neka mig besökstid hos handläggare och ber JO att undersöka saken.

I det nämnda brevet från sociala omsorgsförvaltningens biståndsteam, daterat den 30 juni 2000, lämnade förvaltningen följande besked.

Ang Er ansökan om ekonomiskt bistånd till hyresskuld.

Normberäkning är gjord enl bifogad kopia och visar ett överskott på 1 578 kr. Detta gör att inget bistånd till skuld kan utgå utan Ni ombedes omgående göra upp en avbetalningsplan med hyresvärden eller kronofogdemyndigheten. Ansökan om bistånd till skulder/hyresskulder prövas enl §6g socialtjänstlagen och beslut enl denna paragraf går ej att överklaga med förvaltningsbesvär.

I brev från mottagningsteamet anges att besökstid kommer att bokas men då vi inte har något utöver avslagsbeslutet att erbjuda blir detta ej aktuellt.

Efter remiss anförde Sociala omsorgsnämnden i Nynäshamns kommun i ett yttrande över anmälan följande.

K.S. är en ensamstående sjukpensionär, som 2000-06-14 ansökte om hyresskuld två månader.

Vid genomgång av K.S. ekonomi framkom, att han varje månad minst har ett normöverskott på 1.578 kronor. Detta föranledde socialsekreteraren, besluta att avslå K.S. framställan med hänvisning till normöverskottet. Samtidigt informerade socialsekreteraren om möjligheten, att omgående kontakta hyresvärden för en avbetalningsplan. I detta läge ansågs ej motiverat med en besökstid, vilket eventuellt kunde ha fördröjt en avbetalningsplans upprättande.

K.S. yttrade sig över remissvaret.

JO tog del av det aktuella avslagsbeslutet, daterat den 30 juni 2000.

I ett beslut den 23 oktober 2000 anförde *JO André* bl.a. följande.

Enligt 14 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) gäller följande. Vill en sökande, klagande eller annan part lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Av 54 § socialtjänstlagen (1980:620) följer att bestämmelsen gäller när det är fråga om ärenden som rör bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen.

Förevarande ärende hade inletts med en ansökan från K.S. om bistånd till reglering av en hyresskuld jämte omkostnader. Ärendet avsåg myndighetsutövning mot enskild. K.S. har till JO anfört att han i ett brev till förvaltningen bad om en besökstid. Denna uppgift har inte kommenterats i remissvaret, varför jag utgår från att den är korrekt. I sociala omsorgsförvaltningens skrivelse till K.S., daterad samma dag som avslagsbeslutet, angavs att det inte skulle bli aktuellt med bokning av en besökstid på grund av att förvaltningen inte hade något annat än avslagsbeslutet att erbjuda. I sociala omsorgsnämndens remissvar anges även att en besökstid eventuellt kunde ha fördröjt upprättande av en avbetalningsplan. De av förvaltningen och nämnden åberopade omständigheterna är inte sådana att de inskränker parts rätt att lämna uppgifter muntligt.

Bestämmelsen om möjlighet till muntlig handläggning är viktig för den enskildes rättssäkerhet. I enlighet med intentionerna i socialtjänstlagen skall socialtjänstens arbete bedrivas utifrån en helhetssyn på den enskildes totala sociala situation, oavsett hur kommunen har organiserat socialtjänsten. Av det som K.S. har anfört framgår det att han ville ta upp andra omständigheter än de rent ekonomiska förhållandena inför förvaltningens ställningstagande till hans ansökan. Genom förvaltningens agerande har han gått miste om denna möjlighet.

Handläggningen av en invändning om jäv i ett s.k. barnavårdsärende

(Dnr 788-2000)

I en anmälan till JO ifrågasatte B.B. Socialnämndens i Linköpings kommun handläggning av bl.a. en invändning om jäv som han hade gjort mot socialsekreteraren Kristina Granlund i ett barnavårdsärende.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Linköpings kommun för utredning och yttrande såvitt avsåg handläggningen av B.B:s invändning om jäv. Nämnden lämnade som sitt remissvar ett av socialchefen Inger Karlsson och enhetschefen Elisabeth Schylström upprättat yttrande vari anfördes följande.

B.B. framför, till handläggande socialsekreterare Kristina Granlund 000204, att han uppfattar att socialsekreterare Kristina Granlund är jävig och att hon har tagit ställning för modern eftersom socialsekreteraren har informerat modern om de ändrade omständigheterna kring S:s taxiresor till och från skolan.

Ett resonemang om hur en § 50-SoL utredning bedrivs när det finns två vårdnadshavare förs med B.B. och hans juridiska ombud P-A.B. B.B. beslutar sig för att acceptera Kristina Granlund som handläggande socialsekreterare.

000207 meddelar B.B. på utredande socialsekreterare Kristina Granlunds telefonsvarare att han anser att det är bäst att hon överlämnar handläggningen i ärendet till någon annan då han anser att Kristina Granlund är jävig. Utredningen ska ske korrekt och rättvist. B.B. vill förtydliga att han hävdar jäv mot Kristina Granlund. Den nya utredaren får inte haft kontakt med S., B. eller modern S. tidigare. B.B. vill att all kontakt och kommunikation i fortsättningen ska ske via ombudet P-A.B.. Samma dag ringer P-A.B. till socialsekreterare Kristina Granlund och meddelar att B.B. ifrågasätter initieringen av § 50-utredningen.

000207 informeras enhetschef Elisabeth Schylström om B.B:s uppfattning. Han anser att socialsekreterare Kristina Granlund är jävig. Enhetschef Elisabeth Schylström bedömer att det ej föreligger jäv och att socialsekreterare Kristina Granlund ska fortsätta handlägga ärendet.

000210 möte med ombud P-A.B., utredande socialsekreterare Kristina Granlund och Marianne Folkesson och enhetschef Elisabeth Schylström där socialtjänsten redogör för hur en § 50-SoL utredning bedrivs och vilka kontakter som tas.

000307 inkommer, per fax, en skrivelse från B.B. till socialchefen Inger Karlsson angående jäv för socialsekreterare Kristina Granlund.

000316 möte mellan B.B., P-A.B., socialchef Inger Karlsson och enhetschef Elisabeth Schylström. Ett resonemang om hur en § 50 utredning enligt SoL bedrivs när det finns två vårdnadshavare förs med B.B. och hans ombud. B.B. beslutar sig för att acceptera socialsekreterare Kristina Granlund som handläggare.

000329 Socialnämnden beslutar att jäv enl 25 § punkt 4, kommunallagen inte föreligger.
000406 Socialnämndens beslut expedieras.

B.B. yttrade sig över remissvaret.

Från socialförvaltningen i Linköpings kommun inhämtades per telefon att socialnämndens delegationsordning inte omfattade beslut varigenom en invändning om jäv prövas.

I ett beslut den 3 april 2001 anförde *JO André* bl.a. följande.

Av 38 § socialtjänstlagen följer att kommunallagens (1991:900) bestämmelser om jäv skall tillämpas hos socialnämnden. Reglerna återfinns i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen. Regleringen avseende jäv i 6 kap. kommunallagen är uttömmande och avser all handläggning hos nämnderna, oavsett om det är fråga om ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller inte. Bestämmelserna gäller både förtroendevalda och de anställda tjänstemännen. Även de tjänstemän som utreder och föredrar ett ärende inför nämnd eller annan beslutsfattare omfattas av jävsbestämmelserna.

I 6 kap. 25 § kommunallagen är jävsgrunderna indelade i fyra grupper. I förevarande ärende är det bestämmelsens punkt 4 om s.k. delikatessjäv som är av intresse. Enligt denna punkt är en förtroendevald eller en tjänsteman jävig vid handläggningen av ett ärende om det (utöver vad som anges i punkterna 1–3) finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. En tjänsteman eller förtroendevald som är jävig får enligt 6 kap. 24 § kommunallagen inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom skall, enligt samma lagrum, självmant ge det tillkänna.

Delikatessjäv kan utgöras av att en handläggare är vän eller ovän med den som är part i ärendet. Vidare kan det vara fråga om delikatessjäv vid ett markant beroendeförhållande mellan handläggaren och parten. Även den som särskilt engagerar sig i saken på ett sätt som ger anledning att anta att det brister i förutsättningarna för en objektiv bedömning av ärendet skulle kunna anses jävig på denna grund (jfr prop. 1971:30 s. 343).

Jag vill i sammanhanget även nämna att jävsreglerna är ett uttryck för den övergripande objektivitetsprincipen som är fastlagd i grundlag. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen skall bl.a. förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I 6 kap. 24 § tredje stycket kommunallagen regleras prövningen av jävsfrågan. Normalt skall ett konstaterat jäv leda till att den jävige inte tar befattning med ärendet. I de flesta fall behöver inte nämnden fatta ett formellt beslut i jävsfrågan. Den jävige avstår självmant och ersätts med annan person. Om den som utpekats som jävig inte anser sig jävig måste dock nämnden avgöra jävsfrågan genom ett formellt beslut. Nämnden är skyldig att snarast fatta ett sådant beslut.

Av utredningen framgår att det inte var förrän B.B. den 7 mars 2000 tog upp jävsfrågan i ett till socialchefen ställt faxmeddelande som förvaltningen uppfattade att det rörde sig om en ”formell jävsinvändning”. Enligt min me-

ning har B.B. redan genom det som han framfört den 7 februari 2000 tagit upp frågan på ett sådant sätt att det stod klart att han gjorde gällande att Kristina Granlund var jävig. Hur en jävsinvändning görs – muntligen eller skriftligen – saknar självfallet betydelse.

Eftersom Kristina Granlund inte har ansett sig jävig och då prövning av jävsinvändningar inte har delegerats har socialnämnden varit skyldig att snarast avgöra jävsfrågan genom ett formellt beslut. B.B:s jävsinvändning borde således ha blivit föremål för nämndens prövning mycket snabbare än som skedde. Först vid nämndens sammanträde den 29 mars 2000 har jävsfrågan tagits upp. Det kan för övrigt ifrågasättas om det vid den tidpunkten fortfarande fanns någon jävsinvändning att ta ställning till eftersom B.B. efter mötet den 16 mars 2000, såvitt framgår av vad som anförts i remissyttrandet, ”beslutar sig för att acceptera socialsekreterare Kristina Granlund som handläggare”.

Jag finner sammanfattningsvis anledning att rikta kritik mot handläggningen av jävsfrågan. Jag vill här allmänt framhålla att det för den enskilde är av största vikt att jävsinvändningar hanteras korrekt och med erforderlig skyndsamhet.

Hälso- och sjukvård

En legitimerad psykolog har som partssakkunnig åt försvaret i ett brottmål avgivit två sakkunnigyttranden. Fråga om han genom dessa åtgärder står under Socialstyrelsens tillsyn. Även kritik mot Socialstyrelsen för handläggningen av tillsynsärendet

(Dnr 3160-1999)

Bakgrund

Leg. psykologen B.E. är docent i psykologi och enhetsansvarig för Utredningsmetodiska forskningsenheten vid Högskolan, numera Universitetet, i Örebro. Som partssakkunnig åt försvaret i ett brottmål avgav han bl.a. sakkunnigyttranden.

I det aktuella målet anförde Göta hovrätt i dom den 8 augusti 1997 (mål B 247/97) under domskälen bl.a. följande: ”B.E:s analys av utsagorna i målet samt kritik mot olika myndighetspersoner och tingsrättens sätt att resonera framstår närmast som en i beteendevetenskapliga termer klädd plädering för (den tilltalades) sak. Utlåtandena och uppgifterna under förhöret i hovrätten är så ensidiga att vad där anförs knappast har något bevisvärde.”

I en skrivelse den 18 december 1997 ställd till Socialstyrelsen och med rubriken *Ang. leg. psykolog B.E:s agerande i mål rörande sexualbrott mot barn, Åklagarkammarens i Skövde mål nr C 2201-95* anförde kammaråklagaren Inger Sand i huvudsak följande: ”Jag har i egenskap av åklagare i rubricerat mål med förvåning noterat att leg. psykolog B.E., privat sakkunnig i målet, både i tingsrätten och hovrätten uttalat sig i skuldfrågan. Agerandet förefaller ej vara i överensstämmelse med Sveriges Psykologförbunds etiska principer, riktlinjer och råd.” Inger Sand återgav vidare vad Göta hovrätt anfört ovan samt upplyste om att hon kunde tillhandahålla kopior av B.E:s skriftliga utlåtanden och bandade förhör med honom.

I en skrivelse den 20 augusti 1998 ställd till leg. psykolog B.E. åberopade Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Örebro, bl.a. det aktuella hovrättsuttalandet samt anförde vidare följande.

Vad som förevarit under domstols förhandlingar avseende förhör med Er saknar styrelsen befogenhet att pröva. Däremot är det sannolikt att Era skriftliga utlåtanden/yttranden till domstolarna faller in under de bestämmelser som gäller vid utfärdande av intyg enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 1981:25) för hälso- och sjukvårdspersonalen om avfattande av intyg m.m., samt 7 § lag (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården.

Styrelsen har i beredningen av ärendet övervägt olika handlingsalternativ, men valt att stanna med denna skrivelse till Er med följande bedömning.

Det finns skäl att med skärpa påminna om Era åligganden att tillämpa styrelsens ovan nämnda föreskrifter, vari framgår bl.a. att hälso- och sjukvårdspersonalen skall noga se till att man endast uttalar sig om förhållanden som man har tillräcklig kännedom om och att intyg kan få avgörande betydelse i såväl offentliga som enskilda rättsförhållanden (punkt 1). Intygsutfärdaren bör sträva efter att endast avge sådana intyg som innebär en opartisk bedömning och skall vara objektiv då han samlar in det material som han skall

grunda intyget på. Intyget kan behöva grundas på upplysningar även från andra personer än sådana som anvisats av den som begär intyget, vilket ofta är fallet då parter med skilda intressen står mot varandra t.ex. vid tvist (punkt 4). Det är angeläget att ett intyg inte ges ett innehåll som kan uppfattas som nedsättande eller kränkande för den person det gäller eller någon honom närstående. Uttalanden som kan uppfattas som uttryck för nedsättande moraliska eller sociala värderingar skall undvikas (punkt 7).

Mot bakgrund härav är det ytterst anmärkningsvärt att notera Göta hovrätts bedömning i sin dom av vad Ni till de aktuella domstolarna anfört såsom legitimerad psykolog. Styrelsen kommer emellertid för närvarande inte att vidta någon ytterligare åtgärd.

Anmälan

I en anmälan den 20 augusti 1999 till JO klagade B.E. på Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Örebro, för att styrelsen riktat kritik mot honom för hans åtgärder som sakkunnig i ovannämnda brottmål. Enligt B.E.

– var Socialstyrelsen inte behörig att ha tillsyn över honom eftersom han inte avgivit yttrandet som psykolog i hälso- och sjukvårdsverksamhet utan som metodforskare och
– för det fall styrelsen skulle vara behörig, hade styrelsen inte kommunicerat handlingarna i tillsynsärendet med honom. Han hade heller inte beretts tillfälle att överklaga tillsynsbeslutet.

Slutligen hade Socialstyrelsen inte preciserat eller gjort begripligt vari påstådda brister i sakkunnigyttrandena skulle bestå utöver att han inte borde framföra kritiska iakttagelser.

Om sin bakgrund och det aktuella uppdraget anförde B.E. följande. Han erhöll psykologexamen 1973 och doktorsexamen (*samhällsvetenskapliga fakulteten, JO:s anm.)* 1975 vid Uppsala universitet. Socialstyrelsens legitimation som psykolog erhöll han samma år som denna infördes, dvs. 1978. Han hade varit anställd som bitr. psykolog vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala 1976, men hade efter detta inte innehaft anställning som hälso- och sjukvårdspersonal. Han är anställd som universitetslektor i psykologi (i praktiken med inriktning på socialt arbete) vid Högskolan i Örebro. I februari 1980 erhöll han regeringsfullmakt för en ordinarie tjänst som universitetslektor i psykologi vilken han fortfarande innehar på heltid. Han har som docent i psykologi och enhetsansvarig för Utredningsmetodiska forskningsenheten vid högskolan av en advokat cirka november 1996 fått och accepterat uppdrag som partssakkunnig åt försvaret i ett brottmål. Att han även var legitimerad psykolog torde helt ha saknat betydelse för uppdragsgivaren ungefär på samma sätt som hans arbetsgivare inte hittills tillskrivit detta någon betydelse. Uppdraget sammanhängde uppenbarligen med hans forskningskompetens och forskningserfarenhet. Innebörden av uppdraget var inte att göra någon klinisk bedömning. Granskningen avsåg förundersökningsmaterial och metodiken var textanalytisk och källkritisk gentemot befintliga data.

B.E. framhöll också att arbetet utförts inom högskolans uppdragsverksamhet.

I anmälan riktade B.E. även klagomål mot Göta hovrätt och kammaråklagaren Inger Sand. Anmälan i den delen handlades i ärende 3074-1999 och avgjordes den 1 september 1999 genom beslut av chefsJO Claes Eklundh.

Utredning

Anmälan remitterades till Socialstyrelsen för utredning och yttrande i de delar klagomålen riktades mot styrelsen. I remissvar anförde Socialstyrelsen, rättsavdelningen, följande.

B.E. är legitimerad psykolog och har i samband med en brottmålsrättegång ingivit sakkunnigutlåtanden till tingsrätt och hovrätt. Dessa utlåtanden har kritiserats i hovrättens dom och efter domen har åklagaren påtalat denna kritik för Socialstyrelsen. B.E. har därvid bl.a. kritiserats för att utlåtandena varit ensidiga och utan bevisvärde och att hans insats snarast får liknas vid en plädering för den tilltalade.

Styrelsen har alltsedan åliggande- och disciplinpåföljdslagens tillkomst hävdat att en legitimerad yrkesutövare står under Socialstyrelsens tillsyn i den situation som är aktuell här (jfr. prop. 1993/94:149, bl.a. s. 56-57 och 79). Någon möjlighet till disciplinär åtgärd föreligger dock inte. Ett beslut från tillsynsmyndighetens sida som rör sådan verksamhet kan därför enbart utmynna i kritik i de fall Socialstyrelsen finner att förutsättningar föreligger för att inta en sådan hållning gentemot den legitimerade. Eftersom Socialstyrelsen i detta fall således kommit fram till att B.E. står under styrelsens tillsyn medför det bl.a. att Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 1981:25) för hälso- och sjukvårdspersonalen om avfattande av intyg m.m. ansetts tillämpliga.

Sakkunnigutlåtanden likställs därvid med sådana intyg vars utformning och innehåll regleras i dessa föreskrifter.

Socialstyrelsens tillsyn i denna form utgör inte myndighetsutövning mot enskild och de beslut som denna tillsyn mynnar ut i är inte överklagbara. Det fanns därför inte någon ovillkorlig skyldighet att kommunicera befintligt utredningsmaterial med B.E. Som JO den 8 oktober 1999 funnit i ärendet 2404-1998 utesluter detta konstaterande inte att förvaltningslagens regler i dessa delar ändå tillämpas. Det blir en bedömningsfråga hur tillsynsmyndigheten skall gå tillväga och omständigheterna i det enskilda fallet får bli avgörande. När det gäller B.E. var det så att han väl kände till utredningsmaterialet, dvs. hans egna två utlåtanden samt tingsrätts- och hovrättsdom. Det enda som tillförts ärendet härutöver är åklagarens skrivelse till Socialstyrelsen den 18 december 1997, vilken inte kan anses ha tillfört ärendet några nya sakuppgifter. I det aktuella fallet fanns det därför knappast anledning för Socialstyrelsen att kommunicera detta material med B.E.

Socialstyrelsen har i sitt beslut den 20 augusti 1998 uttalat att prövningen avser endast B.E:s sakkunnigutlåtanden. Styrelsen hävdade då att B.E. gjort avsteg från punkterna 1, 4 och 7 i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 1981:25) för hälso- och sjukvårdspersonalen om avfattande av intyg m.m. Budskapet till B.E. i beslutet var att om han i sitt uppdrag tillämpat föreskrifterna, är det mindre troligt att hovrätten i sina domskäl uttalat sig på det sätt som nu kom att ske.

En centralt placerad enhet inom Socialstyrelsen kan inte överpröva ett beslut som fattats av en regional tillsynsenhet. Någon skyldighet för Socialstyrelsen att självmant ompröva beslutet enligt 27 § förvaltningslagen har inte förelegat. Frågan är då om B.E:s yrkande den 26 augusti 1998 att ”Socialstyrelsens ledning upphäver/undanröjer den beslutsskrivelse som upprättats” får tolkas som en begäran om omprövning. Rent språkligt kan detta knappast sägas ha varit fallet. En helt annan fråga är att B.E. i sin anmälan till JO argumenterar för att en omprövning borde ha skett. Styrelsens konstaterande i

beslutet den 30 november 1998 att skäl för omprövning inte förelåg måste därför anses vara riktigt.

B.E. har utöver de förhållanden som nu kommenterats även haft andra synpunkter på Socialstyrelsens agerande. Dessa synpunkter berör i huvudsak lämplighets- och bedömningsfrågor av olika slag. I denna del får följande framhållas. Ett uttalande i en hovrätts domskäl av det beskrivna slaget är en omständighet som i sig tveklöst kan utgöra underlag för kritik av en legitimerad yrkesutövare från tillsynsmyndighetens sida. Om ett utlåtande använts som processmaterial i ett brottmål måste rimligen domstolens ledamöter ha de bästa förutsättningarna att bedöma det processuella värdet och kvaliteten på ett sådant utlåtande i förhållande till det syfte utlåtandet skall tjäna. Det är viktigt att bl.a. så långt möjligt vara objektiv i alla de situationer i vilka en legitimerad yrkesutövare kan komma att göra uttalanden genom intyg eller utlåtanden. Hovrättens bedömning har uppenbarligen varit att B.E., med beaktande av att han anlitats av försvarssidan i målet, ändå inte levt upp till detta krav. Socialstyrelsen delar den bedömningen. Även B.E:s argumentation i dessa delar tillbakavisas därför.

B.E. inkom med ytterligare handlingar samt kommenterade remissvaret varvid han anförde bl.a. följande. Det textanalytiska yttrande som han hade producerat på uppdrag av en juristfirma utgör inte hälso- och sjukvårdsverksamhet och den åberopade lagstiftningen är därför inte tillämplig. Det framstår som orimligt att vidga lagens tillämpningsområde så som Socialstyrelsen gjort här. Mängder av andra yttranden som han i sin tjänst på Örebro universitet och som händelsevis innehavare av psykologlegitimation skriver skulle då lika gärna kunna falla under Socialstyrelsens tillsyn, t.ex. kritiska forskningsrapporter, rekommendationsbrev för elever, examinationsyttranden eller forskningsansökningar som inges till andra myndigheter. Forskningsbaserade sakkunnigyttranden av här aktuellt slag är i betydande utsträckning analoga med enklare forskningsrapporter i sin utformning. De anförda intygsbestämmelserna har aldrig utformats med tanke på detta slag av textanalytiska undersökningar. Det är anmärkningsvärt att Socialstyrelsen fortfarande inte kan preciserat klargöra vad som är felaktigt i hans yttranden, och styrelsen låtsas nu inte längre som i tidigare skrivelse att den själv granskat hans yttranden – i remissvaret hänvisas helt till hovrättens uttalanden och utan att styrelsen av hovrätten tagit reda på mer konkret vad som avsågs.

De aktuella yttrandena har funnits tillgängliga på Riksdagens ombudsmannaexpedition och är betecknade som

1. Sakkunnigyttrande över förundersökningsmaterial och annat relevant material i Falköpings tingsrätts mål nr B 181/95:2 undertecknat Högskolan i Örebro, Utredningsmetodiska forskningsenheten den 4 januari 1994
B.E.
Docent i psykologi, leg psykolog,
Universitetslektor i psykologi.

Yttrandet ingavs till Falköpings tingsrätt – enligt vad som framgår av dagboksbladet i målet – den 16 januari 1997. Det kan här antecknas att dateringen av yttrandet måste vara felaktig eftersom yttrandet hänför sig till omständigheter som inträffat långt senare.

2. Kompletterande sakkunnigyttrande över förhörsutskrifter från tingsrättsförhandlingar m m i Göta hovrätts mål B 247/97, allmän åklagare./. (tilltalad), angående våldtäkt undertecknat den 20 juli 1997
B.E.
Docent i psykologi, leg psykolog.

Detta yttrande ingavs till Göta hovrätt någon gång mellan tingsrättens dom den 7 mars och hovrättens dom den 8 augusti 1997.

I ett beslut den 27 april 2001 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Rättslig reglering

Regleringen av Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvården var under 1990-talet föremål för upprepade revisioner.

Fram till den l oktober 1994 gällde lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Denna lag ersattes vid den tidpunkten av dels lagen (l994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvård, *åliggandelagen*, som innehöll bestämmelser om tillsyn, dels lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område, *disciplinpåföljdslagen.* Den 1 januari 1997 trädde lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården i kraft, *tillsynslagen.* Åliggandelagen och disciplinpåföljdslagen gällde alltjämt, men bestämmelserna om tillsyn i åliggandelagen överfördes till tillsynslagen. Den 1 januari 1999 ersattes åliggandelagen, disciplinpåföljdslagen och tillsynslagen av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS, varvid bestämmelserna om Socialstyrelsens tillsyn överfördes i huvudsak oförändrade från tillsynslagen.

De av B.E. avgivna sakkunnigyttrandena har givits in till respektive domstol under år 1997 och Socialstyrelsens tillsynsbeslut är daterat i augusti 1998. Under dessa år gällde tillsynslagen.

Enligt 1 § tillsynslagen stod hälso- och sjukvården och dess personal under tillsyn av Socialstyrelsen. Med hälso- och sjukvårdspersonal avsågs enligt 2 § sådan personal som omfattades av åliggandelagen. Av 1 § åliggandelagen framgick att med hälso- och sjukvårdspersonal avsågs bl.a. den som har legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården. Av lagen (1984:582) om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m. framgick i sin tur att hit hörde legitimerade psykologer.

Enligt 4 § tillsynslagen skulle Socialstyrelsens tillsyn främst syfta till att förebygga skador och eliminera risker i hälso- och sjukvården. Styrelsen skulle genom sin tillsyn stödja och granska hälso- och sjukvårdspersonalens åtgärder. Vid allvarligare fel eller försummelser kunde styrelsen om det fanns skäl att ifrågasätta disciplinpåföljd eller återkallelse av legitimation – vilket krävde att det var fråga om yrkesutövning som hade samband med undersökning, vård och behandling av patienter eller klinisk forskning – göra anmälan om detta hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. I andra situationer kunde styrelsen i egenskap av tillsynsansvarig göra uttalanden och påpekanden. Detta förhållande att Socialstyrelsens tillsynsansvar sträckte sig längre än det område som kunde föranleda disciplinansvar var en av grunderna till att man

vid 1994 års reform delade upp bestämmelserna dels i den mer begränsade disciplinpåföljdslagen, dels den vidare åliggandelagen.

I samband med tillkomsten av åliggandelagen uttalades i förarbetena (prop. 1993/94:149, s. 56 f.) att de yrkesgrupper som erhållit legitimation för arbete inom hälso- och sjukvårdens område borde, i den utsträckning de hade hälso- och sjukvårdsuppgifter, omfattas av åliggandelagens bestämmelser oavsett om de arbetade i offentlig eller privat regi. Detta innebar – framhölls det – att även legitimerade yrkesutövare som arbetade utanför den traditionella hälso- och sjukvårdsorganisationen omfattades av bestämmelserna. Detta gällde t.ex. psykologer inom skolans elevvård och kriminalvården. Om en person med legitimation arbetade med uppgifter av annat slag än hälso- och sjukvård skulle åliggandelagen däremot – anfördes det – inte vara tillämplig. Dessa propositionsuttalanden torde ha betydelse även för tillämpningen av tillsynslagen.

Som redan nämnts överfördes tillsynsbestämmelserna i åliggandelagen till tillsynslagen. Detta skedde i princip utan några ändringar i sak. En skillnad förelåg dock på så sätt att åliggandelagen angav att hälso- och sjukvårdspersonalen stod i sin yrkesutövning under tillsyn av Socialstyrelsen (12 §) medan tillsynslagen angav att personalen stod under tillsyn av styrelsen (1 §). Bortfallet av orden ”i sin yrkesutövning” kommenteras inte i förarbetena till tillsynslagen (prop. 1995/96: l76). Någon avsikt att utvidga tillsynsområdet torde dock inte ha förelegat, eftersom det på s. 66 i propositionen angavs att Socialstyrelsens tillsyn var begränsad till hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning inom landet.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att jag här endast prövar den formella handläggningen av Socialstyrelsens tillsynsärende och att jag således inte avser att ta ställning till styrelsens kritik mot innehållet i sakkunnigyttrandena.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande till JO anfört att någon möjlighet till disciplinär åtgärd inte förelegat i tillsynsärendet. Anledningen torde vara att B.E. inte utfärdat sina yttranden i någon patientrelaterad verksamhet. Jag delar denna slutsats.

Den fråga jag har att ta ställning till är om B.E. trots detta förhållande genom sina till domstolarna ingivna yttranden står under tillsyn av Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen har för sin del hävdat att B.E. såsom legitimerad yrkesutövare vid utfärdande av intyg står under tillsyn av styrelsen och att han därvid har att följa styrelsens föreskrifter i SOSFS 1981:25. Av punkten 3 följer att dessa föreskrifter gäller även för de fall ett intyg grundas enbart på annat än personlig undersökning, t.ex. skriftligt material eller upplysningar från andra personer.

För egen del gör jag följande bedömning.

Tillsynens omfattning

JO har tidigare i olika sammanhang prövat frågan om Socialstyrelsens tillsyn. (JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 234 och 1997/98 s. 364).

Dessa ärenden har dock inte gällt den fråga som är aktuell här, nämligen Socialstyrelsens kritikrätt på ett område där disciplinär påföljd inte är möjlig. Av förarbetena till dåvarande åliggandelagen framgår som redovisats ovan att området för Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvården numera har en vidare omfattning än det område inom vilket disciplinpåföljd kan åläggas. Någon närmare redogörelse för hur långt denna tillsynsfunktion sträcker sig lämnas inte i förarbetena. Det synes dock klart att den omständigheten att disciplinär prövning ej är möjlig, inte utesluter att Socialstyrelsen på annat sätt kan vidta åtgärder, t.ex. genom att uttala kritik, mot en legitimerad yrkesutövare.

Det kan sålunda ligga inom ramen för Socialstyrelsens tillsynsfunktion att granska intyg och andra utlåtanden som legitimerade yrkesutövare utfärdar på grundval av sin yrkeskunskap och, vid behov, påtala att innehållet i intyget enligt styrelsens uppfattning inte står i överensstämmelse med styrelsens föreskrifter. Granskningen måste dock rimligen begränsas till Socialstyrelsens ansvarsområde att vara högsta tillsynsorgan för hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsens inställning i förevarande ärende grundas på att B.E. är legitimerad psykolog och därigenom enligt 1 § åliggandelagen hänförs till hälso- och sjukvårdspersonalen. Av 1 och 2 §§ tillsynslagen följer därmed att B.E. i denna egenskap står under Socialstyrelsens tillsyn.

Av utredningen framgår att B.E. är docent i psykologi. Det får antas att hans medverkan i rättegångarna har sin grund i hans särskilda kunskaper inom detta ämnesområde. Han har också undertecknat yttrandena som bl.a. leg. psykolog.

Hans åtgärder som sakkunnig kan således falla inom ramen för hans legitimation som psykolog. Från Socialstyrelsens synpunkt är det självfallet av vikt att legitimerad personal följer styrelsens föreskrifter inte bara i sådana situationer där en överträdelse kan angripas disciplinärt. De rättsvårdande myndigheterna har också behov av de legitimerade yrkesutövarnas sakkunskap inom olika fackområden och måste kunna lita på att innehållet i avgivna utlåtanden motsvarar de krav Socialstyrelsen uppställer genom sina föreskrifter på området.

För erhållande av legitimation som psykolog krävs enligt 3 kap. 2 § LYHS avlagd psykologexamen samt ett års praktisk tjänstgöring i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1996:13) om legitimation som psykolog. Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd framgår att praktiktjänstgöringen till en del bör avse övrigt psykologarbete som t.ex. psykologisk utredning avseende grupper och organisationer. Motsvarande bestämmelser gällde i allt väsentligt 1978 då B.E. erhöll legitimation som psykolog (förordning [1978:341] om legitimation av psykolog, Socialstyrelsens kungörelse om legitimation av psykologer [SOSFS (M) 1978:45] och Socialstyrelsens föreskrifter om praktisk tjänstgöring för psykologlegitimation (PTP) [SOSFS (M) 1978:52]).

Den legitimerade psykologen förutsätts således kunna vara verksam inom ett mycket vitt fält. Anknytningen till begreppet hälso- och sjukvård blir därmed också mindre klar. Viss verksamhet faller helt naturligt in under begreppet. Samtidigt är det uppenbart att det finns verksamhetsområden för psykologer som inte kan hänföras till hälso- och sjukvård och som därför faller utanför Socialstyrelsens tillsyn. Det torde också vara så att det finns en ”gråzon” där det inte med någon säkerhet kan fastställas om verksamheten omfattas av tillsynen eller ej.

B.E. har för egen del hävdat att hans åtgärd att utfärda de aktuella yttrandena inte är hänförlig till hälso- och sjukvård, och han har utförligt argumenterat för denna ståndpunkt. Hans invändningar saknar inte fog. De frågor som behandlats inom B.E:s sakkunniguppdrag, analys och granskning av förundersökningsmaterial, ligger således långt från vad som med vanligt språkbruk kan anses hänförligt till hälso- och sjukvård. Det har inte, såvitt framgått av utredningen, på något sätt varit fråga om att bedöma enskilds hälsotillstånd, utan B.E:s åtgärder har avsett analyser av textmaterial och uttalanden om trovärdighet och liknande frågor.

Lagstiftning och förarbeten ger som jag redan anfört inte ledning i fråga om tillsynens tillämpning i detta fall. Vad som framkommit ger mig emellertid för egen del anledning ifrågasätta om Socialstyrelsens tillsyn kan anses omfatta aktuella åtgärder enbart på den grunden att B.E. har legitimation som psykolog. Socialstyrelsen synes, av formuleringen i skrivelsen till B.E., inte heller för egen del ha varit helt övertygad om tillämpligheten av styrelsens föreskrifter SOSFS 1981:25 på de aktuella yttrandena. Socialstyrelsen har inte heller i sitt remissvar till JO utvecklat varför styrelsen varit behörig i detta ärende, utan bara uttalat att så är det.

Även om jag ställer mig tveksam till Socialstyrelsens agerande, anser jag mig dock på grund av den osäkerhet som råder på området och som kan ge utrymme för skilda tolkningar inte ha tillräckligt underlag för att kritisera Socialstyrelsen för att den aktualiserat ett tillsynsärende. Vad som framkommit ger mig emellertid anledning att överlämna en kopia av mitt beslut i detta ärende till Regeringskansliet, Socialdepartementet för kännedom.

Handläggningen i övrigt

B.E. har även klagat över att han inte beretts tillfälle att yttra sig innan Socialstyrelsen kritiserade honom. Som Socialstyrelsen framhållit har en sådan kritik emellertid ingen egentlig rättsverkan mot den enskilde. Socialstyrelsens åtgärd i form av ett kritiskt uttalande utgör således inte myndighetsutövning mot enskild. Härav följer att skyldigheten i förvaltningslagen om kommunicering inte är obligatorisk.

JO har emellertid i olika sammanhang framhållit att det ändå kan vara lämpligt att i en situation som denna bereda den enskilde tillfälle att ta del av utredningsmaterialet. Den enskilde får härmed kunskap om att myndigheten utreder saken och kan även framföra sina synpunkter. Remissvaret hit ger närmast intryck av att B.E. var ovetande om att Socialstyrelsen granskade hans utlåtanden. I detta fall hade det emellertid varit befogat att bereda B.E.

möjlighet att argumentera inte minst i frågan angående Socialstyrelsens behörighet. Jag är på denna punkt kritisk till hur Socialstyrelsen handlagt ärendet.

B.E. har vidare klagat över att Socialstyrelsen inte preciserat eller gjort begripligt vari påstådda brister i yttrandena skulle bestått. Socialstyrelsen har inte närmare bemött detta i sitt remissvar. En hänvisning till hovrättens formulering där rätten bedömer bevisvärdet av B.E:s yttranden kan knappast vara tillräckligt. Den omständigheten att hovrätten för sin del funnit yttrandena sakna bevisvärde för det aktuella brottmålet, kan inte heller med automatik tas till intäkt för att de även strider mot bestämmelserna i SOSFS 1981:25. Även på denna punkt anser jag mig ha anledning kritisera Socialstyrelsen.

Vad B.E. i övrigt anfört ger inte anledning till något särskilt uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt i 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS

(Dnr 3592-1999)

Anmälan m.m.

Av 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) följer att en funktionshindrad som tillhör lagens personkrets har rätt till bl.a. bostad med särskild service för vuxna. I insatsen ingår också, enligt 9 c § (före den 1 januari 2001 9 b §) LSS, omvårdnad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. Det åligger varje kommun att svara för dessa insatser. Enligt 17 § första stycket LSS får emellertid en kommun med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen.

I 23 och 24 §§ LSS finns det bestämmelser om enskild verksamhet. Enligt 23 § första stycket får en enskild person inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet som avses i 9 § 6–10 LSS.

I en anmälan hemställde S.K. bl.a. att JO skulle granska om Länsstyrelsen i Stockholms län tillämpade bestämmelsen i 23 § första stycket LSS på ett korrekt sätt. Den huvudfråga som uppkom i anledning av anmälan var hur bestämmelsen skall tillämpas när en kommun, vad gäller en gruppbostad eller liknande, själv står för bostäder och eventuellt gemensamma lokaler men – med stöd av 17 § första stycket LSS – överlåter driften i övrigt till ett privaträttsligt subjekt. Enligt S.K. ansåg Länsstyrelsen i Stockholms län att det i ett sådant fall inte skulle föreligga tillståndsplikt för det privaträttsliga subjektet.

I sin anmälan begärde S.K. även JO:s yttrande i vissa andra frågor som rörde verksamheten enligt LSS.

Utredning

Inledningsvis inhämtades per telefon upplysningar från utredaren Ulla Klevnert vid Socialstyrelsen och enhetschefen Marianne Holmbom vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Visst skriftligt material inhämtades från länsstyrelsen.

Därefter anmodades Länsstyrelsen i Stockholms län att inkomma med utredning och yttrande.

Länsstyrelsen, genom länsöverdirektören Bo Hansson, avgav följande remissvar.

S.K., Lidingö, har begärt att JO – utom annat – granskar Länsstyrelsens i Stockholms län myndighetsutövning vad gäller tillsyn av särskild service enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Till stöd för sin anmälan har han åberopat bl.a. följande: Hans son bor sedan 1996 i gruppbostad enligt LSS. Kommunen valde att 1997 anlita entreprenör för den särskilda servicen vid gruppbostaden. Enligt information som S.K. fått ska entreprenören vara godkänd av Länsstyrelsen innan entreprenadverksamheten får påbörjas. Entreprenaden påbörjades den 15 juni 1997. Länsstyrelsen hade redan i mars 1997 uttalat att tillstånd inte behövdes för entreprenad.

JO har begärt att Länsstyrelsen yttrar sig över sin tillämpning av 23 § LSS när det gäller frågan om en enskild utförare av en kommunal entreprenad har tillståndsplikt enligt detta lagrum.

Enligt 23 § LSS får en enskild person inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva bl.a. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

Länsstyrelsen har i bifogad promemoria (här utelämnad, JO:s anm.) redovisat den rättsliga bakgrunden till frågan om en enskild utförare av en kommunal entreprenad har tillståndsplikt enligt 23 § LSS. I promemorian redovisas de uttalanden i olika lagstiftningsärenden som måste beaktas och vägas samman i denna fråga.

Av innehållet i promemorian kan konstateras att det allteftersom organisationsförändringar genomförts i kommunerna med ett ökande inslag av privata initiativ inom vård och omsorg har behov uppstått att ge uttryckligt lagstöd för och precisera den rätt kommuner och landsting har att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt subjekt. Som framgår av uttalandena i förarbetena är det en förutsättning för ett överlämnande att tillämplig speciallagstiftning inte innehåller inskränkande bestämmelser. Genomgående för resonemangen har dock varit *att* vissa driftformer som inte innefattar myndighetsutövning har kunnat lämnas ut på entreprenad *och att* kommunen har kvar huvudmannaskapet för verksamheter som lämnats ut på entreprenad.

Regeringen har i prop. 1996/97:124 uttalat att någon tillståndsgivning inte erfordras för sådan entreprenadsverksamhet som kommunen har ansvar för enligt 6 kap 7 § kommunallagen. Enligt Länsstyrelsens mening torde det stå klart att det är endast sådana privata verksamheter som är helt självständiga gentemot kommunen som omfattas av tillståndstvånget enligt 23 § LSS.

Länsstyrelsen har hittills haft att ta ställning till frågan om enskild verksamhet där huvudmannaskapet tydligt legat kvar hos kommunen varit tillståndspliktig eller ej. Länsstyrelsen har då funnit att sådan entreprenadverksamhet inte fordrade tillstånd enligt bestämmelserna i 23 § LSS.

Länsstyrelsen anser att detta ställningstagande har stöd i åberopade lagrum och förarbeten.

Länsstyrelsen vill understryka att denna tolkning inte påverkar det tillsynsansvar en länsstyrelse har enligt 26 § LSS. Enligt detta lagrum har länsstyrelsen inom länet tillsyn över verksamhet enligt LSS och får då inspektera verksamheten. Verksamhet som drivs på entreprenad utgör då en del av den kommunala verksamheten och ska givetvis inspekteras.

Länsstyrelsen kan avslutningsvis konstatera att det i nu aktuell rättsfråga föreligger olika praxis vid rikets länsstyrelser. Frågan har också diskuterats under hand med Socialstyrelsen. För att undanröja den oklarhet som uppenbarligen råder kommer Länsstyrelsen inom kort att hos Regeringen begära att det i LSS införs ett uttryckligt stadgande – med 69 § sista stycket socialtjänstlagen som förebild – att tillstånd inte behövs för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 17 § LSS överlämnat till enskild att utföra.

Socialstyrelsen anmodades att inkomma med yttrande över vad länsstyrelsen hade anfört. Socialstyrelsen, genom överdirektören Lars Pettersson, avgav följande remissvar.

Frågan gäller tillämpningen av 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS när insatser så som omvårdnad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter genom entreprenad överlåtits till en enskild utförare.

Enligt 23 § LSS får en enskild person inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet som regleras i 9 § första stycket

6–10 LSS. I paragrafens 9 punkt regleras insatsen "bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna".

När det är fråga om en insats enligt 9 § 9 LSS krävs det enligt länsstyrelsens mening *inte* tillstånd från myndigheten i de fall kommunen står för bostaden och lokalerna men omvårdnaden (9 b § LSS) jämte fritidsverksamheten och de kulturella aktiviteterna (9 b § LSS) bedrivs i enskild verksamhet på uppdrag av kommunen.

Socialstyrelsen delar inte länsstyrelsens uppfattning att det kan göras undantag från tillståndsplikten i 23 § LSS. Är det fråga om insatser enligt 9 § 9 LSS dvs. bostad med särskild service för vuxna, krävs det tillstånd från länsstyrelsen. Detta gäller även i de fall kommunen står för bostaden och lokalerna men omvårdnaden jämte fritidsverksamheten och de kulturella aktiviteterna bedrivs i enskild verksamhet. Detta följer av 23 § LSS.

Det kan konstateras att lagstiftaren vid utarbetandet av LSS inte berört situationen där en del av en insats enligt 9 § LSS bedrivs av entreprenör på uppdrag av kommunen. Det kan tyckas ligga nära till hands att söka vägledning genom närliggande lagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen (1980:620) – SoL på det sätt som länsstyrelsen har gjort. Socialstyrelsen anser emellertid att mot bakgrund av att nu ifrågavarande bestämmelse är en del av samhällets kontroll och garanti för att möjliggöra och upprätthålla goda levnadsförhållanden för vissa funktionshindrade krävs det en uttrycklig bestämmelse för att undantag från kravet om tillstånd enligt 23 § LSS skall kunna komma i fråga. Denna ståndpunkt stöds även av att LSS är en speciallag som ställer mer långtgående krav än de som återfinns i exempelvis SoL.

Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att i det fall undantag från kravet på tillstånd enligt 23 § LSS skall kunna komma i fråga krävs en direkt undantagsbestämmelse i lagen eller på annat sätt ett klart uttalande om att en undantagsmöjlighet finns. Då det i dag inte finns någon sådan undantagsbestämmelse i LSS och eftersom det inte heller på annat sätt förts någon sådan diskussion i samband med tillkomsten av lagen kan Socialstyrelsen inte dela länsstyrelsens uppfattning.

Länsstyrelsen inkom med följande yttrande över vad Socialstyrelsen hade anfört.

I Länsstyrelsens tidigare yttrande i detta ärende har redovisats relevanta lagändringar och uttalanden i förarbeten om den rätt kommuner och landsting har att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt subjekt.

När det gäller förarbetena till lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har entreprenadfallen inte berörts varken när det gäller tillståndsplikten i 23 § eller den däremot svarande straffbestämmelsen i 28 §. Dessa stadganden och förfaranderegelrna om tillstånd i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade har uppenbarligen utformats med motsvarande bestämmelser i socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstförordningen (1981:750) som förebild. Dessa ansågs enligt praxis inte gälla entreprenader. Enligt Länsstyrelsens mening har det därför varit nödvändigt att även vid bedömning om entreprenader på LSS-området är tillståndspliktiga beakta den allmänna kompetensregeln i kommunallagen som innebär rätt för en kommun eller ett landsting att i viss utsträckning använda sig av privaträttsliga organ för sin verksamhet.

Länsstyrelsen har i sitt tidigare yttrande åberopat Regeringens förklarande uttalande i prop. 1996/97:124 om ändring i socialtjänstlagen att någon tillståndsgivning inte erfordras för entreprenadverksamhet som kommunen enligt kommunallagen har ansvar för. Detta uttalande har visserligen gjorts i ett lagstiftningsärende som rör ändringar i socialtjänstlagen, men det illustrerar hur utvecklingen ställt krav på att reglerna för entreprenader i kommunal verksamhet har behövt förtydligas. Något uttalande från Regeringen i lagstiftningssammanhang att entreprenader på LSS-området ur tillståndssynpunkt

skulle skilja sig från den kommunalrättsliga huvudregeln att entreprenader inte är tillståndspliktiga, har Länsstyrelsen inte funnit.

Länsstyrelsen anser att en lagändring är nödvändig om entreprenader på LSS-området ska vara tillståndspliktiga.

Länsstyrelsen vidhåller sin tidigare redovisade inställning i detta ärende.

Avslutningsvis vill Länsstyrelsen upplysa att Länsstyrelsen i skrivelse den 7 februari 2000 (se bilaga [här utelämnad, JO:s anm.]) till Regeringen föreslagit att ett förklarande tillägg görs till 23 § LSS med lydelsen: *Tillstånd behövs inte för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 17 § första stycket har överlämnat till enskild att utföra.*

S.K. yttrade sig över utredningen. Han inkom även med kompletterande skrivelser i saken, bl.a. utdrag ur vissa handlingar på LSS-området som upprättats inom äldre- och handikappomsorgen i Lidingö kommun.

JO tog del av ett avtal mellan Lidingö kommun och Vårdföretaget Orkidén AB angående tillhandahållande av insatser enligt LSS, undertecknat den 16 februari 2001.

I beslut den 19 juni 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Överlämnande av utförande av en insats enligt LSS till ett privaträttsligt subjekt, m.m.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift 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. När det gäller kommunala angelägenheter stadgas i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) att kommuner efter beslut av fullmäktige får lämna över vården av en sådan 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 bestämmelsens andra stycke finns en erinran om den ovan nämnda grundlagsbestämmelsen. Av 3 kap. 19 § och 6 kap. 7 § kommunallagen följer att kommunen och ansvarig nämnd skall se till att kommunen har kvar sin möjlighet till insyn och kontroll av verksamheten, även om en kommunal angelägenhet har överlämnats till ett privaträttsligt subjekt.

Enligt huvudregeln i 2 § andra stycket LSS svarar varje kommun för insatser enligt 9 § 2–10 LSS, dvs. bl.a. insatsen ”bostad med särskild service för vuxna”. I den insatsen ingår omvårdnad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter (9 c § [före den 1 januari 2001 9 b §] LSS). I 17 § första stycket LSS föreskrivs emellertid att en kommun med bibehållet ansvar får sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen. Ansvaret för verksamheten ligger alltså i sådant fall kvar hos kommunen.

I socialtjänstlagen (1980:620), SoL, finns det liknande bestämmelser som i LSS. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har, enligt 6 och 6 f §§ SoL, rätt till bistånd av socialnämnden bl.a. i form av bostad med särskild service.

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten skall, enligt 4 § första stycket SoL, fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. I 4 § tredje stycket SoL stadgas emellertid att en kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett privaträttsligt subjekt.

Tillståndsplikt för enskild verksamhet i LSS och SoL

Enligt 23 § första stycket LSS får en enskild person inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet som avses i 9 § 6–10 LSS, dvs. bl.a. ”bostad med särskild service för vuxna”. Tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten. Om det råder något allvarligt missförhållande inom en enskild verksamhet, skall länsstyrelsen enligt 24 § LSS förelägga den som bedriver verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om länsstyrelsens föreläggande inte följs, får länsstyrelsen återkalla tillståndet. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver tillståndspliktig yrkesmässig verksamhet utan tillstånd av länsstyrelsen döms, enligt 28 § LSS, till böter.

I 7 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade stadgas att en ansökan om tillstånd enligt 23 § LSS skall vara skriftlig och ange bl.a. vilken verksamhet som skall bedrivas, vem som skall bedriva verksamheten, hur verksamheten skall bedrivas och dess omfattning, för vilka personer verksamheten är avsedd, hur verksamheten skall finansieras, vem som skall förestå verksamheten samt personalen och dess utbildning.

Bestämmelserna om tillståndsplikt svarar i huvudsak mot föreskrifterna i SoL om enskild verksamhet m.m. Enligt 69 § första stycket 2 SoL får inte ett privaträttsligt subjekt utan länsstyrelsens tillstånd bedriva verksamhet i form av bl.a. särskilda boendeformer motsvarande sådana som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket SoL. Enligt 69 § tredje stycket SoL behövs dock inte tillstånd för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 4 § tredje stycket SoL har överlämnat till en enskild att utföra. Någon motsvarighet till den sist nämnda bestämmelsen finns inte i LSS.

Krävs tillstånd i den situation som anmälan avser?

Frågan är om bestämmelsen om tillståndsplikt i 23 § första stycket LSS är tillämplig när en kommun, såvitt avser en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS (t.ex. en gruppbostad), själv står för bostäder och eventuellt gemensamma lokaler men – med stöd av 17 § första stycket LSS – överlåter driften i övrigt till ett privaträttsligt subjekt.

Länsstyrelsen anser att endast sådana privata verksamheter som är helt självständiga gentemot kommunen omfattas av tillståndstvånget. Däremot krävs det, enligt länsstyrelsen, inte tillstånd för entreprenadverksamhet, dvs. i de fall en kommun har lämnat över driften till en enskild utförare men huvudmannaskapet tydligt ligger kvar hos kommunen. Följaktligen anser länsstyrelsen att det inte behövs tillstånd i den ovan beskrivna situationen.

Länsstyrelsen har som stöd för sitt ställningstagande bl.a. åberopat uttalanden i förarbetena till ändringar i den kommunalrättsliga lagstiftningen och till den ovan nämnda bestämmelsen i 69 § tredje stycket SoL som medger undantag från tillståndsplikt för kommunala entreprenader. Efter en sammanvägning av uttalandena menar länsstyrelsen att den bestämmelsen skall ses som ett förtydligande till vad som redan följer av den kommunalrättsliga lagstiftningen om entreprenadverksamhet.

Socialstyrelsen, som enligt 25 § LSS har den centrala tillsynen över verksamhet enligt LSS, har funnit att det krävs tillstånd av länsstyrelsen i den ifrågavarande situationen. Socialstyrelsen anser sammanfattningsvis att i det fall undantag från kravet på tillstånd enligt 23 § LSS skall kunna komma i fråga krävs en direkt undantagsbestämmelse i lagen eller på annat sätt ett klart uttalande om att en undantagsmöjlighet finns. Socialstyrelsen har hänvisat till att bestämmelsen om tillstånd är en del av samhällets kontroll och garanti för att möjliggöra och upprätthålla goda levnadsförhållanden för vissa funktionshindrade. Vidare har Socialstyrelsen pekat på att LSS är en speciallag som ställer mer långtgående krav än de som återfinns i exempelvis SoL.

Det ligger nära till hands att behandla sådan verksamhet som avser särskilda boendeformer på samma sätt, oavsett om det är SoL eller LSS som tillämpas. Bestämmelserna i LSS måste emellertid ses som en specialreglering såväl i förhållande till SoL som till den allmänna kommunalrättsliga lagstiftningen om rätt för en kommun att i viss utsträckning använda sig av privaträttsliga subjekt för sin verksamhet. Jag kan därvid konstatera att den bestämmelse som har införts i 69 § tredje stycket SoL om undantag från tillståndskravet inte har sin motsvarighet i LSS. De av länsstyrelsen åberopade förarbetena avser inte specifikt LSS och innehåller inte heller sådana uttalanden att det med säkerhet kan utläsas att det är lagstiftarens mening att det inte skulle krävas tillstånd när det är fråga om entreprenadverksamhet avseende insatser enligt LSS. Däremot ger förarbetena vid handen att förändringarna inom den kommunala verksamheten, bl.a. i form entreprenadverksamhet, har inneburit att det har skapats oklarheter när det gäller att definiera vad som avses med tillståndspliktig verksamhet (se t.ex. prop. 1996/97:124 s. 144). I sammanhanget vill jag även nämna att Socialtjänstkommittén, när den lämnade sitt förslag till 69 § tredje stycket SoL, särskilt uttalade att förslaget innebar en skillnad mot vad som gällde enligt LSS (SOU 1994:139 s. 555).

Enligt min mening ligger det närmast till hands att tolka bestämmelsen om tillståndsplikt i 23 § första stycket LSS på det sätt som Socialstyrelsen har gjort. Om en kommun, såvitt avser en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS (t.ex. en gruppbostad), själv står för bostäder och eventuellt gemensamma lokaler men – med stöd av 17 § LSS – överlåter driften i övrigt till ett privaträttsligt subjekt, krävs följaktligen länsstyrelsens tillstånd för det privaträttsliga subjektet.

Jag finner inte skäl att rikta någon kritik mot Länsstyrelsen i Stockholms län för att länsstyrelsen har gjort en annan tolkning än den som jag har gjort. Det är dock – inte minst med hänsyn till straffbestämmelsen i 28 § LSS – otillfredsställande att det finns skilda uppfattningar vid rikets länsstyrelser när

det gäller tillämpningen av 23 § första stycket LSS. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

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

Ärendet avslutas med gjorda uttalanden.

Socialförsäkring

Ett initiativärende mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa angående handläggningen av långa sjukfall

(Dnr 1659-2000)

Den 14 februari 2001 meddelade *JO Pennlöv* ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Vid min inspektion den 3 maj 2000 av Stockholms läns allmänna försäkringskassa, kontorsområde Västerort, uppmärksammade jag att det vid försäkringskassans lokalkontor Vällingby förekom ett stort antal pågående sjukfall – enligt kontorets egen uppgift ca 400 st – som var äldre än två år. Många sjukfall hade pågått under mycket lång tid utan att ha blivit färdigutredda; i flera fall hade sjukpenning utgetts sedan 1994 och 1995. Generellt noterades att försäkringskassan tycktes ha svårt att ”sätta punkt i handläggningen”. I flera fall uppmärksammades att försäkringskassan fattat beslut att sjukpenning skulle utges under flera år utan att läkarintyg skulle krävas. Detta stämde överens med den interna rekommendation som försäkringskassans centralkontor (rehabiliteringsstaben) utfärdade under hösten 1997 att utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension enligt 16 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) skulle ges lägre prioritet (anvisning nr 18. 1997 Rehabilitering). Rekommendationen upphävdes med verkan fr.o.m. den 30 april 1998 (jfr JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 381).

Av vissa av de vid inspektionen granskade sjukfallen framgick av handlingarna att frågan om utbyte av sjukpenning till sjukbidrag/förtidspension enligt 16 kap. 1 § AFL hade aktualiserats, men utan att kassan tagit upp frågan till formell prövning av socialförsäkringsnämnd. I stället fortsatte kassan att utbetala sjukpenning. Det föreföll som om den försäkrades egen vilja att inte byta ut sjukpenning mot sjukbidrag eller förtidspension i flera fall styrt försäkringskassans handläggning.

I ett ärende var omständigheterna följande. Försäkringskassan beslutade den 12 februari 1998 att betala den försäkrade, som varit sjuk sedan december 1994, sjukpenning t.o.m. den 31 januari 1999 utan uppvisande av läkarintyg. Samtidigt informerades han om möjligheten att i stället söka förtidspension/sjukbidrag. Försäkringskassan gjorde också en preliminär uträkning av pensionens storlek. Den försäkrade skickade den 22 maj 1998 in en ansökan om förtidspension/sjukbidrag. Därefter hände inget i ärendet förrän den 5 februari 1999 då den försäkrade ringde och undrade vad som skulle hända med hans ersättning efter den 31 januari 1999. Handläggaren informerade den försäkrade om att han måste komma in med nya läkarintyg. De kom överens om att handläggaren skulle skicka en blankett för återtagande av pensionsansökan. Den försäkrade inkom kort därefter med en begäran om återtagande av pensionsansökan. I maj 2000 pågick sjukfallet fortfarande.

I ett annat ärende var omständigheterna följande. Den försäkrade var sjukskriven sedan september 1995 med diagnosen psykos. Den 20 mars 1998

hörde kassan sin försäkringsläkare som gjorde följande bedömning: ”Denna patient har paranoid schizofreni. Insjuknade 1994. Ångestfylld, upplever telepatisk förmåga. Nedsatt arbetsförmåga heltid tre år.” Den 1 april 1998 beslutade försäkringskassan att godkänna hel sjukpenning under tre år framåt, dvs. t.o.m. den 31 mars 2001, utan att kräva uppvisande av läkarintyg. I juli 1998 kom den försäkrade in med en ansökan om förtidspension/sjukbidrag. Av en anteckning i handläggningsjournalen framgår att kassan räknade ut att den försäkrade hade ekonomisk fördel av att erhålla sjukpenning istället för pension, det skilde ca 45.000 kr per år i ersättning. Försäkringskassan skickade därefter ett brev till den försäkrade med information om det ekonomiska utfallet. Den försäkrade kontaktade kassan och upplyste om att hon hade för avsikt att ta reda på hur mycket ersättning hon kunde få från AMF. Någon månad senare ringde den försäkrade och uppgav att hon ville återta sin pensionsansökan. Försäkringskassan sände henne en ”återtagandeblankett”, och den 10 september 1999 återtog den försäkrade sin pensionsansökan. Den 16 mars 1999 antecknades i kassans handläggningsjournal att medicinsk rehabilitering pågår. Därefter hade inget hänt i ärendet.

Initiativet

Med anledning av vad som framkommit beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende granska försäkringskassans handläggning av de långa sjukfallen.

Den 16 maj 2000 fortsatte tre tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen granskningen av ytterligare ärenden vid lokalkontoret Vällingby. Därav framgick sammanfattningsvis bl.a. följande.

I några ärenden hade försäkringskassan fattat beslut att utge sjukpenning under viss tid utan krav på läkarintyg. I andra ärenden framgick av läkarutlåtanden och yttranden av kassans försäkringsläkare att den försäkrades arbetsförmåga var nedsatt i sådan omfattning att förutsättningar för prövning av frågan om utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension förelåg utan att försäkringskassan tagit upp frågan till prövning. I några ärenden hade försäkringskassan, när förutsättningar att pröva frågan om utbyte förelåg, gjort en ekonomisk beräkning för att se vilket alternativ som var mest fördelaktigt för den försäkrade. Om det visade sig att den försäkrades ersättning i form av sjukpenning var större än ersättningen i form av pension föreföll det som om försäkringskassan tog hänsyn till det ekonomiska utfallet i sin fortsatta handläggning av ärendet och bl.a. därför fortsatte att betala ut sjukpenning istället för att ta upp frågan om utbyte av sjukpenningen mot pensionsförmån till prövning.

Utredning

Föredraganden i ärendet hos JO upprättade en promemoria. Denna innehöll i huvudsak vad som ovan upptagits under rubrikerna Bakgrund och Initiativet. Försäkringskassan anmodades genom remiss att yttra sig över kassans handläggning av ärenden om långvariga sjukfall. Till remissen fogades promemo-

rian samt de noteringar som gjorts i samband med den fortsatta granskningen den 16 maj 2000.

Försäkringskassan hänvisade i sitt av direktören Henrik Meldahl lämnade remissvar till redogörelser av försäkringskassans lokalkontor Västerort och av rehabiliteringsstaben vid försäkringskassans centralkontor.

Områdeschefen för kassans lokalkontor Västerort, Bibbi Bodesjö, anförde i sin redogörelse – med hänvisning till de ärenden som tagits upp i inspektionsprotokollet och vid granskningen den 16 maj 2000 – följande.

– – –

Sammanfattande beskrivning av ärendena

I sexton ärenden har inte rätten till pensionsförmån prövats trots att detta borde ha gjorts. Ärendena varierar något och många har inte varit helt klara för prövning. Det framkommer dock av antingen handläggarnas bedömningar, försäkringsläkarnas bedömningar eller av handläggningen i ärendena att det rör sig om ärenden som borde ha lett till en prövning av pension. I tre av fallen har de försäkrade motsatt sig pensionsprövning. I ett av ärendena har även ansökan om pension inkommit och handläggaren har påverkat den försäkrade till att återta ansökan.

I fem ärenden har brev skickats till de försäkrade om att sjukpenning utbetalas utan uppvisande av läkarintyg. Detta med anledning av att underlag styrkt att arbetsförmågan varit nedsatt minst ett år. Tiden har varierat mellan ett till tre år. I tre av ovannämnda fall har även ansökan om pension inkommit men sedan återtagits. Handläggarna har i två av dessa fall påverkat/uppmanat de försäkrade till att återta ansökan. I samtliga fall har handläggarna skickat ut egenhändigt framtagna ”blanketter” för återtagande av ansökan.

I resterande elva ärenden, samt i fyra av ärendena ovan, har sjukfallen pågått en längre tid utan att det framkommer att ställningstaganden gjorts till om sjukpenning ska bytas ut mot pension. Det varierar väldigt i handläggningen av dessa ärenden och i flera fall framkommer viss passivitet i handläggningen.

Orsaker till de brister som framkommit

Områdeschefen och försäkringsspecialisten har både efter den första och andra revisionen redovisat för handläggarna vad JO kommit fram [till] samt fört en dialog om orsakerna till detta.

Gällande de brev som skickades till de försäkrade om att sjukpenning utbetalas utan uppvisande av läkarintyg, så fanns en vid denna tid gällande anvisning om nedprioritering av prövning av sjukbidrag på försäkringskassans initiativ. JO har även noterat detta i sin promemoria. Anvisningen gavs ut efter en fördjupad verksamhetsanalys vars syfte var att hitta förenklingar och metoder för att klara försäkringsverksamheten trots minskade resurser. Det angavs ingen tidsmässig begränsning i hur länge sjukpenning kunde utbetalas, utan bara att det skulle finnas en bedömning av att arbetsförmågan var nedsatt minst ett år. Anvisningen upphävdes den 30 april 1998 och det senaste brevet skickades från området den 8 maj. Jag har dock noterat att anvisningen, daterad den 30 april 1998, inkom per post till kontorsområdet först den 8 maj 1998 och det har sedan tagit en tid innan den kommit handläggarna tillhanda.

Frågan om att rätten till pensionsförmån inte prövats trots att detta borde ha gjorts har flera orsaker. I en del ärenden gjordes bedömningar av att det rörde sig om pensionsärenden under den tid ovannämnda anvisning fanns. Till del har även anvisningen präglat den fortsatta handläggningen, dvs. att

det inte varit prioriterat att pröva rätten till pensionsförmån. En stor bidragande orsak är givetvis arbetsläget som är och även tidigare varit mycket ansträngt. Handläggarna anser själva att det är ett omfattande arbete innan en prövning kan göras då det ska föregås av helt nya eller kompletterande utredningar, införskaffande av underlag och upprättande av en föredragningspromemoria. Arbetsläget har inneburit att det har varit svårt eller omöjligt att prioritera detta arbete.

Frågan om att sjukfallen pågått en längre tid utan att det framkommer att det gjorts ställningstaganden till om sjukpenning ska bytas ut mot pension samt att det förelegat passivitet i handläggningen får även detta tillskrivas ovannämnda orsaker.

Både antalet sjukanmälningar och antalet pågående sjukfall har ökat mycket kraftigt under de senaste två åren och resulterat i en markant ökad arbetsbörda. Rehabiliteringsgruppen har flera handläggare som gått långtidssjukskrivna och det har även funnits vakanser.

Vi har i år gått igenom våra sjukfall som är längre än ett och ett halvt år och har upprättat en avarbetningsplan för dessa. Detta innebär att pensionsprövning kommer att ske i samtliga ärenden där det bedöms att de försäkrade har rätt till en pensionsförmån. Vi ska trots det mycket ansträngda arbetsläget prioritera detta arbete. Det har skett en extra tilldelning av medel till rehabiliteringsverksamheten fr.o.m. den 1 juni 2000, och anställningar av nya medarbetare pågår. Utöver detta kommer det att göras en omfördelning av resurser inom kontorsområdet, och vi tänker även anställa tillfälliga extraresurser. Under hösten kommer vi även att gå igenom samtliga sjukfall längre än ett år.

I de fall ansökan om pension inkommer ska rätten till pension prövas. Vi ska varken påverka eller uppmana de försäkrade till att återta ansökan. Frågan har inte varit föremål för försäkringsmässig diskussion inom området. Handläggarna uppger att detta inte är en vedertagen eller sanktionerad arbetsmetod. I de fall en handläggare påverkat eller uppmanat den försäkrade till att återta ansökan får detta ses som enstaka fel begångna av enskilda handläggare.

Försäkringskassans rehabiliteringsstab anförde för sin del sammanfattningsvis följande.

Försäkringskassan genomgick en omfattande omorganisation både lokalt och centralt våren–sommaren 1996. Kassan fick också minskad medelstilldelning, vilket bl.a. ledde till personalminskningar med ca 20 % under våren 1997 till våren 1998. Arbetet med sjukfall och rehabilitering fick inga extra resurser under 1998 och 1999.

För att klara den pressade arbetssituationen skedde hela tiden lokala omorganisationer. Samtidigt ökade antalet sjukanmälningar och därmed arbetsbelastningen inom ohälsoområdet kraftigt. Antalet sjukanmälningar var 152 969 st under 1997, 186 708 st under 1998 och 202 247 st under 1999. Ökningen har fortsatt under 2000.

När ett sjukfall har pågått i 29 dagar skall kassan göra en omfattande utredning, s.k. 29-dagarsutredning, innan sjukpenning kan utbetalas för tid efter denna tidpunkt. Arbetssituationen medförde att en stor del av resurserna fick läggas på 29-dagarsutredningar för att de försäkrade skulle få sin ersättning. Personalen hann inte arbeta med rehabilitering. Kassan beslöt därför att ge en lägre prioritet åt arbetet med att pröva utbyte av sjukpenning till sjukbidrag/förtidspension i de långa sjukfallen (ledningsmeddelande 18.1997, vilket upphävdes den 30 april 1998). Arbetssituationen medförde ändå passivitet i handläggningen av många sjukfall och att de långa sjukfallen blev allt fler.

Försäkringskassans mål år 2000 är att begränsa antalet sjukfall längre än två år. I detta syfte har bl.a. följande åtgärder vidtagits. Lokalkontorsområdena har tilldelats medel för nyanställningar för att arbeta av långa sjukfall. Rehabiliteringsstaben har haft diskussioner med alla lokala områdeschefer med ledningsgrupper rörande resultatutveckling med fokus på bl.a. de långa sjukfallen. Därvid framhålls bl.a. vikten av att minska antalet långa sjukfall och att se till att de försäkrade får rätt ersättningsform (sjukbidrag eller förtidspension i stället för sjukpenning om nedsättningen av arbetsförmågan ser ut att vara för avsevärd tid eller varaktigt). Kassan har också under våren genomfört ett ”Uppdrag ohälsa” med alla områdeschefer och försäkringschefer varvid en avarbetningsplan för två-årsfallen har upprättats. Planen tar bl.a. fasta på ”rätt ersättning till den försäkrade”. Statistiksammanställningar har redovisats för kontorsområdenas ledning avseende utvecklingen för långa sjukfall.

Henrik Meldahl yttrade för försäkringskassans räkning följande.

– – –

Om utredningen i ett ärende visar att den försäkrades arbetsförmåga är varaktigt eller för avsevärd tid nedsatt skall enligt AFL prövas om sjukpenningen skall bytas ut mot förtidspension/sjukbidrag. Inriktningen bör enligt förarbetsuttalanden och Riksförsäkringsverkets rekommendationer vara att sjukpenning i regel inte utges för en längre period än ett år.

Av JO:s utredning hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa framgår att handläggningen av de långa sjukfallen inte skett i överensstämmelse med AFL:s bestämmelser och Riksförsäkringsverkets rekommendationer. Försäkringskassan vill anföra vissa förklaringar till att handläggningen inte skett på ett korrekt sätt.

Som anges i JO:s promemoria har det tidigare hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa funnits en intern rekommendation om att utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension enligt 16 kap. 1 § AFL skulle ges lägre prioritet. Denna rekommendation upphävdes med verkan från och med den 30 april 1998. Förklaringen till att frågan om sjukpenning skulle bytas ut mot pensionsförmån inte prövats kan eventuellt i viss mån förklaras med att denna tidigare interna föreskrift haft fortsatt genomslag.

Som framgår av redogörelserna från kontorsområdet Västerort och rehabstaben vid försäkringskassans centralkontor kan en förklaring till vad som skett också finnas i den höga arbetsbelastningen. Denna har sin orsak dels i brist på personal, dels i att antalet långa sjukfall ökat kraftigt under senare år.

Vad som nu anförts om tidigare interna rekommendationer och en hög arbetsbelastning kan dock inte förklara varför försäkringskassan i vissa fall aktualiserat frågan om utbyte till förtidspension/sjukbidrag men inte fullföljt ärendet utan i stället uppmanat den försäkrade [att] återkalla sin ansökan sedan det visat sig att det var mest ekonomiskt fördelaktigt att fortsätta uppbära sjukpenning. Försäkringskassan har som myndighetsutövare en skyldighet att utreda och fatta det beslut som utredningen föranleder. Möjligheterna att, såsom gjorts i vissa fall, beakta vad som är ekonomiskt mest fördelaktigt för den försäkrade är begränsade.

Reglerna rörande rätten till sjukpenning och förtidspension/sjukbidrag ger inte den försäkrade någon möjlighet att välja ersättningsslag. Handläggarna i de aktuella ärendena synes inte ha varit medvetna om reglernas begränsningar i detta avseende. Det åligger försäkringskassan att inom myndighetsutövningens ram fatta det beslut som omständigheterna i ärendet föranleder. Detta gäller oavsett om ansökan om förtidspension/sjukbidrag återtagits eller inte. Förvaltningslagens regler ger den enskilde rätt till insyn och information

under handläggningens gång. Försäkringskassan skall vid sin utredning beakta den försäkrades synpunkter och, där så är lämpligt och lagstiftningen ger utrymme för det, ta hänsyn till dennes önskemål. Det måste dock stå helt klart för handläggarna att det med rollen som myndighetsutövare följer vissa skyldigheter. Handläggningen i de nu aktuella ärendena visar på uppenbara brister vad gäller skyldigheten att fatta beslut.

Försäkringskassan ser allvarligt på att handläggningen av långa sjukfall i många fall inte skett i enlighet med gällande regler och rekommendationer. Försäkringskassan vill därför peka på följande åtgärder som vidtagits för att förkorta och förbättra handläggningen av de långa sjukfallen.

Den 21 juni 2000 gick det ut ett ledningsmeddelande angående återkallande av ansökan, ledningsmeddelande nr 2000.30. I ledningsmeddelandet anförs att det förekommer att försäkringskassans handläggare uppmanar de försäkrade att återkalla sin ansökan om förtidspension/sjukbidrag med motiveringen att det är fördelaktigare att uppbära sjukpenning än pension. Det påpekas i ledningsmeddelandet att om den försäkrade är i pensionsberättigat tillstånd är det sjukbidrag eller förtidspension som skall utges, inte sjukpenning.

– – –

Lokalkontorsområdena har tilldelats medel för nyanställningar riktade mot avarbetning av långa sjukfall. Försäkringskassans områdeschefer har upprättat avarbetningsplaner för tvåårsfallen. Vid rehabstabens kontakter med lokalkontorsområdena framhålls vikten av att minska antalet långa sjukfall och att se till att de försäkrade får rätt ersättningsform.

Vid möten med försäkringsspecialister från lokalkontoren har information gått ut om vad som framkom vid JO:s inspektion.

Vidare vill försäkringskassan anföra att Försäkringskassan i Stockholms län för närvarande genomför en omorganisation av de centrala enheterna. I det fortsatta arbetet med den nya organisationen kommer försäkringskassan att se över hur de centrala enheterna på ett bättre sätt kan verka för att kassans myndighetsutövning sker på ett korrekt sätt.

Således har försäkringskassan vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med de brister som vid JO:s inspektion framkommit angående handläggningen av de långa sjukfallen. Vad som framkommit vid JO:s inspektion visar dock att det finns behov av ytterligare insatser i form av bland annat utbildning och information. Försäkringskassan ser allvarligt på det inträffade och kommer att vidta ytterligare åtgärder för att komma till rätta med de brister som framkom vid JO:s inspektion.

Bedömning

I 16 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) finns bestämmelser om utgivande av pension. Enligt paragrafen skall den som önskar erhålla pension ansöka om det hos försäkringskassan. För det fall den försäkrade uppbär sjukpenning kan dock försäkringskassan tillerkänna honom förtidspension utan att han gjort någon ansökan.

Beträffande den tidpunkt, vid vilken försäkringskassan skall initiera en pensionsprövning när den försäkrade uppbär sjukpenning, har Riksförsäkringsverket gett följande rekommendationer (Allmänna råd 1998:16 s. 46 och 47).

Ett grundläggande syfte med försäkringskassans rehabiliteringsansvar och rehabiliteringsersättning är att långa passiva sjukskrivningar skall undvikas. Inriktningen bör vara att sjukpenning i regel inte skall utges för en längre period än ett år. – – –

Riksförsäkringsverket *rekommenderar* att utbyte av sjukpenning eller annan ersättning mot sjukbidrag eller förtidspension sker så snart det kan bedömas att den försäkrades arbetsförmåga är varaktigt eller för avsevärd tid nedsatt med minst en fjärdedel. Sjukbidrag bör tillerkännas om det kan bedömas att arbetsförmågan är nedsatt minst ett år framåt men inte varaktigt och en arbetslivsinriktad rehabilitering inte är aktuell inom den närmaste tiden. – – –

Försäkringskassans ansvar att se till att sjukfallen inte blir för långa har uttryckts på följande sätt av socialförsäkringsutskottet i samband med att den behandlade proposition 1990/91:141 om rehabilitering och rehabiliteringsansvar. Utskottet uttalade bl.a. följande (1990/91:Sfu 16, s. 41 och 42).

Enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL kan försäkringskassan tillerkänna en försäkrad, som uppbär sjukpenning eller ersättning för sjukhusvård, förtidspension eller sjukbidrag även om den försäkrade inte ansökt härom. I propositionen anges att när sjukpenning har utbetalats under ett års tid och rehabiliteringsåtgärder inte kan komma i fråga samt nedsättningen av arbetsförmågan bedöms varaktig eller bestående för avsevärd tid bör ersättningen utges i form av sjukbidrag eller förtidspension.

– – –

Utskottet konstaterar att regeringen inte föreslår någon ändring vare sig av rekvisiten för förtidspension eller sjukbidrag eller av rekvisiten för rätt till sjukpenning. Således skall enligt utskottets mening även i fortsättningen gälla att sjukpenning med stöd av 16 kap. 1 § AFL kan bytas ut mot förtidspension eller sjukbidrag först när det i det enskilda fallet är utrett att den försäkrades arbetsförmåga varaktigt eller för avsevärd tid är nedsatt med minst hälften. Någon tidsgräns för när så skall anses vara fallet finns inte, och sjukbidrag eller förtidspension kan aktualiseras redan innan sjukpenning har betalats ut ett år. – – –

Av utredningen framgår att många av de granskade sjukfallen har pågått under flera år utan att försäkringskassan aktualiserat frågan om utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag eller förtidspension. Vissa av sjukfallen kännetecknas av en år efter år pågående utredning där kassan verkar ha haft svårt att sätta en slutpunkt för handläggningen. Andra sjukfall kännetecknas i sin tur av total passivitet i handläggningen; sjukfallen har löpt utan någon som helst synbar aktivitet. Slutligen har i vissa fall den försäkrades önskemål fått styra handläggningen. Försäkringskassan har räknat ut vilket som skulle vara ekonomiskt mest fördelaktigt för den försäkrade, pension eller fortsatt sjukpenning. I de fall sjukpenning visat sig ekonomiskt mest fördelaktigt och den försäkrade ansökt om pension har försäkringskassan på dennes begäran sänt en ”återtagandeblankett”. Sjukfallet har därefter fortsatt som tidigare.

Enligt Riksförsäkringsverkets rekommendationer skall försäkringskassan, när ett sjukfall pågått i över ett år, ta upp frågan om utbyte av sjukpenningen mot sjukbidrag eller förtidpension. Försäkringskassans ansvar för att avsluta ett sjukfall har också kommit till uttryck genom ovan återgivna uttalanden av socialförsäkringsutskottet. När det finns förutsättningar för ett utbyte av sjukpenningen mot sjukbidrag eller förtidspension kan med andra ord den enskilde kassatjänstemannen inte i strid mot lagstiftarens intentioner väga in den försäkrades synpunkter i ekonomiskt hänseende.

Socialförsäkringen finansieras med statliga medel och skall tillämpas på ett likformigt sätt över hela landet. Försäkringskassan är förvaltare av statliga medel och utövar myndighet. Det är inte den försäkrades önskemål som skall styra handläggningen av ett ärende och avgöra vilken förmån som skall utgå. Det ankommer på försäkringskassan att i sin myndighetsutövning på ett sakligt och objektivt sätt tillämpa gällande bestämmelser. Detta hindrar givetvis inte att kassan vid handläggningen även skall beakta den försäkrades synpunkter.

Jag är mycket kritisk till de redovisade bristerna i försäkringskassans handläggning av de långa sjukfallen. De iakttagelser jag gjort om kassans passivitet framstår som särskilt allvarliga i ett läge där stor uppmärksamhet riktas mot att de långa sjukfallen och kostnaderna för dessa har ökat på ett dramatiskt sätt under framför allt de senaste två åren. – Jag vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på att det i Sjukförsäkringsutredningens nyligen avlämnade slutbetänkande föreslås att sjukskrivningsperioden skall begränsas till ett år. Syftet med utredningens förslag är bl.a. att påskynda och skärpa försäkringskassans utredning av mera långsiktiga rehabiliteringsbehov hos den försäkrade (SOU 2000:121, s. 185).

Försäkringskassan har i sitt remissvar redogjort för ett antal orsaker till att kassan i många ärenden inte tagit upp frågan om utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag eller förtidspension efter ett års sjukskrivning. En av orsakerna är att antalet sjukanmälningar och pågående sjukfall ökat mycket kraftigt under de senaste två åren. I kombination med den ansträngda arbetssituationen med minskningar av personalen har detta lett till en ökad arbetsbörda. Jag har viss förståelse för att kassans personal i en pressad arbetssituation kan ha svårt att göra rätt prioriteringar och att det kan kännas enklast att bara låta sjukfallet fortsätta. Det motsägelsefulla är dock att även pågående sjukfall kan generera mycket löpande arbete, t.ex. bedömning av inkomna läkarintyg och utbetalning av sjukpenning. Detta kräver i sin tur arbetsinsatser, vilka istället skulle kunna styras över till andra arbetsuppgifter, något som kan vara särskilt viktigt i ett trängt personalläge. Vad som emellertid framstår som mest klandervärt är att tjänstemän i vissa fall låtit den försäkrade bestämma vilken ersättningsform som skulle gälla och därmed också hur stort belopp som skulle utgå ur allmänna medel. Detta förfarande ger intryck av att vederbörande tjänsteman inte är medveten om sitt ansvar för en korrekt myndighetsutövning och det är med stor tvekan jag underlåtit att inleda förundersökning.

Försäkringskassan har, för att försöka komma tillrätta med bristerna i handläggningen av de långa sjukfallen, vidtagit olika åtgärder. Kassan har bl.a. skickat ut ett internt ledningsmeddelande rörande återkallande av pensionsansökan och tilldelat lokalkontorsområdena medel för nyanställningar samt haft informationsmöten med lokalkontorens försäkringsspecialister. – Jag förutsätter att försäkringskassan noga följer upp den fortsatta utvecklingen av hur kassan handlägger de långa sjukfallen.

Jag överlämnar kopior av detta beslut såväl till Riksförsäkringsverket som till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Iakttagelser gjorda vid JO:s inspektion av Uppsala läns allmänna försäkringskassa

(Dnr 552-2001)

Den 6–8 mars 2001 inspekterade *JO Pennlöv* Uppsala läns allmänna försäkringskassa. Han och hans medarbetare granskade därvid ett stort antal akter hos kassans s.k. länskontor, hos lokalkontoren Gränby och S:t Per i Uppsala samt hos lokalkontoret i Enköping.

Sedan granskningen avslutats sammanträffade JO Pennlöv den 8 mars 2001 med kassans ledning, varvid han gick igenom de iakttagelser som gjorts. Ur det vid inspektionen förda protokollet återges från denna genomgång följande.

– – – Enligt 16 kap. 5 § andra stycket AFL utgår förtidspension fr.o.m. den månad då rätt till förmånen inträtt. I fall som avses i 16 kap. 1 § andra stycket, dvs. när fråga är om utbyte av sjukpenning mot förtidspension (sjukbidrag) utan att den försäkrade gjort ansökan därom, utgår dock förtidspension fr.o.m. månaden näst efter den då beslutet om pension meddelades. Nämndens beslut är meddelat när protokollet från nämndens sammanträde är justerat. Vid granskningen av socialförsäkringsnämndens protokoll vid lokalkontoret Enköping har noterats att avfattningen av besluten fr.o.m. slutet av 2000 i aktuellt hänseende ändrats på så sätt att ordet *meddelats* ersatts med ordet *fattats*. Beslutens avfattning står därmed i direkt strid med lagens lydelse. Det är mycket anmärkningsvärt att försäkringskassan inte lyckats åstadkomma en korrekt återgivning och tillämpning av aktuellt lagrum.

– – –

Långa sjukfall

JO erinrade om att enligt Riksförsäkringsverkets rekommendationer bör frågan om utbyte av sjukpenning mot förtidspension eller sjukbidrag väckas sedan sjukpenning utgått under längre tid än ett år och framhöll att det är försäkringskassan som bär ansvaret för att en utredning angående frågan om utbyte av sjukpenning mot förtidspension/sjukbidrag kommer till stånd.

JO konstaterade att i de vid lokalkontoret Enköping granskade ärendena förekom flera långa sjukfall. Det äldsta sjukfallet hade pågått sedan december 1993, således i över sju år. I det ärendet förelåg ett läkarutlåtande från februari 1999 vari den behandlande läkaren uttalade att den försäkrades sjukdomsbesvär var bestående och föreslog att den försäkrade skulle få sjukbidrag i två år. Enligt en journalanteckning den 13 juni 2000 ringde den försäkrade och uppgav att han önskade få sjukbidrag prövat. Försäkringskassan fordrade in nya läkarutlåtanden och fortsatte att utbetala sjukpenning.

I ett annat ärende framgick av journalanteckningar att försäkringskassan vid skilda tillfällen varit i kontakt med någon som i journalen enbart angavs med namnet Agneta och som hade lämnat vissa upplysningar rörande den försäkrade. Det gick inte att utläsa vem Agneta var, varken av journalanteckningarna eller av akten. JO uttalade att det av en journalanteckning skall

framgå tydligt vem som lämnat de upplysningar som antecknas. Detta kan ha betydelse bl.a. ur sekretessynpunkt.

Även vid lokalkontoret S:t Per förekom många långa sjukfall. Det längsta sjukfallet som pågått utan avbrott började i november 1992 och hade således pågått i över åtta år. Flera sjukfall hade pågått i mer än sex–sju år. JO konstaterade att det i vissa ärenden förelåg ett mycket tunt medicinskt material som grund för att utge sjukpenning.

I ett ärende var omständigheterna följande. Sjukfallet påbörjades i december 1993. Diagnosen var från 1995 lumbago och kronisk trötthet, 1997 tillkom allergi och 1999 smärtor i höger tumme. I blanketten ”Särskilt läkarutlåtande” angav den sjukskrivande läkaren att sjukdomen påverkade den försäkrades arbetsförmåga genom kvarstående trötthet och ryggvärk. Något ytterligare medicinskt material fanns inte i akten, varken t.ex. läkarutlåtande om hälsotillstånd eller läkarjournaler. Försäkringskassan hade för första gången i januari 1995 begärt in ett läkarutlåtande från den behandlande läkaren utan att det kommit in något sådant utlåtande. Kassan hade sedan vid några tillfällen påmint läkaren om det begärda utlåtandet. I mars 1996 gjorde försäkringskassans försäkringsläkare bedömningen att det eventuellt kunde bli aktuellt med ett partiellt sjukbidrag, men att det var viktigt att få in ett medicinskt underlag. I december 1997 uppgav den behandlande läkaren att ett läkarutlåtande skulle komma snart, men att hon väntade på ett utlåtande från amalgamenheten. Sedan oktober 1998 hade den försäkrade arbetat halvtid och sedan hösten 1999 75 %. Något läkarutlåtande om hälsotillstånd hade såvitt framgick av akten fortfarande inte kommit in till försäkringskassan. JO konstaterade att sjukfallet hade pågått i över sju år utan något mer medicinskt material för att utge sjukpenning än blanketten ”Särskilt läkarutlåtande”, vilken innehöll ytterst knapphändiga upplysningar om den försäkrades hälsotillstånd.

I ett annat ärende var omständigheterna följande. Den försäkrade hade med ett kortare avbrott på två och en halv månad varit helt sjukskriven sedan september 1988, således i över tolv år. Diagnosen var bl.a. ångeststörning och borderlinepersonlighet. I februari 1995 hade en psykiater konstaterat att det inte var realistiskt att den försäkrade skulle komma ut i yrkeslivet på lång tid framöver. Den försäkrade själv ansökte om hel förtidspension i augusti 1998. Han hade då i princip varit fortlöpande sjukskriven i tio år. Först ett och ett halvt år senare, i maj 2000, upprättade försäkringskassan en föredragningspromemoria med förslag till hel förtidspension fr.o.m. augusti 1998. I januari 2001 beslutade socialförsäkringsnämnden i enlighet med förslaget. Av försäkringskassans beslut om pensionens storlek och kassans beräkningar dessförinnan framgår följande. Den försäkrade uppbar sjukpenning varierande mellan 16 900 kr och 17 800 kr varje månad. I pension utgick 13 358 kr i månaden. För tiden augusti 1998 till februari 2001 hade 532 853 kr utbetalats i sjukpenning medan pensionen för samma tid uppgick till 408 393 kr. Under de två och ett halvt år som kassan hade handlagt den försäkrades ansökan om pension hade således av allmänna medel utgått 124 460 kr för mycket i ersättning till den försäkrade.

I ytterligare ett annat ärende var omständigheterna följande. Den försäkrade hade varit omväxlande helt och halvt sjukskriven sedan augusti 1995.

Enligt ett läkarutlåtande bedömde den behandlande läkaren i september 1997 att nedsättning av arbetsförmågan skulle föreligga lång tid framöver. Enligt en journalanteckning den 18 september 1997 var försäkringskassan i kontakt med den försäkrade som uppgav att hon inte hade några tankar på förtidspension. I oktober 2000 var kassan enligt en journalanteckning återigen i kontakt med den försäkrade för att utreda om hon hade för avsikt att söka någon form av pensionsförmån med anledning av ett nytt läkarutlåtande. Den försäkrade uppgav att hon inte hade för avsikt att söka pension. Tjänstemannen vid försäkringskassan redogjorde då för att försäkringskassan utan ansökan kan byta ut sjukpenningen mot pension. Sjukfallet pågår fortfarande.

– – –

Förtidspensions- och sjukbidragsärenden

– – – I ett antal ärenden om förtidspension/sjukbidrag vid lokalkontoret Enköping hade socialförsäkringsnämnden meddelat beslut vid sammanträden den 30 oktober 2000, den 13 november 2000, den 27 november 2000 och den 13 december 2000. I respektive akt låg utskrivna (odaterade) och undertecknade underrättelser om socialförsäkringsnämndens beslut. Underrättelserna hade inte expedierats. Enligt uppgift från en handläggare avvaktade kassan med att sända ut underrättelserna till de försäkrade till dess att kassan hade fattat beslut om beräkning av förmånens storlek.

JO anförde att fördröjningen med att expediera underrättelserna kunde få den märkliga konsekvensen att Riksförsäkringsverkets överklagandetid hade hunnit löpa ut när den försäkrade fick del av beslutet. Detta beror på att verkets klagotid börjar löpa när beslutet meddelas, vilket – som tidigare nämnts – sker när socialförsäkringsnämndens sammanträdesprotokoll justeras.

– – –

Allmänna synpunkter angående handläggningen av assistansersättnings-, vårdbidrags- och handikappersättningsärenden

JO betonade inledningsvis att det är angeläget att handläggningstiden för dessa ärendegrupper är korta. Handläggningstiderna bör inte överstiga sex månader. Vid granskningen har konstaterats att handläggningstiderna vida har överskridit denna tidrymd. JO anförde att det är fullständigt oacceptabelt att ärenden av dessa slag blir liggande under långa tider. Den nuvarande arbetssituationen förefaller också vara minst sagt ansträngd för den personal som arbetar med dessa ärendegrupper.

Assistansersättningsärenden

JO konstaterade att länskontorets handläggningstider i merparten av de inte avslutade ärendena var långa och att det förekom utsträckta uppehåll i handläggningen.

I tre av de granskade ärendena hade ansökningarna kommit in till kassan den 28 oktober 1997 (ansökan avsåg assistansersättning fr.o.m. den 1 januari

1998), den 24 juni 1998 respektive den 23 september 1998. Något beslut i ärendena hade ännu inte fattats.

I fem av de granskade ärendena hade ansökningarna kommit in under våren och hösten 1999. Ärendena var ännu inte avgjorda.

I ett av ärendena hade den försäkrade – enligt en journalanteckning i akten – ringt till kassan den 24 juni 1998 angående ”förhöjning av LASS – behöver personlig assistent på jobbet”. Vidare framgick av en journalanteckning att hembesök skett den 31 augusti 1998. Såvitt kunde utläsas av handlingarna i akten hade någon åtgärd inte vidtagits härefter.

I ett annat ärende hade ansökan om assistansersättning kommit in till kassan den 8 september 1999. Sporadiska handläggningsåtgärder hade skett t.o.m. september 2000. Härefter hade ingen åtgärd antecknats i akten.

JO underströk åter att handläggningstiden i den här typen av ärenden inte bör överstiga sex månader.

Tvåårsfristen enligt 7 § första stycket lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) hade överskridits med upp till ett år i några ärenden.

– – –

Vårdbidragsärenden

Vid granskningen vid länskontoret av de tio äldsta inte avgjorda ärendena om vårdbidrag konstaterades att samtliga av dessa ärenden var mycket gamla. Ansökningarna hade kommit in till kassan under 1998 eller 1999.

– – –

Handikappersättningsärenden

I ett ärende vid länskontoret hade ansökan om handikappersättning kommit in den 20 januari 1997. Ärendet var samordnat med en omprövning av ersättning enligt LASS. (Det noterades att den senaste prövningen av assistansersättningen hade gjorts den 26 juni 1995.) Handläggaren i handikappersättningsärendet hade företagit ett hembesök hos den försäkrade den 15 december 1998. Härefter föreföll inte någon handläggningsåtgärd ha kommit till stånd. Av en lapp i akten, troligtvis skriven med anledning av JO:s granskning, framgick att handläggaren i ärendet varit sjukskriven från februari 1999, utan att ha haft någon ersättare. Hon var åter i tjänst den 1 november 1999. Då arbetade hon endast 25 % med ekonomiskt administrativt arbete inom ärendeslaget assistansersättning. Sedermera började hon arbeta 50 %. Det framgick inte när hon återgick till arbetet som handläggare av handikappersättningsärenden.

I ett annat ärende hade ansökan om förhöjd ersättning inkommit den 28 juni 1999. Ingen handläggning föreföll ha skett i ärendet. I akten låg ett meddelande från samma handläggare som i ärendet ovan till en annan handläggare. Av meddelandet framgick att ärendet kommit in under den först nämnda handläggarens heltidssjukskrivning och blivit liggande i hennes ”post”.

JO uttalade att det som inträffat i de nu nämnda ärendena visar att det förelegat allvarliga brister i försäkringskassans bevakningsrutiner i samband med handläggares bortovaro.

Det noterades att även de övriga granskade ärendena var mycket gamla. Ett hade inkommit under 1998 och de övriga under 1999. I flertalet fall hade det dröjt ett till ett och ett halvt år innan någon handläggningsåtgärd över huvud taget hade vidtagits. JO framhöll att det är mycket viktigt att handläggningen av denna typ av ärenden inte drar ut på tiden. De handläggningstider som uppmärksammats i de granskade ärendena är helt oacceptabla.

Vid granskningen av de tio senast avgjorda ärendena om handikappersättning konstaterade JO att några av ärendena hade kommit in under 1999. Även i dessa hade således handläggningen dröjt alldeles för länge.

– – –

Öppna omprövningsärenden

JO konstaterade att merparten av de vid kassans centralkontor granskade ärendena där omprövning begärts var gamla. I det äldsta granskade ärendet hade begäran om omprövning av kassans beslut i ett ärende rörande sjukpenninggrundande inkomst kommit in den 2 september 2000. Ärendet har således ett halvår efter det att omprövningsbegäran inkommit inte avgjorts. I akten låg ett utkast till beslut.

I ett annat ärende kom omprövningsbegäran rörande underhållsstöd in den 20 september 2000. I akten låg ett utkast till beslut.

I ytterligare tre ärenden kom begäran om omprövning in den 1, 9 respektive 11 november 2000. Ärendena hade ännu vid tiden för JO:s inspektion inte avgjorts.

JO påpekade att omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL skall vara slutförd inom sex veckor från det att omprövning begärts om inte särskilda skäl föranleder annat. Några sådana skäl tycks inte ha förelegat i nämnda ärenden.

Avslutade omprövningsärenden

Av de granskade akterna framgår att kassan har svårigheter med att påbörja handläggningen av omprövningsärendena. Ett exempel på detta är ett ärende om sjukpenninggrundande inkomst, där omprövningsbegäran inkom den 29 november 2000. Kassan tycks dock inte ha inlett någon handläggning i egentlig mening förrän den 4 januari 2001, då vissa kompletteringar infordrades från den försäkrade. Kassan hade alltså redan i omprövningsärendets inledning förlorat en stor del av de sex veckor inom vilka ett omprövningsärende skall vara avslutat om inte särskilda skäl föranleder annat. De begärda uppgifterna skulle ha inkommit till kassan senast den 23 januari 2001, men kom in först den 19 februari, varefter omprövningsbeslutet fattades den 26 februari 2001.

– – –

Sammanfattande synpunkter

Avslutningsvis framhöll JO återigen att han på flera punkter uppmärksammat mycket allvarliga brister i försäkringskassans verksamhet avseende bl.a.

handläggningstider och att han förutsätter att kassan snarast möjligt åtgärdar dessa brister.

Ett initiativärende mot Östergötlands läns allmänna försäkringskassa angående handläggningstiderna för ärenden rörande utbetalning av sjukpenning

(Dnr 982-2000)

JO Pennlöv meddelade den 5 december 2000 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet m.m.

Lördagen den 11 mars 2000 innehöll Östgöta Correspondenten en artikel med uppgift om att försäkringskassans lokalkontor i Motala hade stora problem med att betala ut sjukpenning i tid. Enligt artikeln fick de sjukskrivna vänta upp till 50 dagar på sin sjukpenning.

Med anledning av innehållet i tidningsartikeln beslutade jag att utreda saken inom ramen för ett på mitt initiativ upptaget ärende.

Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan för utredning och yttrande. I sitt remissvar anförde kassan genom direktören Roland Nilsson följande.

Tidningsartikeln tar upp problemet med långa handläggningstider för ärenden som gäller utbetalning av sjukpenning vid försäkringskassans lokalkontor i Motala.

Det kan inledningsvis konstateras att uppgifterna om långa handläggningstider är riktiga. Lokalkontoret i Motala har – i motsats till vad som gäller för länets övriga lokalkontor – på senare tid inte klarat att nå upp till försäkringskassans mål att utbetalning av sjukpenning skall ske inom högst 25 dagar efter det att sjukanmälan inkommit till försäkringskassan; t.ex. genom arbetsgivare efter sjuklöneperiodens slut. Försäkringskassan ser givetvis allvarligt på detta och försök har som framgår av det följande redan tidigare gjorts för att komma till rätta med problemet.

Försäkringskassan Östergötland är organiserad i tre geografiska områden som har egen budget. Lokalkontoret i Motala ingår i kassans område Väster. Centralkontoret har i samråd med ledningen för område Väster sökt utreda frågan och därvid kommit fram till följande:

1. När resursbehovet för lokalkontoren fastställdes för år 1999 hade Motala ett sjukpenningtal på cirka 15 utbetalade nettodagar per sjukpenningförsäkrad. Detta motiverade att den grupp som svarar för utbetalning av sjukpenning tilldelades fyra och en halv heltidstjänst. Bemanningen räckte i början av året till för att uppnå försäkringskassans mål. Sjukskrivningstalet har därefter ökat dramatiskt för länet liksom för landet i övrigt. För Motalas del har ökningen varit större än för övriga lokalkontor i länet, vilket medfört en särskild arbetsökning för Motalakontoret ... I slutet av år 1999 kunde konstateras att kontoret inte helt klarade att uppfylla målet ... Någon förklaring till att just Motala fått en så stor ökning har inte kunnat hittas. För att försöka komma till rätta med problemet tillsattes vid årsskiftet ytterligare två personer på heltid för att stärka gruppen som sköter utbetalningar.

2. En annan orsak till den dåliga måluppfyllelsen är också att sjukskrivningsfrekvensen ökat bland lokalkontorets anställda, vilket förtagit effekten av de

åtgärder försäkringskassan hittills vidtagit för att skapa en behövlig förstärkning. Så har t.ex. en av de personer som tillfördes utbetalningsgruppen vid årsskiftet nyligen återgått i tjänst på halvtid efter att ha varit helt sjukskriven under större delen av året.

Det har alltså visat sig att läget under en period fram till mitten av mars månad försämrats ytterligare. Därefter har dock en förbättring skett och vid kontorets senaste mätning, den 31 mars 2000, hade utbetalning av sjukpenning skett efter högst 28 dagar i alla de ärenden där beslutsunderlaget varit komplett. Denna förbättring förväntas bli bestående med hänsyn till att den vidtagna förstärkningen ger fullt utslag då den handläggare som nu arbetar halvtid återgår i heltidsarbete. Därtill kommer att den andra handläggaren som tillsattes vid årsskiftet då var ovan vid arbetsuppgifterna och nu alltmer kommer in i arbetet samt att utbetalningsgruppen kommer att arbeta övertid under andra halvan av april månad.

Förhoppningen är därför att läget tämligen omgående förbättras så att lokalkontoret uppnår det uppställda målet på högst 25 dagars handläggningstid.

Ärendet remitterades även till Riksförsäkringsverket för yttrande. I sitt remissvar anförde verket genom generaldirektören Anna Hedborg följande.

– – –

Gällande regler för rätt till sjukpenning

I 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) regleras rätten till sjukpenning. En förutsättning för rätt till sjukpenning är att den försäkrades arbetsförmåga på grund av sjukdom är nedsatt med minst en fjärdedel. Den försäkrade ska i ett sjukfall ge in en skriftlig försäkran för sjukpenning till försäkringskassan. Innan utbetalning av sjukpenning ska den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst fastställas. Den försäkrade ska ge in läkarintyg för att styrka nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom senast fr.o.m. den sjunde dagen efter sjukanmälningsdagen. Fr.o.m. den 28:e dagen efter sjukanmälningsdagen ska den försäkrade inge ett särskilt läkarutlåtande för att styrka nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom.

RFV:s yttrande med anledning av remiss den 29 augusti 2000

Det finns ingen lagregel eller rekommendation som uppställer krav på handläggningstider av ärenden gällande sjukpenning. Av förvaltningslagen (1986:223) framgår bl.a. att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. RFV konstaterar att det inte finns något uppsatt riksmål för handläggningstider av ärenden gällande sjukpenning. De enskilda försäkringskassorna kan fastställa mål för sin verksamhet. Försäkringskassan i Motala har som mål att utbetalning av sjukpenning ska ske inom högst 25 dagar efter det att sjukanmälan inkommit till kassan. Den omständigheten att handläggningstiden under en period fördubblats ser RFV som oroväckande. Av den utvärdering och prognos som kassan presenterat framgår att handläggningstiderna för utbetalning av sjukpenning avsevärt förkortats och att målet på högst 25 dagars handläggningstid numera uppnås.

JO har begärt att RFV uttalar sig om handläggningstider för utbetalning av sjukpenning vid landets övriga försäkringskassor. Nuvarande teknikstöd ger ingen möjlighet att följa genomströmningstid för sjukpenningärenden kontinuerligt, utan mätningar görs vid enstaka tillfällen.

RFV har med anledning av begäran om yttrande från JO tagit kontakt med några centrala försäkringskassor och erhållit följande information. Dalarna har satt upp som mål att utbetalning av sjukpenning skall ske inom två veckor från det att anmälan kommit in. I dagsläget tar det inte mer än en månad innan

den försäkrade får sin första utbetalning. I Västernorrland uppställs inga mål men ambitionen är att ett ärende skall vara avslutat inom en månad. Avstämning skedde i början av augusti i år och kassan gjorde bedömningen att målet uppfylldes. I Blekinge har inget mål ställts upp och någon mätning har inte skett på två år. Senaste mätningen visade att handläggningstiden låg mellan tio och fjorton dagar. Bedömningen idag är att handläggningstiderna är lika långa. Likaså Kalmar ställer inte upp något mål. Under den senaste tolvmånadersperioden har handläggningstiden varit mellan elva och fjorton dagar. I Västra Götaland har inga mätningar gjorts i år. År 1999 var ambitionen att den försäkrade skulle få utbetalning inom 30 dagar. I normala fall klarar man detta mål, men fem till sex veckors handläggningstid har förekommit under förra året. Västerbotten har inte gjort några mätningar de senaste åren. Generellt sett sker utbetalning inom 30 dagar. I denna presentation bör understrykas att RFV inte gjort några egna mätningar utan att redogörelsen bygger på försäkringskassornas rapportering.

RFV anser att frågan om genomströmningstider för sjukpenningärenden är central och det nya ärendehanteringssystem som sätts ut under 2001 möjliggör att detta följs kontinuerligt.

Eftersom sjukpenning utgör ett försörjningsstöd bör enligt RFV:s mening målsättningen vara att den försäkrade får sin sjukpenning utbetald i nära anslutning till den tidpunkt då han normalt skulle ha fått sin månatliga inkomst. Verket finner därför att det i normalfallet är orimligt med handläggningstider längre än en månad.

Bedömning

Sjukpenning ersätter en inkomst som den försäkrade normalt är beroende av för sin försörjning. Det är därför viktigt att sjukpenningärenden handläggs med största möjliga skyndsamhet. En rimlig målsättning bör enligt min mening vara att, såsom RFV också anfört, den försäkrade får sin sjukpenning utbetald i nära anslutning till den tidpunkt då han normalt skulle ha fått sin månatliga inkomst. Jag instämmer således i verkets bedömning att det i normalfallet är orimligt med en handläggningstid längre än en månad.

Av utredningen i ärendet framgår att det vid försäkringskassans lokalkontor i Motala under en period tog upp till 50 dagar att handlägga sjukpenningärenden. En så lång handläggningstid är enligt min mening inte acceptabel annat än i mycket speciella fall. Kassan har redovisat orsakerna till de sena utbetalningarna och vidtagit åtgärder för att komma till rätta med problemen. Av remissvaret framgår även att en förbättring har skett och att handläggningstiderna för utbetalning av sjukpenning vid kassans mätning den 31 mars 2000 väsentligt hade förkortats. Kassan kan likväl inte undgå kritik för de långa handläggningstider som förekommit vid lokalkontoret i Motala.

Ärendet avslutas.

Ett initiativärende rörande handläggningen av en ansökan om pensionsförmån som för den försäkrades räkning undertecknats av god man

(Dnr 1367-2000)

JO Pennlöv meddelade den 6 februari 2001 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid inspektion den 14–16 mars 2000 av Värmlands läns allmänna försäkringskassa (dnr 439-2000) granskade jag bl.a. ärenden rörande handikappersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Vid granskningen uppmärksammades följande.

I ett ärende hade ansökan undertecknats av sökandens gode man. Jag noterade med anledning av detta att denna situation inte uttryckligen behandlas i de regler som finns. Dessa regler är närmast kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. och Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:7) om ansökan om pension. I sistnämnda föreskrifter nämns däremot ett särskilt förfarande med undertecknande och särskilt intyg av två trovärdiga personer. Jag beslutade att utreda frågan och hämta in Riksförsäkringsverkets uppfattning i denna fråga.

Utredning

I remiss till Riksförsäkringsverket (RFV) infordrades verkets yttrande över enligt vilka regler en ansökan om pensionsförmån som enbart undertecknats av en sökandes gode man bör handläggas och på vilket sätt en sådan ansökan skall behandlas.

RFV anförde genom avdelningschefen Stig Orustfjord följande.

I 3 § kungörelsen (1962:394) [med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m.] sägs bland annat att för en underårig sökande skall ansökningen undertecknas av förmyndaren. För sökande som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken skall ansökningen undertecknas av denne, om det kan anses ingå i uppdraget. Är en annan sökande ur stånd att själv underteckna ansökningen, får i den ordning som Riksförsäkringsverket föreskriver ansökningen undertecknas av viss eller vissa med sökandens förhållanden förtrogna personer.

I 2 § första stycket Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:7) om ansökan om pension sägs att om sökanden på grund av psykisk sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat därmed jämförligt tillstånd inte kan förstå ansökans innebörd, får ansökan i stället undertecknas av två trovärdiga personer, som är väl förtrogna med sökandens förhållanden. I ett intyg skall dessa personer redogöra för orsaken till att sökanden inte kunnat underteckna ansökan samt för de omständigheter som gör att de är väl förtrogna med hans förhållanden.

Detta innebär att möjligheten att i den enskildes ställe underteckna ansökan om pension är begränsad till vad som sägs i nämnda kungörelse och RFV:s föreskrifter.

Riksförsäkringsverket anser att det förfarande som JO noterat vid sitt besök vid Värmlands läns allmänna försäkringskassa inte har skett i enlighet med RFV:s föreskrifter (RFFS 1998:7) om ansökan om pension. I det aktuella ärendet hade en korrekt handläggning resulterat i en begäran om komplettering av den insända ansökan i enlighet med 2 § första stycket nämnda föreskrifter.

Rättslig reglering

Bestämmelser om gode män och deras verksamhet finns bl.a. i 11 och 12 kap. föräldrabalken (FB).

I 11 kap. 4 § första stycket FB anges att rätten, om det behövs, skall besluta att anordna godmanskap för den som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Ett sådant beslut får inte meddelas utan samtycke av den för vilken godmanskap skall anordnas, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans eller hennes mening inhämtas. En rättshandling som en god man har företagit utanför sitt förordnande är enligt 5 § första stycket samma kapitel inte bindande för den som förordnandet avser. En rättshandling som utan dennes samtycke företagits inom ramen för förordnandet är inte heller bindande för den som förordnandet avser, såvida inte denne på grund av sitt tillstånd varit ur stånd att ge uttryck för sin mening eller denna av annan orsak inte har kunnat inhämtas.

Om någon som befinner sig i en sådan situation som anges i 4 § är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten enligt 11 kap. 7 § första stycket FB besluta att anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskap får dock inte anordnas, om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat, mindre ingripande, sätt får hjälp.

Rätten skall, enligt 11 kap. 17 § första stycket FB, innan den anordnar förvaltarskap, inhämta läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd. Detta gäller även i ärenden om anordnande av godmanskap enligt 4 §, när den enskilde inte har lämnat sitt samtycke.

Av 12 kap. 2 § första stycket FB framgår att gode män och förvaltare skall, i den mån det följer av deras förordnande, bevaka rätten för de personer som de företräder, förvalta deras tillgångar och sörja för deras person.

Som framgår ovan finns regler avseende ansökan om handikappersättning i kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. och Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:7) om ansökan om pension. Enligt 3 § av den nämnda kungörelsen skall ansökan undertecknas av sökanden. Enligt andra stycket i samma paragraf skall för en underårig sökande ansökningen undertecknas av förmyndaren. För sökande som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken skall ansökningen undertecknas av denne, om det kan anses ingå i uppdraget. Är en annan sökande ur stånd att själv underteckna ansökningen, får i den ordning som Riksförsäkringsverket föreskriver ansökningen undertecknas av viss eller vissa med sökandens förhållanden förtrogna personer.

Av RFFS 1998:7 framgår bl.a. följande. Om en annan sökande än den som har en förmyndare eller förvaltare är ur stånd att själv underteckna ansökan men förstår ansökans innebörd får denna undertecknas med handen på pennan. I sådana fall skall två trovärdiga personer redogöra för orsaken till att sökanden inte kunnat skriva sitt namn. De skall också intyga att sökanden tagit del av de uppgifter som lämnats i ansökan och bekräftat riktigheten av dem (1 §). Om sökanden på grund av psykisk sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat därmed jämförligt tillstånd inte kan förstå ansökans inne-

börd, får ansökan i stället undertecknas av två trovärdiga personer, som är väl förtrogna med sökandens förhållanden. I ett intyg skall dessa personer redogöra för orsaken till att sökanden inte kunnat underteckna ansökan samt för de omständigheter som gör att de är väl förtrogna med hans förhållanden (2 §).

Bedömning

Som jag har redogjort för ovan kan en god man förordnas för att bevaka någons rätt, förvalta någons egendom och sörja för någons person. Det är förordnandet som anger ramen för den gode mannens behörighet. Om inte annat sägs får den gode mannens uppdrag anses omfatta alla tre uppgifterna. Detsamma gäller givetvis även för förvaltare. Uppgiften ”bevaka rätt” kan bestå av att i någon särskild rättshandling ta tillvara huvudmannens intressen. Uppgiften är emellertid ofta inte specificerad utan anges bara i en generell bemärkelse. Den gode mannen har då att vid behov bevaka huvudmannens intressen i allmänhet. Att ”förvalta egendom” innebär förvaltning av all egendom som tillhör huvudmannen, dvs. att sköta huvudmannens ekonomi. Slutligen innebär uppgiften ”sörja för person” att den gode mannen skall se till att huvudmannen får en så bra vård och omsorg som möjligt. Det kan ibland vara svårt att skilja mellan de olika uppgifterna bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person. Rent allmänt kan sägas att även om en god man förordnats för att bistå någon i en rättslig angelägenhet bör han vara skyldig att sörja för huvudmannens person i den mån det kan anses erforderligt. – Den gode mannen bör ses som ett biträde åt huvudmannen. Den gode mannen bör således så långt möjligt samråda med sin huvudman och även inhämta huvudmannens samtycke till de rättshandlingar som han vill företa för dennes räkning. Undantag från denna regel gäller i fall då huvudmannens sinnestillstånd e.d. hindrar att samtycke lämnas. Den gode mannen är då behörig att själv företa rättshandlingar inom ramen för sitt förordnande och för huvudmannens bästa. – En ledande princip är att den som behöver bistånd i ekonomiska eller personliga angelägenheter inte utsätts för mer ingripande åtgärder än nödvändigt. Förvaltarskapet innebär att den enskilde fråntas sin bestämmanderätt i sådana angelägenheter som omfattas av förvaltarförordnandet. Detta är en viktig skillnad i förhållande till godmansinstitutet, som åtminstone formellt inte inverkar på den enskildes rättshandlingsförmåga (se prop. 1987/88:124 s. 136 f.). Ett förvaltarskap kan vara motiverat om risken är överhängande för att en god man och huvudmannen ingår kolliderande rättshandlingar. Ett förvaltarförordnande bör dock inte komma i fråga i fall där den enskilde visserligen saknar förmåga att sköta sina angelägenheter men där det inte föreligger någon risk att han vidtar några dispositioner till skada för sig själv.

Som framgår ovan är det rättens förordnande som anger omfattningen av den gode mannens behörighet. Vilka åtgärder som den gode mannen har rätt att vidta för huvudmannens räkning får således bedömas utifrån detta. Enligt min mening bör det generellt sett inte föreligga något hinder mot att den gode mannen för huvudmannens räkning ansöker om handikappersättning eller andra pensionsförmåner, om det kan anses ingå i uppdraget. Tvärtom anser jag att en sådan åtgärd kan ses som en naturlig del i den gode mannens upp-

drag. Denne har ju alltid att handla på det sätt som bäst gagnar huvudmannen. Det anförda gäller självfallet under motsvarande förutsättningar för förvaltare. Undantag från den gode mannens behörighet i aktuellt avseende måste dock anses gälla om det skulle framkomma att huvudmannen motsätter sig den gode mannens handlande. Risken för att en sådan situation skall uppkomma bedömer jag emellertid som mycket liten, delvis på grund av att många godmanskap anordnas utan att det är möjligt att inhämta huvudmannens mening.

I det inledningsvis nämnda ärendet hos försäkringskassan hade kassan godtagit en ansökan om handikappersättning, som för huvudmannens räkning undertecknats av den gode mannen. Enligt min mening har den gode mannen en sådan behörighet enligt föräldrabalkens regler, om det anses ingå i uppdraget. Frågan om det kan anses ingå i uppdraget får naturligtvis besvaras utifrån rättens förordnande. – Jag delar således inte den uppfattning som RFV har gett uttryck för i sitt remisssvar.

Under min utredning av detta ärende har jag noterat följande.

Som framgår ovan anges det uttryckligen i kungörelsen med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. att en förvaltare kan underteckna en pensionsansökan, om det kan anses ingå i uppdraget. Liknande bestämmelser, dvs. att en förvaltare och även en god man kan begära insatser eller i övrigt ansöka om en förmån för huvudmannens räkning, återfinns på skilda håll i lagstiftningen, se t.ex. 8 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och 11 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

Det förhållandet att lagstiftaren ibland uttryckligen angett vad som redan måste anses följa av föräldrabalkens regler om gode män och förvaltare är enligt min mening olyckligt. En sådan reglering kan få till följd att handläggare vid berörda myndigheter får en felaktig uppfattning om gode mäns och förvaltares behörighet att vidta åtgärder för deras huvudmäns räkning. Än mera olämpligt anser jag det vara då lagstiftning och tillämpningsföreskrifter anvisar en lösning som direkt avviker från föräldrabalkens. Enligt min mening saknas anledning att i nu aktuell lagstiftning reglera förvaltares och gode mäns behörighet. Den reglering av förvaltares och gode mäns behörighet och den lösning av de – sannolikt mycket få – konfliktsituationer som kan uppkomma bör bedömas enligt föräldrabalkens regler. Mot denna bakgrund får jag härmed, efter samråd med chefsJO Claes Eklundh, enligt 4 § (1986:765) lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka fråga om författningsändring. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Jag överlämnar också en kopia av beslutet till socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Kritik mot en försäkringskassa för långsam handläggning av ett ärende om arbetsskadelivränta. Även fråga om underlåtenhet att svara på brevförfrågningar

(Dnr 4867-1999)

I en anmälan klagade Bo-Gunnar Hemtke på försäkringskassans handläggning av ett ärende om arbetsskadelivränta rörande C.H. Bo-Gunnar Hemtke anförde att det gått över två år sedan kassan fattade ett beslut rörande C.H:s arbetsskadeersättning utan att kassan kunnat prestera något förslag till beslut i livräntefrågan.

Av de handlingar Bo-Gunnar Hemtke bifogat framgick i huvudsak följande. Länsrätten meddelade den 28 augusti 1997 en dom vari C.H. tillerkändes rätt till arbetsskadeersättning för tid efter den 27 september 1991. Med anledning av länsrättens dom fattade försäkringskassan i november 1997 ett beslut vari C.H. tillerkändes arbetsskadeersättning för en viss tidsperiod. Den 17 juni 1998 skrev Bo-Gunnar Hemtke till försäkringskassan och uppgav att C.H. underrättat honom om att kassan hade för avsikt att pröva livräntefrågan samt att Bo-Gunnar Hemtke såsom ombud nu avvaktade kassans kommunicering i ärendet. I oktober 1998 skrev Bo-Gunnar Hemtke återigen till kassan och bad om besked när kassan räknade med att kommunicera i ärendet. I ett brev den 8 januari 1999 återkom Bo-Gunnar Hemtke med sin förfrågan och begärde samtidigt att få kopia av försäkringskassans journalanteckningar i ärendet. Han återkom därefter med sin begäran den 15 mars och den 24 juni 1999. Den 9 juli 1999 skrev försäkringskassan ett brev till honom och upplyste honom om att anledningen till att han inte hade erhållit några journalanteckningar var att dessa hade kommit bort. Vidare uppgav försäkringskassan att kassan ännu inte fått in något livränteunderlag från C.H:s arbetsgivare, vilket var anledningen till att livräntan ännu inte prövats.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. Kassan anförde i remissvaret genom direktören Henrik Meldahl följande.

– – –

Inledningsvis konstaterar försäkringskassan att upprättade journalanteckningar avseende handläggningen i ärendet synes ha förkommit. Det går därför inte att i detalj redovisa vad som förevarit i ärendet, utan ledning får sökas av övriga handlingar i ärendet.

Försäkringskassans handläggning av ärendet

Den 24 februari 1995 beslutade försäkringskassan att godkänna C.H:s allergiska och astmatiska besvär som arbetsskada och bedömde att orsakssamband förelåg t.o.m. den 27 september 1991.

I dom den 29 augusti 1997 förklarade länsrätten att C.H. var berättigad till ersättning enligt LAF även för tid efter den 27 september 1991.

Den 6 november 1997 skrev Bo-Gunnar Hemtke till C.H. och bad honom att själv till försäkringskassan överlämna de uppställningar han gjort över de inkomstförluster han gjort på grund av arbetsskadan.

Försäkringskassan efterkom länsrättens dom genom att den 17 november 1997 i socialförsäkringsnämnden pröva tiden för orsakssamband och fann att C.H. var berättigad till livränta för tiden 24 maj–30 juni 1993.

Den 21 november 1997 skickades försäkringskassans beslut till C.H.

Under tiden november 1997–mars 1998 gav C.H. in ett stort antal handlingar med beräkningar av sin inkomstförlust.

Den 9 juni 1998 kom C.H. in med en beräkning daterad den 28 april 1998 från sin arbetsgivare avseende inkomstbortfall för åren 1991–1997 varvid ett

genomsnitt om 1000 kr/mån uppgavs. C.H. kom samtidigt in med synpunkter och invändningar på beräkningen.

Av en skrivelse från C.H. som kom in till försäkringskassan den 2 september 1998 framgår att handläggaren vid telefonsamtal den 28 augusti 1998 sagt att inkomstuppgifter ännu inte kommit från arbetsgivaren. Vidare framgår att ett missförstånd mellan C.H. och arbetsgivaren angående vem som skulle skicka in uppgifterna synes ha uppstått.

Under tiden september 1998–februari 1999 kom C.H. in med omfattande beräkningsunderlag, läkarintyg m.m.

Den 8 januari 1999 skrev Bo-Gunnar Hemtke till försäkringskassan och bad att få kopior av kassans journalanteckningar i ärendet.

Den 5 mars 1999 skrev försäkringskassan till C.H:s arbetsgivare och upplyste om att uppgifterna i skrivelsen daterad den 28 april 1998 inte räckte för att fastställa ett livränteunderlag och begärde en precisering av C.H:s bruttolön vid varje tillfälle, dvs år för år fr.o.m. 1991, vilken bruttolön han skulle ha haft om han inte blev omplacerad respektive vilken hans faktiska bruttolön var. I skrivelsen angavs även att kassan vore tacksam för svar så snabbt som möjligt då ärendet dragit ut på tiden.

Den 15 mars 1999 påminde Bo-Gunnar Hemtke försäkringskassan om sin begäran att få kopior av journalanteckningarna.

Den 17 juni 1999 kom C.H. in med en sammanställning över sina bruttolöner enligt taxeringarna för åren 1990–1999. Sammanställningen uppgavs vara upprättad i samråd med arbetsgivaren, men denne hade dock inte undertecknat handlingen.

Den 24 juni 1999 påminde Bo-Gunnar Hemtke återigen försäkringskassan om journalanteckningarna.

Den 9 juli 1999 skrev försäkringskassan till Bo-Gunnar Hemtke och upplyste om att journalanteckningarna i ärendet kommit bort, men att handläggaren nog ändå kunde lämna svar angående handläggningen om så önskades. I skrivelsen angavs också att problemet för närvarande var att försäkringskassan inte får in något livränteunderlag från arbetsgivaren och att denne tillskrivits utan resultat.

Under tiden oktober–december 1999 kom C.H. in med ytterligare handlingar med beräkningar av sin inkomstförlust.

Yttrande

Handläggningstiden

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

Försäkringskassan har i sin verksamhetsplan som målsättning att arbetsskadeärenden skall handläggas och avslutas inom 180 dagar. Härmed avses den totala handläggningstiden dvs. redan från det att ett yrkande eller en anmälan kommer in. (För 1999 var andelen avslutade ärenden inom målsatt tid dock bara 47 procent.) I förevarande fall har ärendet dragit ut på tiden efter det att frågan om rätten till livränta avgjorts och *endast beräkningen av inkomstförlust* återstod.

Det finns ingen lagstadgad skyldighet för försäkringskassan att agera på visst sätt när det gäller fastställande av livränteunderlag dvs. hur inkomstuppgifter skall erhållas inför beräkningen av inkomstförlust. Enligt 8 kap. 7 § lagen om arbetsskadeförsäkring är arbetsgivaren skyldig att lämna vissa uppgifter till försäkringskassan i arbetsskadeärenden (efter begäran därom). I arbetsskadeärenden handläggs normalt sett delfrågan om fastställande av livränteunderlaget hos försäkringskassan på så sätt att det är försäkringskassan som initierar kontakten med den försäkrades arbetsgivare för att infordra nödvändiga inkomstuppgifter. Om svar inte kommit in efter cirka 14 dagar

sänds en påminnelse. Om svar ändå inte erhålls tar försäkringskassan kontakt med arbetsgivaren eller ber den försäkrade hjälpa till.

I C.H:s ärende fattades beslut om livränta i november 1997. Under de följande 15 månaderna kom en ansenlig mängd handlingar med inkomstuppgifter in från C.H. liksom även ett otillräckligt beräkningsunderlag från arbetsgivaren daterat den 28 april 1998. Det omfattande materialet kan förvisso i sig ha bidragit till att ärendet dragit ut på tiden. Först den 5 mars 1999 skrev emellertid försäkringskassan till arbetsgivaren med begäran om inkomstuppgifter. Eftersom någon ledning inte står att hämta i journalanteckningarna – på grund av att de förkommit – är det möjligt att en begäran har skickats långt tidigare och resulterat i det beräkningsunderlag som småningom kom in. Någon kopia av en sådan begäran finns inte i akten, men av C.H:s skrivelser framgår att missförstånd tycks ha uppstått mellan honom och arbetsgivaren angående vem som skulle lämna inkomstuppgifterna till försäkringskassan; en omständighet som tyder på att försäkringskassan *kan* ha initierat upprättandet av beräkningen daterad den 28 april 1998. Om så var fallet borde försäkringskassan givetvis på ett långt tidigare stadium i handläggningen än den 5 mars 1999 tillskrivit arbetsgivaren och påmint om hans lagstadgade skyldighet att lämna uppgifter.

Behovet av insatser avseende handläggningen av arbetsskador på det aktuella lokalkontoret uppmärksammades redan 1997. Åtgärder sattes in och uppföljningar av de då pågående ärendena gjordes under 1998. Dessvärre kom C.H:s ärende av oförklarliga skäl inte att omfattas av uppföljningarna. Om ärendet hade ingått i uppföljningarna hade det åtgärdats långt tidigare. Anledningen till dröjsmålet står således endast att finna i den mänskliga faktorn.

Svar på skrivelser

Enligt 4 § förvaltningslagen skall frågor av enskilda besvaras så snart som möjligt.

Bo-Gunnar Hemtke har inte förrän efter två påminnelser om sin begäran att få kopior av journalanteckningarna i ärendet fått svar från försäkringskassan. Likaså har C.H. i ett flertal av de skrivelser som han skickat till försäkringskassan haft frågeställningar m.m. som borde besvarats. Så har emellertid inte skett alternativt skett först efter lång tid. Försäkringskassan anser sig inte ha följt förvaltningslagens bestämmelser härvidlag.

Journalanteckningar

Enligt 15 § förvaltningslagen skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten.

Såsom tidigare nämnts står journalanteckningarna i ärendet inte att finna. Försäkringskassan är väl medveten om sin skyldighet att föra sådana anteckningar. Det som hänt är en icke acceptabel företeelse som dessutom kan påverka den fortsatta handläggningen.

Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis ser försäkringskassan allvarligt på det inträffade. I tiden efter nämnda uppföljningar har omfördelning av vissa arbetsuppgifter skett på det aktuella kontoret och därigenom har risken för att ett liknande misstag skall inträffa igen minimerats.

Bo-Gunnar Hemtke har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men har inte hörts av.

I sitt den 27 september 2000 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Försäkringskassan fattade beslut gällande C.H:s rätt till livränta i november 1997. Därefter återstod endast att beräkna livränteunderlaget. Två år efter kassans beslut var beräkningen fortfarande inte klar. Av försäkringskassans remissvar framgår att anledningen till den utdragna handläggningen verkar vara att C.H. själv gett in ett omfattande material rörande sina inkomster till försäkringskassan och att kassan dessemellan inte på något aktivt sätt tycks ha drivit ärendet framåt. I juni 1998 gav C.H. in en av arbetsgivaren gjord beräkning av sina inkomster. Först nio månader senare, i mars 1999, skrev försäkringskassan till C.H:s arbetsgivare och uppgav att kassan behövde kompletterande uppgifter i ärendet.

Försäkringskassan har vidare underlåtit att besvara flera förfrågningar om ärendet från C.H:s ombud Bo-Gunnar Hemtke. Även när Bo-Gunnar Hemtke i samband därmed begärde kopia av journalanteckningar underlät försäkringskassan att besvara hans begäran. Först efter två påminnelser fick han svar på sin begäran. Orsaken till dröjsmålet var att journalanteckningarna var försvunna. Jag anser att det är mycket anmärkningsvärt att försäkringskassan bara lade Bo-Gunnar Hemtkes förfrågningar åt sidan utan att besvara dem. Försäkringskassan borde i stället så fort som möjligt ha upplyst Bo-Gunnar Hemtke om att kassan inte kunde tillmötesgå hans begäran om att få kopior av journalanteckningarna eftersom dessa var försvunna. – Jag finner det självfallet också anmärkningsvärt att journalanteckningarna i ärendet försvunnit.

Sammantaget instämmer jag i försäkringskassans bedömning av det inträffade. Kassan förtjänar således allvarlig kritik för bristerna i handläggningen av ärendet.

Kritik mot en försäkringskassa för långsam handläggning av ett arbetsskadeärende, särskilt när det gäller tiden efter det att ärendet återförvisats till kassan av domstol

(Dnr 3906-2000)

I en mot Dalarnas läns allmänna försäkringskassa riktad anmälan klagade B.O. på kassans handläggningstid av ett arbetsskadeärende. I anmälan anförde hon bl.a. att Länsrätten i Dalarnas län i beslut den 12 november 1997 återförvisade hennes arbetsskadeärende till kassan för erforderlig handläggning. Hon hade vid tidpunkten för anmälan – den 9 november 2000 – ännu inte erhållit något beslut från kassan.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss.

I sitt den 21 juni 2001 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande i bedömningsdelen.

Av utredningen i ärendet framgår bl.a. följande. B.O. begärde den 30 juni 1993 att kassan skulle pröva om hon varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet. Efter utredning med periodvis långa uppehåll beslutade kassan den 12 de-

cember 1995 att inte betala ut ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Försäkringskassans beslut överklagades till länsrätten, som i beslut den 12 november 1997 upphävde kassans beslut och visade målet åter till kassan med motiveringen att målet enligt länsrättens bedömning inte kunde anses så utrett som dess beskaffenhet krävde. Någon handläggning med anledning av länsrättens dom skedde inte förrän våren 1999 då kassans försäkringsläkare rekommenderade en remiss till Arbets- och miljömedicinenheten vid Akademiska sjukhuset i Uppsala (UAS). Ärendet blev sedan återigen liggande utan åtgärd. I februari 2000 övertogs ärendet av ett annat kontor. Inte förrän den 15 augusti 2000 remitterades B.O. till UAS för bedömning. Utlåtande från UAS kom in till kassan den 22 september 2000. Efter kommunicering kom B.O. in med ett yttrande den 27 november 2000. Med anledning härav sände kassan den 8 februari 2001 en förfrågan till UAS. Svar därifrån kom in till kassan den 1 mars 2001. Efter ny kommunicering med B.O. väntade kassan fortfarande den 14 juni 2001 på ett yttrande från henne.

Detta ärende initierades således av den försäkrade i juni 1993. Det tog försäkringskassan nästan två och ett halvt år att fatta beslut i ärendet. När sedan länsrätten upphävde kassans beslut och visade målet åter till försäkringskassan låg ärendet helt utan åtgärd i ett och ett halvt år. Efter det att kassan hade konstaterat att ärendet borde remitteras till en viss sjukhusenhet för bedömning blev ärendet återigen liggande utan åtgärd, denna gång från maj 1999 till augusti 2000. Det tog således försäkringskassan två år och nio månader innan den i praktiken började att verkställa länsrättens dom. Ett ärende som återförvisas till kassan från domstol skall, vilket även försäkringskassan uttalat i sitt remissvar, behandlas med förtur. Jag anser det synnerligen allvarligt att försäkringskassan under mycket lång tid underlät att över huvud taget påbörja ett verkställande av länsrättens beslut. Det är dessutom högst anmärkningsvärt att kassan nästan tre år och sju månader efter länsrättens beslut ännu inte har fattat beslut i ärendet. Det som förevarit tyder enligt min mening på utomordentliga brister i kassans bevakningsrutiner och en uppenbar likgiltighet för gällande förfaranderegler. Försäkringskassan förtjänar mycket allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inte någon åtgärd eller kommentar av mig. Jag emotser dock besked från försäkringskassan när den har fattat beslut i B.O:s arbetsskadeärende.

Det som inträffat är av sådan karaktär att jag översänder kopior av detta beslut till riksdagens socialförsäkringsutskott och till Regeringskansliet (Socialdepartementet) för kännedom.

Fråga om dröjsmål med handläggningen av ett ärende om ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF)

(Dnr 1008-2000)

I ett klagomålsärende framkom att Stockholms läns allmänna försäkringskassa i april 1989 beslutat att R.N. inte varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet. Efter det att R.N. överklagat kassans beslut fann Kammarrätten i Stockholm i en dom den 9 februari 1995 att R.N. var berättigad till ersättning enligt LAF för vissa sjukskrivningsperioder t.o.m. den 30 april 1989. I november 1995 kontaktade R.N:s ombud, Eric Sundberg, försäkringskassan och yrkade att kassan skulle pröva om skadlig inverkan i arbetet förelegat efter den 30 april 1989.

I anmälan till JO klagade Eric Sundberg på kassans långsamma handläggning. Han anförde bl.a. att försäkringskassan under åren 1995–1998 inte vidtog någon åtgärd i ärendet. När kassan så småningom fattade beslut i ärendet, i februari 1999, var beslutsunderlaget ofullständigt. Länsrätten upphävde i ett beslut den 23 september 1999 försäkringskassans beslut och återförvisade målet till kassan för ny prövning. I länsrättens domskäl angavs bl.a. att kassan inte hade hört någon försäkringsläkare. Vid tiden för anmälan, i mars 2000, hade försäkringskassan ännu inte, trots att det gått ett halvt år sedan länsrättens dom, påbörjat någon handläggning.

Eric Sundbergs anmälan remitterades till försäkringskassan, som inkom till JO med ett ytttrande.

I sitt den 4 april 2001 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande i bedömningsdelen.

R.N. begärde i november 1995 att kassan skulle pröva om han hade varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet. Försäkringskassan påbörjade handläggningen av ärendet genom att infordra information om sjukskrivningsperioder och konstaterade i december 1995 att det inte fanns några sådana fall. Inget hände därefter i ärendet förrän över två år senare, då R.N:s ombud kontaktade försäkringskassan och handläggningen återupptogs. Den troliga förklaringen till att ärendet under så lång tid legat utan att några åtgärder vidtagits är enligt kassan flyttning till nya lokaler och sammanslagning av lokalkontor.

Först den 29 januari 1999 fattade kassan beslut i ärendet. Beslutet överklagades till länsrätten, som i dom den 23 september 1999 upphävde kassans beslut och visade målet åter till kassan för ytterligare utredning; bl.a. hade kassan inte hört försäkringsläkaren. Länsrättens dom kom in till försäkringskassan den 30 september 1999. Någon handläggning med anledning av länsrättens dom skedde inte förrän JO:s remiss aktualiserade ärendet i april 2000. Då översändes ärendet till ett annat lokalkontor för att handläggningen skulle gå snabbare. Ärendet återkom till det beslutande lokalkontoret nio månader senare, i januari 2001. Då bedömde handläggaren att det ekonomiska underlaget för att fatta beslut om livränta behövde kompletteras, och en inkomstförfrågan sändes till R.N:s tidigare arbetsgivare.

Detta ärende initierades således av den försäkrade i november 1995 och var därefter utan handläggning i över två år. Det tog försäkringskassan över tre år att fatta beslut i ärendet. När sedan länsrätten upphävde kassans beslut och visade målet åter till försäkringskassan för ytterligare utredning låg ärendet återigen utan åtgärd, denna gång från september 1999 till april 2000 då JO:s remiss fick till följd att handläggningen påbörjades.

Ett ärende som återförvisas till kassan från domstol skall handläggas med förtur. Jag anser det synnerligen allvarligt att försäkringskassan underlät att verkställa länsrättens dom; i synnerhet som ärendet i ett tidigare skede i handläggningen också legat utan åtgärd under lång tid. Det som förevarit tyder – inte minst med hänsyn till ärendets tidigare handläggning – enligt min mening på en uppenbar likgiltighet för gällande förfaranderegler.

När därefter ärendet skickades till ett annat lokalkontor för att handläggningen skulle gå snabbare tog det över åtta månader innan ärendet återkom till det beslutande lokalkontoret. Det visade sig då att ärendet behövde kompletteras ytterligare. Vid den tidpunkten hade det således gått över ett och halvt år sedan länsrättens dom och ärendet var fortfarande inte klart för avgörande. Jag finner även detta utomordentligt anmärkningsvärt.

Försäkringskassan uppgav i remissvaret att det inte finns något som tyder på att ärendet fördröjts på grund av bristande bevakningsrutiner. Jag vill här påpeka följande. Detta var ett ärende av otvetydig förturskaraktär. Om kassan låter ett sådant ärende ligga utan åtgärd under flera månader och därefter överlämnar det till ett annat lokalkontor för åtgärd bör kassan självfallet bevaka ärendet så att kassan i förekommande fall kan påskynda handläggningen. Det inträffade tyder snarare på utomordentliga brister i kassans bevakningsrutiner.

Sammantaget förtjänar försäkringskassan mycket allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.

Det ankommer i första hand på domstol att ta ställning till försäkringskassans beslutsunderlag. Den delen av anmälan föranleder därför inte någon kommentar från min sida.

Det som hänt är av sådan karaktär att jag översänder kopior av detta beslut till riksdagens socialförsäkringsutskott och till Regeringskansliet (Socialdepartementet) för kännedom.

Initiativärende angående försäkringskassas handläggning av en begäran om utfärdande av blankett enligt förordningarna (EEG) nr 1408/71 och nr 574/72

(Dnr 3324-1999)

JO Pennlöv meddelade den 27 oktober 2000 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

I en anmälan till JO (dnr 2624-1999) klagade R.J. på försäkringskassans handläggning av ett ärende om utflyttning till Spanien. Av bilagor till anmälan framgick bl.a. följande. R.J. och hans hustru hade begärt att försäkrings-

kassan i samband med deras flyttning till Spanien skulle utfärda ett intyg enligt blankett E 121 för dem. Försäkringskassan underrättade dem i en skrivelse den 28 maj 1998 att kassan inte kunde utfärda intyget. Som orsak angav försäkringskassan att makarna R.J. inte uppbar svensk allmän pension och därför inte omfattades av EEG-förordningen 1408/71. Eftersom R.J. även vänt sig till Riksförsäkringsverket i saken avskrev jag klagomålsärendet den 14 september 1999.

Mot bakgrund av vad som iakttagits i klagomålsärendet beslutade jag emellertid att inom ramen för ett initiativärende låta utreda försäkringskassans utformning av skrivelsen den 28 maj 1998.

Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande över huruvida det besked som lämnades makarna R.J. den 28 maj 1998 hade bort utformas som ett av försäkringskassan fattat beslut. Försäkringskassan anförde genom direktören Henrik Meldahl följande.

Bakgrund

Makarna J. uppger i skrivelsen den 7 maj 1998 att de den 28 april flyttade till Mallorca. Fram till deras pensionering har de fått tillfällig avgångsersättning från Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa. Vid avresan utfärdade försäkringskassan i Falkenberg blankett E 104 vilket Securidad Social inte vill godta.

R.J. tillskrev därför den 7 maj 1998 Utlandskontoret hos Försäkringskassan Stockholms län och bad försäkringskassan att undersöka om kassan redan nu kunde klassa dem som pensionärer och att kassan därmed skulle kunna utfärda blankett E 121.

Försäkringskassan besvarade skrivelsen den 28 maj 1998 genom att lämna allmän information om de blanketter som nämns i R.J:s brev.

Yttrande

Det finns ett antal blanketter som enligt förordningarna (EEG) nr 1408/71 och nr 574/72 används i olika situationer där det EG-rättsliga regelsystemet om samordning av ländernas system för social trygghet är tillämpligt. Avsikten med blanketterna är bl.a. att den behöriga institutionen hos vilken en person är försäkrad, på begäran av den försäkrade skall intyga att denne är berättigad till (försäkrad för) vårdförmåner vid sjukdom och de därigenom skall utgöra ett bevis härom för [den] vårdgivande institutionen i ett annat medlemsland.

Formulär E 121 används för att ge en pensionär som är bosatt i ett annat medlemsland än det land som står för kostnaderna för pensionen rätt till vårdförmåner i bosättningslandet.

I sådant fall den försäkrade begär exempelvis denna blankett skall försäkringskassan pröva om den försäkrade uppfyller de förutsättningar som krävs för att inneha en sådan blankett. Enligt försäkringskassan är det därmed fråga om ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild. Försäkringskassans besked om att den enskilde inte kan få den begärda blanketten utgör ett negativt besked. Enligt försäkringskassans mening skall ett sådant besked enligt förvaltningslagen utformas som ett motiverat, överklagbart beslut.

I det aktuella fallet skulle således försäkringskassans besked om att försäkringskassan inte kan utfärda blankett E 121 ha utformats som ett av försäkringskassan fattat beslut.

Bedömning

Det finns ingen bestämmelse i lagen (1962:381) om allmän försäkring som reglerar hur försäkringskassan skall handlägga en begäran om utfärdande av intyg att användas inom det EG-rättsliga regelsystemet. Jag har emellertid noterat att i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser som anger hur Arbetsmarknadsstyrelsen skall handlägga utfärdande av liknande intyg (se 48 och 52 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring).

Försäkringskassans utfärdande av intyg enligt blankett E 121 föregås av en prövning av om den försäkrade uppfyller de förutsättningar som krävs för att försäkringskassan skall kunna utfärda intyget. Försäkringskassans ställningstagande i ärendet grundar sig således på en prövning i sak och har betydelse för den försäkrades rätt till vårdförmåner i bosättningslandet. Det är således fråga om myndighetsutövning mot enskild.

Enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) skall part 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. I det här fallet har försäkringskassan visserligen underrättat makarna R.J. om att den inte ansåg sig kunna utfärda det begärda intyget. Ställningstagandet har dock inte haft formen av ett beslut. Kassan har inte heller bifogat någon fullföljdshänvisning. Jag delar därför försäkringskassans uppfattning att kassan borde ha fattat ett formellt beslut med fullföljdshänvisning i frågan.

En försäkringskassa har i ett ärende om återbetalning för underhållsstöd underlåtit att behandla en begäran om nedsättning av återbetalningsbeloppet

(Dnr 2055-2000)

I en anmälan till JO klagade P.B. på att Blekinge läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Ronneby, godtyckligt hade avslutat ett ärende samt förvägrat honom rätten att få sin sak prövad i högre instans.

Kopior av vissa handlingar i akten inhämtades och granskades vid ombudsmannaexpeditionen. Såvitt framgick av handlingarna hade P.B. yrkat avdrag från återbetalningsbeloppet för kostnader han haft för klädinköp. Kassan hade dock avvisat yrkandet utan att lämna någon anvisning för hur P.B. skulle begära omprövning eller överklaga beslutet.

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över handläggningen av P.B:s yrkande om ersättning för klädkostnader. I sitt remissvar anförde kassan följande.

Ärendets handläggning

P.B. inkommer den 26 april 2000 med en skriftlig begäran om avdrag på återbetalningsbelopp avseende underhållsstöd. På den inlämnade blanketten hade under rubriken särskilda upplysningar noterats: ”Det söks även avdrag för klädinköp av 350 kronor.”

P.B. inkommer med skrivelse den 19 maj 2000 i vilken det står: ”Som framgår av ansökan yrkas ett avdrag för klädinköp åt M.B. (– – –) med 350 kronor. Således yrkas ett avdrag av 443 kronor.”

I brev till P.B. den 23 maj 2000 skriver kassan: ”Du har inkommit med ersättningsanspråk avseende kostnader för kläder du haft i samband med umgänget av M. för tiden mellan den 18 och den 25 april 2000. Försäkringskassan avvisar din anmälan om ersättning för kostnader av kläder i samband med umgänget med M. då vi inte handlägger denna typ av ärende.”

P.B. skriver till kassan den 24 maj 2000: ”Undertecknad yrkar att avdrag för inköp av kläder till M.B. (– – –), under påsklov skall prövas av högre instans.”

I brev till P.B. den 25 maj 2000 skriver kassan bland annat: ”Försäkringskassan har avvisat din framställning i brev daterat den 23 maj 2000 eftersom vi inte handlägger denna typ av ärenden och då kan vi heller inte låta ärendet prövas i högre instans.”

P.B. skriver till kassan den 27 maj 2000: ”Med anledning av ert brev, får jag yrka på att begäran överlämnas till myndighet som handlägger dylika ärenden.”

I brev daterat den 29 maj 2000 skriver kassan till P.B.: ”Försäkringskassan önskar meddela dig att ärendet har avslutats härifrån och att du själv får ombesörja krav på kostnader för klädinköp till Malin.”

Försäkringskassans kommentar avseende ovan beskrivna handläggning

När försäkringskassan tolkar P.B:s skrivelse den 26 april 2000 som ett anspråk på ersättning för klädinköp gör kassan en feltolkning. Det är inte ett sådant anspråk. I stället är det en begäran om att få avdrag på återbetalningsbeloppet avseende utbetalat underhållsstöd på grund av klädinköp.

Genom nämnda, beklagliga, feltolkning kommer hela det fortsättningsvisa förfarandet att röra frågan om ersättningsanspråket. Vad gäller den förvaltningsmässiga hanteringen i denna del borde kassans avvisningsbeslut den 23 maj 2000 [ha] varit försedd med besvärshänvisning. Dessutom borde kassan i skrivelsen den 29 maj 2000 [ha] nöjt sig med att tala om för P.B. att ärendet avslutats från kassans sida.

P.B:s begäran om nedsättning av återbetalningsbeloppet på grund av klädinköp har inte prövats. Kassan har för avsikt att göra en sådan prövning.

Kassan har också för avsikt att genom interna diskussioner och i intern utbildning än tydligare lyfta fram frågeställningar som ökar kunskapen och förståelsen inom de områden där det enligt ovan redovisade handläggning synes finnas vissa brister.

P.B. kommenterade remissvaret.

Försäkringskassan beslutade den 29 september 2000 att avslå P.B:s begäran om nedsättning av återbetalningsbeloppet på grund av klädinköp.

I sitt den 22 februari 2001 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

P.B:s begäran vad gäller kostnader för klädinköp skulle, såsom kassan anfört i remissvaret, ha handlagts som en begäran om nedsättning av återbetalningsbeloppet. Ärendet skulle alltså ha prövats i sak, vilket kassan numera också gjort genom sitt beslut den 29 september 2000. Jag måste här ge uttryck för min förvåning att så inte skedde, men eftersom kassan nu har beslutat i frågan anser jag inte att det finns skäl att kommentera den saken ytterligare.

När det gäller den handläggning som faktiskt skedde av ärendet vill jag anföra följande.

Kassan har i remissvaret anfört att dess beslut den 23 maj 2000 att avvisa P.B:s begäran om avdrag på återbetalningsbeloppet avseende utbetalat underhållsstöd på grund av klädinköp borde ha varit försett med en besvärshänvisning. Jag instämmer i denna bedömning.

Kassan skulle mot bakgrund härav ha behandlat P.B:s skrivelse den 24 maj 2000 som en begäran om omprövning och handlagt denna i enlighet med reglerna i 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Genom att förfara på det sätt som kassan nu gjorde betogs P.B. möjligheten att få sin sak prövad i högre instans, vilket är utomordentligt allvarligt. Kassans svar i skrivelsen till P.B. den 25 maj 2000 är häpnadsväckande och tyder enligt min mening på allvarliga brister i kunskaperna om grundläggande regler inom förvaltningsrätten. Även den utelämnade överklagandehänvisningen förefaller enligt min mening, bl.a. mot bakgrund av vad kassan anförde i skrivelsen den 25 maj 2000, bero på dessa bristfälliga kunskaper och inte på ett enstaka misstag.

Kassan har uppgett att den avser att vidta åtgärder för att komma till rätta med de brister som framkommit vid handläggningen av P.B:s ärende. Mot bakgrund härav och då kassan numera meddelat beslut beträffande P.B:s begäran om nedsättning av återbetalningsbeloppet på grund av klädinköp anser jag inte att det finns anledning för mig att säga något mera. Som framgår av det jag sagt ovan kan dock kassan inte undgå mycket allvarlig kritik för den bristfälliga handläggningen av det aktuella ärendet.

Oklarhet hos försäkringskassa om vad som utgjort kassans beslut i ett ärende om återkrav av bostadstillägg. Även fråga om underlåtenhet att kommunicera med en för den försäkrade förordnad förvaltare

(Dnr 4113-2000)

I en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Huddinge, anförde A.S., som var förvaltare för M.H., bl.a. följande. Den 26 april 1999 fick hon vetskap om att försäkringskassan beslutat att kräva M.H. på felaktigt utbetalt bostadstillägg. Försäkringskassans kommuniceringsbrev i saken (daterat den 25 februari 1999) samt beslutet (daterat den 26 mars 1999) hade emellertid ställts och skickats till M.H. Den 25 maj 1999 begärde A.S. omprövning av ärendet. I augusti 1999 blev A.S. uppringd av en tjänsteman vid ett av försäkringskassans dåvarande länskontor. Tjänstemannen meddelade henne att försäkringskassan skulle skicka henne ett nytt beslut. Hon fick härefter ett nytt beslut från försäkringskassan som, förutom datumet (den 23 augusti 1999), var identiskt med det tidigare beslutet. Den 27 september 1999 kompletterade A.S. den tidigare ingivna begäran om omprövning. Den 19 oktober 1999 beslutade försäkringskassan att inte ändra beslutet den 23 augusti 1999. Efter överklagande upphävde länsrätten kassans omprövningsbeslut.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa anmodades att yttra sig över försäkringskassans förfarande att ställa och skicka kommuniceringsbrevet den 25 februari 1999 och beslutet den 26 mars 1999 till M.H. samt att den 23 augusti 1999 fatta ett likalydande beslut som beslutet den 26 mars 1999.

Försäkringskassan – direktören Henrik Meldahl – inkom med ett remissvar, till vilket bl.a. var fogat ett yttrande av områdeschefen Birgitta Mörck vid lokalkontoret Huddinge. I remissvaret yttrade kassan följande.

Försäkringskassan har felaktigt sänt kommuniceringsbrev och beslutsmeddelande till pensionstagaren trots kännedom om att förvaltare fanns förordnad. När ett förordnande inkommer till försäkringskassan sker en inmatning till datasystemet av detta. På de allmänna pensionsdatabilderna framgår sedan i klartext att förvaltare finns.

Varför detta ej uppmärksammats av aktuell handläggare i samband med utredning och beslut om återbetalningsskyldighet har inte kunnat klarläggas. När sedan betalningspåminnelse sänds ut sker detta till förvaltaren. Påminnelsen har dock skickats ut av annan handläggare än den som tidigare kommunicerat och meddelat beslutet om återbetalningsskyldighet.

Åtgärden att skicka ut beslutsmeddelande på nytt var obehövlig, då tidpunkt för beräkning av omprövningstid skall räknas från den dag den behöriga mottagaren tagit del av beslutsmeddelandet. Kassan har dock inte fattat ett nytt identiskt beslut utan avsikten har varit att skicka ut en ny underrättelse till rätt mottagare. Tyvärr gör formuleringen av brevet och dateringen att det ser ut som nytt beslut fattats.

Sammanfattningsvis menar försäkringskassan att rutiner finns för att förvaltarförordnanden skall uppmärksammas, men att något brustit i detta speciella fall. Aktuell handläggare har påmints om gällande rutiner och uppmärksammats på bristerna i handläggningen av förevarande ärende. Försäkringskassan bedömer att hanteringen i fortsättningen kommer att ske på ett korrekt sätt.

A.S. kommenterade remissvaret.

I sitt den 26 april 2001 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i huvudsak följande i bedömningsdelen.

Som försäkringskassan har uppgett var det felaktigt av kassan att inte skicka handlingarna i ärendet till A.S. i hennes egenskap av förvaltare för M.H.

Försäkringskassan har i sitt remissvar anfört att beslut i ärendet fattades redan den 19 mars 1999 och att detta är dokumenterat på kassans utrednings- och beslutsblankett för återkravsbeslut samt att handlingarna daterade den 26 mars 1999 respektive den 23 augusti 1999 utgör underrättelser om beslutet. Kassan har till sitt remissvar fogat en kopia av nämnda blankett. Den nedre delen av denna består av ett inrutat utrymme som är rubricerat ”BESLUT”. I detta utrymme är under rubriken ”återbetalningsskyldighet” kryssat ”ja”. Längst ned finns en signering och dateringen ”990319”. Lokalkontoret, däremot, har i sitt yttrande uppgett att försäkringskassans handling den 26 mars 1999 utgjorde beslutet i saken, och att handlingen den 23 augusti 1999 var ett nytt beslut. – Vad gäller sistnämnda handlingar, som båda är rubricerade ”Beslut om återbetalning av bostadstillägg”, kan noteras att de till sin utformning och innebörd också är att uppfatta som beslut. – Slutligen har försäkringskassan (länskontor 2) i sitt omprövningsbeslut den 19 oktober 1999 an-

gett datum för det s.k. grundbeslutet till den 23 augusti 1999. Den sistnämnda tidpunkten anges även i länsrättens dom som datum för kassans beslut.

Som framgår ovan råder det, anmärkningsvärt nog, hos försäkringskassan olika meningar om när kassan egentligen fattade beslutet om återbetalning. Det förefaller finnas svårigheter att skilja mellan beslut och underrättelse om beslut. Lokalkontoret och länskontoret synes vara av den uppfattningen att ett beslut kan ändras genom att ett nytt beslut med likalydande innehåll fattas. Vad som nu kommit fram ger mig anledning till att framhålla följande.

Det får hos en myndighet inte föreligga något tvivel om vad som utgör ett beslut och vad som utgör en underrättelse om ett beslut. Ett *beslut* får eller skall ändras med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Om däremot en *underrättelse* om ett beslut är felaktig eller ofullständig skall rättelse ske med stöd av allmänna principer. Detta kan företrädesvis ske genom att försäkringskassan till den försäkrade skickar en skrivelse, i vilken felaktigheten eller ofullständigheten påpekas och tillrättaläggs. Vidare bör en rättelse göras på den felaktiga eller ofullständiga underrättelsen, som sedan signeras och dateras. Alternativt kan en hänvisning till den särskilda skrivelsen göras på underrättelsen. I ett fall som detta, när en handling inte sänts till rätt mottagare, torde det som regel vara tillräckligt att en kopia av handlingen skickas.

– – –

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att försäkringskassans handläggning av det aktuella ärendet inte på långa vägar nått upp till de krav som kan ställas på en myndighetsutövande förvaltning.

Ett initiativärende angående försäkringskassas åtgärd att fatta beslut samma dag som kommuniceringstiden gick ut för den försäkrade

(Dnr 2935-2000)

JO Pennlöv meddelade den 12 oktober 2000 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Av bilagor till en anmälan till JO från N.B. mot Örebro läns allmänna försäkringskassa gällande handläggningen av ett underhållsstödsärende framgick att kassan, beträffande en ansökan om förlängt underhållsstöd, meddelat beslut samma dag som kommuniceringstiden gick ut. N.B. hade inte tagit upp denna fråga i anmälan. Jag avskrev klagomålsärendet (dnr 2889-2000) den 29 augusti 2000.

Med anledning av vad som iakttagits fann jag det dock påkallat att inom ramen för justitieombudsmännens initiativrätt ta upp ett nytt ärende för att utreda kassans handläggning i angivet avseende.

Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan som anmodades att yttra sig över nämnda förhållande. I remissvaret anförde försäkringskassan (direktören Åke Lindwall) följande.

Angående handläggningen av N.B:s rätt till förlängt underhållsstöd

Försäkringskassan beslutade den 29 maj 2000 om indragning av förlängt underhållsstöd från och med maj 2000 med anledning av att N.B. avbrutit sina studier.

N.B. lämnade den 19 juni 2000 in en ny ansökan om förlängt underhållsstöd. I skrivelse den 19 juli 2000 kommunicerade försäkringskassan N.B. förslaget att inte bevilja hennes nya ansökan. Försäkringskassan anmodade N.B. att svara senast den 8 augusti 2000. Det innebar 20 dagar för postgång och yttrande. Något yttrande inkom inte från N.B. och handläggaren fattade den 8 augusti 2000 beslut enligt förslag.

Försäkringskassans bedömning

Försäkringskassan har med anledning av tidigare beslut från Justitieombudsmannen ändrat försäkringskassans rutiner på så sätt att försäkringskassan alltid anger kommuniceringstidens sista dag med datum istället för som tidigare inom t.ex. 14 dagar. Försäkringskassan har som policy att alltid beräkna kommuniceringstiden till 14 dagar samt att kommunicering alltid skall vara skriftlig. Försäkringskassan är även medveten om JO:s inställning att myndigheten inte bör fatta beslut före besvärstidens (torde avse kommuniceringstidens, JO:s anm.) utgång oavsett om yttrande inkommit eller inte. Försäkringskassan och berörd handläggare är medvetna om att yttrande kan lämnas i postfack efter stängningsdags eller finnas i försäkringskassans box och att försäkringskassan därför inte bör fatta beslut förrän posten granskats dagen efter det datum som angivits som sista dag.

Bedömning

Enligt 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) – FL – får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Kommunikationsskyldigheten består således av två led: parten skall dels underrättas om utredningsmaterialet, dels få tillfälle att yttra sig över det. I lagrummet anges vissa undantag från kommunikationsskyldigheten. Dessa är dock inte av intresse i detta ärende.

Reglerna om myndigheternas kommunikationsplikt utgör en av de viktigaste garantierna för den enskildes rättsskydd. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet kan förhindra felbedömningar och andra förhastade beslut från myndigheterna. Vidare kan eventuellt förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter bemötas. Därtill kommer att det för allmänhetens förtroende för myndigheterna är av vikt att den enskilde inte får känslan av att han hålls utanför handläggningen av ärenden, som angår honom, och att hans egna synpunkter däri betraktas som ovidkommande.

I den kommuniceringsskrivelse som sändes till N.B. den 19 juli 2000 anmodades hon att inkomma med yttrande senast den 8 augusti 2000. Samma

dag som kommuniceringsfristen löpte ut, dvs. den 8 augusti 2000, fattade försäkringskassan beslut i ärendet angående förlängt underhållsstöd. Något yttrande hade vid denna tidpunkt inte kommit in från N.B. Jag vill här framhålla vikten av att kassan iakttar stor försiktighet, detta särskilt i ett ärende där något yttrande från den försäkrade inte inkommit, med att fatta beslut i ett ärende samma dag som angiven tidsfrist för kommunicering löper ut. Försäkringskassan riskerar nämligen i dessa fall att fatta beslut i ärendet innan ett eventuellt yttrande hunnit komma handläggande tjänsteman tillhanda. Jag ställer mig därför kritisk till kassans handläggning i denna del. Jag förutsätter att kassan vidtar erforderliga åtgärder så att ett upprepande i största möjliga mån kan undvikas i framtiden.

Försäkringskassan har i remissvaret anfört att den är medveten om JO:s inställning att en myndighet inte bör fatta beslut före kommuniceringstidens utgång oavsett om yttrande inkommit eller inte. Jag vill om detta säga, att kommuniceringstidens utgång inte behöver avvaktas i de fall där den enskilde yttrat sig och det av omständigheterna framgår att han inte har för avsikt att komplettera sitt yttrande.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Ett ärende rörande försäkringskassas val av fullföljdshänvisning vid avvisning av en ansökan om bostadsbidrag

(Dnr 657-2000)

JO Pennlöv meddelade den 20 mars 2001 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

I 20 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag anges följande. Om en ansökan om bostadsbidrag är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning av bidraget, får försäkringskassan förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att ansökningen annars inte tas upp till prövning. Följs inte föreläggandet får ansökan avvisas.

I förarbetena till lagen om bostadsbidrag anges i specialmotiveringen till 20 § att ett avvisningsbeslut kan överklagas enligt förvaltningslagen eftersom en ansökan som avvisas inte sakprövas (prop. 1992/93:174 s. 65). Riksförsäkringsverket har utformat sina rekommendationer rörande kassans fullföljdshänvisning i enlighet med förarbetsuttalandet (Allmänna Råd 1998:10 s. 78 och 93). Detta innebär bl.a. att Riksförsäkringsverket anger att överklagandetiden skall vara tre veckor.

Enligt 29 § lagen om bostadsbidrag skall bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) om omprövning och ändring av försäkringskassas beslut samt överklagande av försäkringskassas beslut och domstols beslut tillämpas i ärenden om bostadsbidrag.

Av 20 kap. 10 § AFL framgår att ett beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag skall

omprövas av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a § AFL.

Ärendet hos JO

Kronobergs läns allmänna försäkringskassa beslutade den 11 oktober 1999 att med stöd av 20 § lagen om bostadsbidrag avvisa J.E:s ansökan om bostadsbidrag eftersom han trots föreläggande inte skickat in begärd komplettering. Till beslutet fogades en omprövningshänvisning. J.E. överklagade beslutet i en skrivelse ställd till länsrätten. Med anledning av överklagandet fattade försäkringskassan ett beslut efter omprövning den 29 oktober 1999. I en anmälan till JO klagade J.E. bl.a. på att kassan inte vidarebefordrat hans överklagande till länsrätten.

Utredning

JO anmodade i remisser den 18 februari och den 9 mars 2000 försäkringskassan att yttra sig över detta samt över valet av fullföljdshänvisning. I sitt remissvar den 22 mars 2000 hänvisade försäkringskassan – genom direktören Sten Yngvesson – till ovan återgivna förarbetsuttalande och Riksförsäkringsverkets anvisningar i frågan. Kassan anförde därutöver följande.

I skrivelse den 11 oktober 1999 meddelades Eriksson försäkringskassans beslut om avvisning eftersom han trots föreläggande inte skickat in begärd komplettering till försäkringskassan. Skrivelsen var försedd med omprövningshänvisning. Anledningen härtill är att Länsrätten i Kronobergs län i beslut den 18 december 1996 återförvisat ett mål om avvisning till försäkringskassan. Länsrättens beslut innebar att försäkringskassan skulle ompröva ärendet enligt 20 kap. 10 § lagen om allmän försäkring. Försäkringskassan överklagade nämnda beslut till Kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten meddelade prövningstillstånd. I beslut den 17 september 1997 avvisade kammarrätten försäkringskassans överklagande. Kammarrättens beslut överklagades av Riksförsäkringsverket till Regeringsrätten. Regeringsrätten meddelade inte Riksförsäkringsverket prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande står därför fast.

Med hänsyn till vad som ovan angetts var Erikssons beslut den 11 oktober 1999 försett med omprövningshänvisning. Den 20 oktober 1999 inkom till försäkringskassan en överklagan av försäkringskassans beslut den 11 oktober 1999. Skrivelsen var ställd till länsrätten. Eftersom ifrågavarande beslut inte hade omprövats på försäkringskassan meddelades Eriksson beslut efter omprövning den 29 oktober 1999.

I skrivelse den 9 november 1999 överklagade Eriksson försäkringskassans omprövningsbeslut. Ärendet översändes till länsrätten den 12 november 1999.

Med hänsyn till de beslut som meddelats av länsrätten, kammarrätten och Regeringsrätten anser försäkringskassan att ärendet är rätt handlagt vad gäller kassans fullföljdshänvisning på beslut den 11 oktober 1999. Erikssons skrivelse som inkom till försäkringskassan den 20 oktober 1999 och som var ställd till länsrätten skulle därför först omprövas av försäkringskassan. Nämnda skrivelse från Eriksson sändes därför inte till länsrätten.

– – –

Ärendet remitterades därefter till Riksförsäkringsverket för yttrande.Verket anmodades att, mot bakgrund av ovan återgivna förarbetsuttalande och domstolsavgöranden, yttra sig över försäkringskassornas tillämpning i praktiken

av gällande bestämmelser om överprövning och omprövning av beslutet om avvisning enligt 20 § lagen om bostadsbidrag. Riksförsäkringsverket anmodades också att yttra sig över vilka åtgärder det vidtagit, t.ex. vad avser dess rekommendationer till kassorna, med anledning av nämnda avgöranden. Verket anmodades även att ange sin syn på föreskriften som sådan, dvs. till att utebliven komplettering i ett ärende om bostadsbidrag leder till avvisning och inte till en på befintligt material företagen sakprövning.

Riksförsäkringsverket – genom överdirektören Ingrid Petersson – anförde i remissvaret följande.

– – –

Är en ansökan om bostadsbidrag så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning av bidraget, får försäkringskassan enligt 20 § BoL förelägga sökanden att inom en viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att ansökningen annars inte tas upp till prövning. Följs inte föreläggandet får ansökan avvisas.

I prop. 1992/93:174 anges i specialmotiveringen till ovannämnda paragraf att eftersom en ansökan som avvisas inte sakprövas kan avvisningsbeslutet överklagas enligt förvaltningslagen.

RFV har i allmänt råd (1998:10) om bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar – med hänvisning till nämnda proposition – angett att eftersom ingen sakprövning sker ska avvisningsbeslut överklagas enligt förvaltningslagen. Tid för överklagande är tre veckor.

Den nämnda texten i allmänna rådet är ett återgivande av förarbetena och inte en rekommendation av RFV om tillämpningen av en författning.

RFV anser vidare att försäkringskassans beslut att avvisa en ansökan om bostadsbidrag – om den är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövningen – inte är ett ärende enligt lagen om bostadsbidrag, eftersom någon sakprövning inte sker. Någon omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen om allmän försäkring ska därför inte göras.

Frågan om försäkringskassans beslut att avvisa en ansökan om bostadsbidrag ska omprövas av kassan eller överklagas till länsrätten har flera gånger varit föremål för domstolsprövning.

Ett av dessa domstolsavgöranden är det av JO omtalade där Regeringsrätten den 16 april 1999 beslutade att inte bevilja RFV prövningstillstånd i målet.

RFV har även överklagat en dom från Kammarrätten i Stockholm den 10 december 1997 (mål nr 5444-1996) till Regeringsrätten den 26 mars 1998. I detta mål har verket beviljats prövningstillstånd den 14 april 1999. Verket vet inte när målet kommer att avgöras.

RFV driver med andra ord på för att få fram prejudikat i frågan. När ett sådant avgörande finns avser verket att vidta de åtgärder som krävs med anledning av avgörandet.

Under tiden håller RFV försäkringskassorna informerade om läget. Senast på en konferens i december 1999 informerades kassorna om att inget avgörande föreligger från Regeringsrätten i frågan.

Detta betyder att försäkringskassorna i dag tillämpar bestämmelserna om avvisning i 20 § BoL enligt skrivningen i allmänna råd (1998:10) sid. 78.

J.E. har beretts tillfälle att kommentera remissvaret men har inte hörts av.

Från Regeringsrätten har den 14 mars 2001 inhämtats att Riksförsäkringsverkets överklagande av Kammarrättens i Stockholm beslut i mål nr 5444-1996 ännu inte är prövat.

Bedömning

Följande fråga har uppkommit i ärendet. När en försäkringskassa beslutat att med stöd av 20 § lagen om bostadsbidrag avvisa en ansökan som inte är komplett, kan beslutet överklagas eller skall det först omprövas av kassan?

I lagens förarbeten (specialmotiveringen till 20 §, prop. 1992/93 s. 174) anförs att ett avvisningsbeslut kan överklagas enligt förvaltningslagen eftersom ansökan inte sakprövas. En sådan tillämpning skulle bl.a. innebära att försäkringskassan inte skall ompröva avvisningsbesluten på det sätt som anges i 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Vidare skulle överklagandetiden vara begränsad till tre veckor.

Mot detta förarbetsuttalande står emellertid 3 § förvaltningslagen (1986:223), som föreskriver att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen. En sådan avvikande bestämmelse finns i 29 § bostadsbidragslagen. Där sägs att bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ AFL om omprövning och ändring av försäkringskassas beslut samt överklagande av försäkringskassas beslut och domstols beslut skall tillämpas i ärenden om bostadsbidrag. Under förutsättning att ett avvisningsbeslut kan sägas vara fattat i ett sådant ärende medför denna reglering bl.a. att beslutet skall omprövas av kassan innan det kan överklagas. Tiden för att begära sådan omprövning är två månader.

Det finns alltså två olika linjer i den aktuella frågan. Kammarrätten i Stockholm har följt den senare linjen i det avgörande som Riksförsäkringsverket nämnt i sitt yttrande hit. Detta är också den tillämpning som Kronobergs läns allmänna försäkringskassa använt sedan några år. Riksförsäkringsverket stödjer för sin del den linje som framförts i specialmotiveringen till 20 § lagen om bostadsbidrag. Verket har också överklagat det nämnda kammarrättsavgörandet till Regeringsrätten, som meddelat prövningstillstånd i målet.

Frågan kommer alltså att få sin lösning genom ett domstolsavgörande[1]. Jag går därför inte närmare in på denna fråga. Med hänsyn till att rättsläget ännu är oklart saknas utrymme för någon kritik mot försäkringskassan för dess handläggning av det av J.E. påtalade ärendet.

I övrigt har inget framkommit som jag bör uttala mig om.

Ärendet avslutas.

[1] Som ett tillägg till detta referat lämnas följande upplysning. Regeringsrätten meddelade dom i det omnämnda målet den 21 maj 2001 (mål nr 831-1998). Domstolen anslöt sig därvid till kammarrättens ståndpunkt att ett av försäkringskassan med stöd av 20 § lagen om bostadsbidrag fattat beslut enligt 29 § samma lag jämförd med 20 kap. 10 § AFL skall omprövas av kassan.

Försäkringskassas dröjsmål med omprövning av beslut om indragning av sjukpenning. Även fråga om underlåtenhet att fatta beslut med anledning av inkomna läkarintyg

(Dnr 1699-2000)

I ett beslut den 31 januari 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

L.T. klagade, i en anmälan som kom in till JO den 5 maj 2000, på kassans handläggning av hennes sjukpenningärende. Hon anförde att kassan, trots att läkarintyg hade lämnats i rätt ordning, inte hade betalat ut sjukpenning sedan den 12 december 1997. Till anmälan bifogade L.T. kopior av ett antal handlingar med anknytning till ärendet.

Utredning

Akten i ärendet inhämtades och granskades. Vid denna granskning framkom bl.a. följande. Försäkringskassan hade den 12 december 1997 beslutat att inte betala ut någon sjukpenning för L.T:s sjukfall med anmälningsdatum den 5 november 1997. Vidare framgick att L.T. efter beslutet den 12 december 1997 hade skickat in ett stort antal nya läkarintyg i vilka angavs att hon på grund av sjukdom helt saknade arbetsförmåga. Läkarintygen omfattade tiden mellan den 15 december 1997 och den 31 maj 2000. Såvitt framgick hade kassan, förutom att vid tre tillfällen hänvisa till beslutet den 12 december 1997, inte vidtagit några åtgärder med anledning av de nyinkomna läkarintygen.

Mot bakgrund av det som hade framkommit vid granskningen av akten remitterades ärendet till kassan som anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade anförts i anmälan. Kassan anmodades därvid att särskilt yttra sig över de åtgärder kassan, på grund av nyinkomna läkarintyg, vidtagit efter beslutet den 12 december 1997.

I remissvaret hänvisade kassan (vikarierande direktören Georg Strömbäck) inledningsvis till ett yttrande från lokalkontoret Kalix och anförde därefter följande.

I likhet med kontoret i Kalix anser kassan att handläggningen av detta ärende är oacceptabel. Den kritik som ligger i L.T:s skrivelse är således berättigad. Den 12 december 1997 beslutade kassan att L.T. inte hade rätt till sjukpenning. Därefter har L.T. under tiden den 18 december 1997 till den 1 mars 2000 gett in tretton särskilda läkarutlåtanden/medicinska underlag. Vid tre tillfällen har detta föranlett kontoret att skriftligen meddela L.T. att hon inte har rätt till sjukpenning, med hänvisning till beslutet den 12 december 1997. Skrivelserna har alla saknat fullföljdshänvisning. Försäkringskassan borde ha uppfattat inkomna särskilda läkarutlåtanden/medicinska underlag som ny sjukanmälan och tagit ställning till sjukpenningrätten genom att fatta formella beslut med fullföljdshänvisning. Den 27 januari 1998 begär L.T. omprövning av kassans beslut den 12 december 1997. Denna begäran har inte handlagts. Begäran om omprövning kommer nu att beslutas vid socialförsäkringsnämndens sammanträde den 28 juni 2000. Handläggningstiden – över två år – är oacceptabel, även med beaktande av att L.T. begärt och fått anstånd med

att komplettera sina synpunkter till den 27 maj 1998. Försäkringskassan noterar att det saknas förklaring till den utdragna handläggningstiden.

Sammantaget anser kassan att det är brister i handläggningen av det enskilda ärendet som förorsakat den nu uppkomna situationen. Kontoret har också vidtagit åtgärder för att undvika ett upprepande.

Lokalkontoret Kalix (kontorschefen Maj Britt Johansson) anförde vad gällde den utbildning som kassan hade genomfört följande.

Under fjärde kvartalet 1999 har alla anställda vid lokalkontoret genomgått utbildning med hänvisning till Riksförsäkringsverkets vägledning 1999 ”Försäkringskassorna och förvaltningslagen”. Utbildningen genomfördes med utgångspunkt av situationer som den anställde möter i sitt dagliga arbete. Vi aktualiserar också kontinuerligt vikten med en omsorgsfull journalföring och handläggningsordning i syfte att besluten till våra försäkrade skall vara av god kvalitet.

Den 7 juli 2000 inkom kassan med en komplettering av remissvaret till JO. Av denna framgår att socialförsäkringsnämnden vid sitt sammanträde den 28 juni 2000 omprövat kassans beslut den 12 december 1997.

L.T. kommenterade i skrivelser med därtill hörande bilagor, som kom in till JO den 19 juli och den 21 september 2000, remissvaret samt anförde bl.a. följande. Hon kan inte godkänna försäkringskassans omprövningsbeslut. Hon har inte erhållit socialförsäkringsnämndens protokoll över sammanträdet.

Slutligen har jag den 17 januari 2001 inhämtat muntliga upplysningar från Monica Lakso, försäkringskassans lokalkontor i Kalix. Hon har uppgett följande. Vad hon kan se har några beslut med anledning av de läkarintyg som L.T. skickat in efter den 12 december 1997 inte fattats.

Bedömning

Dröjsmål med att ompröva beslut om indragning av sjukpenning

Av utredningen framgår att L.T. inkom till försäkringskassan med sin begäran om omprövning av beslutet den 12 december 1997 den 27 januari 1998. Samtidigt begärde hon anstånd i fyra månader för att kunna inkomma med kompletteringar. Försäkringskassan medgav L.T. anstånd till och med den 27 maj 1998. Socialförsäkringsnämnden fattade sitt omprövningsbeslut först den 28 juni 2000. Det tog således kassan i det närmaste två och ett halvt år att handlägga L.T:s begäran om omprövning. En så lång handläggningstid är helt oacceptabel, vilket kassan också medgett. Några särskilda skäl till att handläggningen blev så utdragen efter det att anståndstiden löpt ut har inte framkommit. Det inträffade tyder dock enligt min mening på allvarliga brister i försäkringskassans bevakningsrutiner. Försäkringskassan kan inte undgå allvarlig kritik för den utdragna handläggningen.

Jag vill också, innan jag lämnar denna fråga, mot bakgrund av att L.T. beviljades anstånd i fyra månader med att inkomma med kompletteringar i omprövningsärendet, erinra försäkringskassan om vad jag anfört tidigare (se JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 410 f.) gällande handläggningen av omprövningsärenden. Jag anförde då följande.

Jag har i ett stort antal tidigare beslut understrukit betydelsen av att försäkringskassorna fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. Att omprövning normalt borde kunna ske inom den tiden beror bl.a. på att behovet av ytterligare utredning torde vara begränsat. (– – –)

– – –

Det är naurligtvis inget som hindrar att kassan – om tiden medger – inhämtar ytterligare utredning. För att överskrida sexveckorsfristen krävs dock särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara att uppgifter som den försäkrade lämnar i sin begäran om omprövning motiverar viss ytterligare utredning. Det kan röra sig om att den försäkrade begär att få komma in med nytt material, t.ex. ett nytt läkarintyg. Detta kan dock inte innebära att några längre överskridanden av tidsfristen kan tillåtas (– – –).

Jag vill i detta sammanhang särskilt erinra om att försäkringskassans handläggning utgör ett led i en process som inte behöver vara avslutad i och med att kassan meddelar sitt omprövningsbeslut. Det är nämligen då – och först då – som den försäkrade får möjlighet att överklaga kassans beslut till länsrätten. Om en försäkringskassa dröjer för länge med sitt omprövningsbeslut kommer med andra ord den försäkrades rätt att få sin sak prövad i domstol att försenas i motsvarande mån.

Sammanfattningsvis aktualiseras (– – –) en viktig fråga, nämligen försäkringskassans ansvar för att ett ärende drivs framåt och avslutas inom rimlig tid. Detta ansvar föreligger även då – som i detta fall – den försäkrade själv bidragit till att handläggningen blivit utdragen.

Underlåtenhet att fatta beslut med anledning av nyinkomna läkarintyg

Kassan har i remissvaret medgett att de tretton särskilda läkarintyg/medicinska underlag som L.T. gett in mellan den 18 december 1997 och den 1 mars 2000 borde ha uppfattats som nya sjukanmälningar och att kassan haft att ta ställning till hennes rätt till sjukpenning genom att fatta formella beslut med fullföljdshänvisning. Jag instämmer helt i denna bedömning. Genom att inte pröva L.T:s rätt till sjukpenning mot bakgrund av läkarintygen har kassan i praktiken fattat ett för den försäkrade negativt beslut och därefter underlåtit att underrätta henne om detta. Försäkringskassan har härigenom fråntagit L.T. rätten att få indragningen av sjukpenningen överprövad. Detta är fullständigt oacceptabelt. Kassan har anfört att den vidtagit åtgärder för att förebygga ett upprepande. Oaktat detta kan försäkringskassan inte heller i denna del undgå allvarlig kritik för sin bristfälliga handläggning av ärendet.

Jag har, som nämnts ovan, den 17 januari 2001 från kassan muntligen inhämtat att några beslut, såvitt kunnat bedömas, ännu inte har fattats av kassan med anledning av de läkarintyg som L.T. sänt in till kassan efter den 12 december 1997. Detta är enligt min mening häpnadsväckande, i synnerhet som kassan i remissvaret den 21 juni 2000 anfört att så borde ha skett. Jag utgår från att kassan omedelbart, om så fortfarande inte har skett, påbörjar handläggningen i aktuellt avseende och vidtar erforderliga åtgärder så att beslut gällande L.T:s rätt till sjukpenning för den tid läkarintygen omfattar kan fattas snarast. Jag emotser besked från kassan när så har skett.

Övrigt

När det gäller L.T:s klagomål mot försäkringskassans omprövningsbeslut vill jag säga följande. JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan myndighet har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara, när ett beslut direkt strider mot en lag eller en förordning eller annars framstår som uppenbart felaktigt. Den som är missnöjd med ett beslut av försäkringskassan är hänvisad att begära överprövning av det i föreskriven ordning och i samband därmed framföra sina synpunkter.

Vad L.T. anfört om att försäkringskassans omprövningsbeslut är felaktigt motiverar mot bakgrund av det nu anförda ingen åtgärd från min sida.

L.T. har i skrivelsen till JO den 19 juli 2000 uppgett att hon inte erhållit protokoll över socialförsäkringsnämndens möte. Det framgår inte om hon har framställt någon begäran om detta till kassan. Hon bör i vart fall vända sig dit om hon alltjämt vill ta del av protokollet.

I övrigt har det inte framkommit något som i denna del föranleder någon kommentar från min sida.

Sammanfattningsvis kan sägas att kassans hantering av L.T:s ärende varit så gravt felaktig och bristfällig att det är med betydande tvekan jag underlåtit att inleda förundersökning.

En allmän försäkringskassa kan inte överlåta till den försäkrade att avgöra om ett beslut skall omprövas med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Även fråga om brister i hanteringen av den försäkrades önskemål att närvara vid socialförsäkringsnämndens sammanträde

(Dnr 3925-1999)

I en mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa riktad anmälan med bilagor framgick bl.a. följande.

S.E. hade begärt att få närvara när hennes arbetsskadeärende skulle behandlas vid socialförsäkringsnämndens sammanträde den 3 augusti 1999. Hon ringde den 30 juli och anmälde förhinder och ville därför att hennes ärende skulle behandlas vid ett senare sammanträde. Föredraganden meddelade dock att ärendet inte kunde skjutas upp längre. Sammanträdet den 3 augusti ställdes emellertid in och flyttades till den 10 augusti utan att S.E. underrättades om detta. Socialförsäkringsnämnden fattade vid sammanträdet den 10 augusti beslut i S.E:s ärende. Den 23 augusti inkom S.E:s med ett överklagande av beslutet till försäkringskassan. I en journalanteckning den 1 september antecknas följande.

Av Leenas journal framgår att df vill att beslutet skall ogiltigförklaras. Vi får erbjuda df en prövning enligt AFL 20:10a i SFN, dvs df får komma till SFN och framföra sina synpunkter – SFN beslutar därefter om ärendet kan ändras med stöd av AFL 20:10a punkt 2 – ofullständigt underlag.

Den 3 september antecknas följande i journalen.

Informerat df om ovanstående och att hon själv får bestämma om hon anser att hon har sådan muntlig information till nämnden att hon vill att SFN prövar om de kan ändra sitt beslut eller om vi ska skicka det direkt till länsrätten.

Först den 6 september gör försäkringskassan enligt en anteckning i journalen en rättidsprövning samt konstaterar att socialförsäkringsnämnden kommer att ta upp ärendet för prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring (AFL).

Den 28 september 1999 beslutade socialförsäkringsnämnden, efter att ha hört S.E. muntligen, att inte ändra beslutet den 10 augusti 1999.

Anmälan remitterades till försäkringskassan, som kom in med ett yttrande. S.E. kommenterade remissvaret.

I sitt den 9 november 2000 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

S.E. hade begärt att få närvara när socialförsäkringsnämnden behandlade hennes livränteärende. Hon kallades därför till nämndens sammanträde den 3 augusti 1999. När hon anmälde förhinder och önskade att hennes ärende skulle flyttas till ett annat sammanträde nekade kassan henne detta. Försäkringskassan har i remissvaret anfört att den i stället borde ha gått med på hennes begäran. Jag delar den uppfattningen.

När sedan sammanträdet den 3 augusti 1999 blev inställt och S.E:s ärende därigenom kom att i stället behandlas vid socialförsäkringsnämndens sammanträde den 10 augusti underlät försäkringskassan att kalla henne till det sammanträdet. Försäkringskassan har uppgett att det bl.a. berodde på att det var semestertider och att kassan därför inte uppmärksammade att S.E. önskade närvara vid sammanträdet. Även om anledningen till den uteblivna kallelsen uppenbarligen beror på ett misstag är jag kritisk till kassans handläggning. Inte minst mot bakgrund av att kassan tidigare nekat henne att flytta hennes ärende till ett annat sammanträde borde försäkringskassan ha varit mera observant i detta avseende.

Enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) skall försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende, som har fattats av kassan och inte prövats av domstol, om någon i lagrummet särskilt angiven uppenbar felaktighet föreligger i beslutet.

Försäkringskassan är således *skyldig* att ändra sina egna beslut om dessa innehåller en sådan kvalificerad felaktighet som anges i 20 kap. 10 a § AFL. När ett beslut överklagas av en enskild och beslutet inte har fattats med stöd av 20 kap. 10 a § AFL skall försäkringskassan pröva om beslutet kan ändras i enlighet med bestämmelsen. Syftet med dessa uttryckliga regler angående omprövning av beslut i AFL var att möjliggöra snabba och enkla rättelser.

Av utredningen framgår att försäkringskassan när S.E. överklagade socialförsäkringsnämndens beslut erbjöd henne att avgöra om hon ville att social-

försäkringsnämnden skulle pröva ärendet igen enligt 20 kap. 10 a § AFL eller om kassan skulle översända ärendet direkt till länsrätten. Såsom jag har framhållit ovan skall försäkringskassan när ett beslut överklagas på eget initiativ pröva om detta kan ändras enligt 20 kap. 10 a § AFL. Ansvaret för att en sådan prövning sker ligger hos försäkringskassan oberoende av den enskildes önskemål. Något utrymme för den enskilde att avgöra om en sådan prövning skall ske finns inte. – Genom kassans agerande fördröjdes också översändandet av S.E:s överklagande till länsrätten.

Sammantaget är jag mycket kritisk till försäkringskassans handläggning av ärendet i aktuella avseenden.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken

(Dnr 4317-2000)

Bakgrund

Ett av Miljö- och byggnadsnämnden i Hultsfreds kommun den 19 oktober 2000 (§ 149) meddelat beslut avsåg anmälan för misstanke om brott, såsom framgår av följande protokollsutdrag.

På rubricerad fastighet har uppförts en byggnad inom strandskyddsområde utan tillstånd.

– – –

Miljö- och byggnadsnämnden har – – – avslagit ansökan om bygglov i efterhand för den olovligt uppförda gäststugan.

Enligt miljöbalken 7 kap 16 §, får inte nya byggnader uppföras inom strandskyddsområde.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet vidtar en sådan åtgärd utan att ha inhämtat tillstånd som föreskrivs i miljöbalken kan dömas enligt 29 kap 8 § punkt 5.

Beslut

Miljö- och byggnadsnämnden konstaterar att en bestämmelse har överträtts och att överträdelsen är straffbelagd och beslutar att överlämna ärendet till Åklagarmyndigheten för eventuell utredning om miljöbrott föreligger.

Anmälan

L-G.H. ville att JO skulle pröva om detta beslut var förenligt med ”god förvaltningssed, myndighetsutövning och rimlig lagtillämpning”. Han sade sig som ansvarig för byggnaden varken haft uppsåt eller ha varit oaktsam och anförde bl.a. skäl för att strandtomten i fråga inte var allemansrättsligt tillgänglig. Enligt hans mening gällde saken en bagatell och var anmälan till åklagare kränkande.

Bedömning

I ett beslut den 31 januari 2001 anförde *JO Berggren* följande.

– – –

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken skall tillsynsmyndigheten anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Jag förutsätter här att tillsynsansvaret beträffande strandskyddsområden av länsstyrelsen såsom primärt ansvarig har överlåtits till den nu aktuella kom-

munala nämnden i enlighet med vad som är möjligt enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

I förarbetena till miljöbalken har regeringen beträffande tillsynens innebörd i förevarande hänseende anfört bl.a. följande (prop. 1997/98:45 del 1 s. 495 f. resp. del 2 s. 267).

Regeringen vill betona att när överträdelser som är straffbelagda upptäcks vid tillsynen skall tillsynsmyndigheten som ett led i tillsynen vara skyldig att anmäla misstanke om brott till polis- eller åklagarmyndigheten. – – –

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla behovet av regelbundna och täta kontakter mellan tillsynsmyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra. Erfarenheten är att där sådant samråd förekommit mer regelmässigt har goda resultat åstadkommits.

Naturskyddsföreningen har i sitt remissvar pekat på det ringa antal brott mot miljölagstiftningen som anmäls och anfört att tillsynsmyndigheten bör vara skyldig att anmäla varje överträdelse. Myndigheten skulle då inte behöva ta ställning till frågor av betydelse för straffbarheten av överträdelsen. *Naturvårdsverket* anför däremot att det bör övervägas om inte tillsynsmyndigheten bör ges rätten att avstå från att göra anmälan om överträdelsen kan anses helt bagatellartad. Det bör då betonas att endast om en överträdelse är att betrakta som bagatellartad eller helt obetydlig kan det vara tillåtet för en tillsynsmyndighet att underlåta att göra åtalsanmälan.

Regeringen understryker vikten av att tillsynsmyndigheten verkligen anmäler brottsmisstanke när sådan föreligger. Detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd betydelse för efterlevnaden – – – Av *Rikspolisstyrelsens* remissyttrande framgår att det är troligt att så inte alltid skett. Regeringen bedömer att ett bättre resultat i detta avseende kan förväntas om tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstanke om brott är obligatorisk. Som *Åklagarmyndigheten i Göteborg* påpekar skall misstanke om brott anmälas utan att tillsynsmyndigheten gör någon bedömning av om tillräckliga skäl för åtal finns. Den bedömningen ankommer på polis och åklagare. Frågan har behandlats av JO i beslut den 6 november 1989. JO har också understrukit vikten av att tillsynsmyndigheten gör åtalsanmälan när det föreligger en klar misstanke om att straffbar överträdelse av miljöskyddslagen har begåtts. JO anser sammanfattningsvis att utrymmet för att avstå från åtalsanmälan av den anledningen att myndigheten inte finner den subjektiva sidan av brottsrekvisitet täckt bör minimeras, och att varje objektivt sett beaktansvärd överträdelse bör underställas åklagarens bedömning. Vad JO anfört skall således gälla även vid överträdelser av miljöbalkens regler.

– – –

Tillsynsmyndigheten är skyldig att, som ett led i tillsynen, anmäla de överträdelser av balkens regler och andra regler som har utfärdats med stöd av balken och som är straffbelagda till polis- eller åklagarmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skall inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar skall ske i den efterföljande brottsutredningen.

Enligt miljöbalkens straffbestämmelser i 29 kap. är, som nämnden anger i beslutet, brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet straffbelagt. Förbudet gäller om inte dispens har meddelats (7 kap. 18 §). Om gärningen är att anse som ringa, döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket). Brottet har ingen särskild beteckning (8 § första stycket 5). Nämn-

dens beteckning ”miljöbrott” hör inte hemma i det aktuella sammanhanget, ty den avser förorening av mark eller vissa andra gärningar som anges i 29 kap. 1 §. Den bör därför inte användas övergripande för alla eller något urval av brott på miljöbalkens område, utöver vad 1 § täcker.

Mot den ovan angivna bakgrunden, rörande bl.a. bestämmelserna om tillsyn och dessas tillämpning, ger anmälan inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande i vidare mån än vad som nu skett.

Handläggning av frågor om jäv för ledamot av djurförsöksetisk nämnd

(Dnr 646-1999)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 februari 1999, begärde Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök, NSMPD, (numera Förbundet djurens rätt), genom Staffan Persson, att JO skulle granska om Göteborgs djurförsöksetiska nämnd, Malmö/Lund djurförsöksetiska nämnd, Linköpings djurförsöksetiska nämnd, Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd, Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd och Umeå djurförsöksetiska nämnd brutit mot förvaltningslagens (1986:223) jävsbestämmelser vid handläggningen av ansökningar om etisk prövning av djurförsök. I anmälan jämte därtill fogade handlingar anfördes följande.

Djurförsök skall enligt 21 § djurskyddslagen (1988:534) godkännas från etisk synpunkt av en djurförsöksetisk nämnd. I nämnden ingår bl.a. forskare som själva utför djurförsök. En ansökan om djurförsöksetisk prövning skall vara undertecknad av den ansvarige försöksledaren samt av den ansvarige föreståndaren, vilken genom undertecknandet intygar att han utan erinran har tagit del av ansökan. Enligt 20 § djurskyddslagen åligger det den ansvarige föreståndaren att se till att verksamheten bedrivs enligt denna lag och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Nämndens beslut kan överklagas endast av den sökande försöksledaren.

Det finns flera exempel på jävssituationer i de djurförsöksetiska nämnderna i vilka den jävige ledamoten suttit kvar i sammanträdesrummet vid prövningen av en ansökan och i vissa fall även deltagit i nämndens beslut. I några ärenden har en ledamot av den djurförsöksetiska nämnden suttit kvar i sammanträdesrummet när beslut fattats rörande hans egen ansökan (ansökan 81/97 i Göteborgs djurförsöksetiska nämnd, ansökan 73/97 i Linköpings djurförsöksetiska nämnd). I andra ärenden har den ansvarige föreståndaren varit kvar i sammanträdesrummet när beslut fattats (ansökan N 19/98, ansökan N 189/98 och ansökan 203/98 i Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd, ansökan A 34/98 i Umeå djurförsöksetiska nämnd). Det har även förekommit att en ledamot som är försöksledare och ansvarig föreståndare varit kvar i sammanträdesrummet (ansökan A 140/97 i Umeå djurförsöksetiska nämnd). Den ansvarige föreståndaren har i några ärenden deltagit i beslutet (ansökan M 170/97 i Malmö/Lund djurförsöksetiska nämnd, ansökan N 270/98 i

Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd). Det har även förekommit att ledamöter som arbetar hos det sökande företaget eller på samma institution som sökanden har deltagit i beredningen av ansökan eller i beslutet (ansökan S 112/98 och S 121/98 i Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd). Det finns även exempel på fall då sådan ledamot inte deltagit i beslutet men stannat kvar i sammanträdesrummet när beslut fattades (ansökan N 195/98 i Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd). I ett fall har en ledamot förklarat sig jävig, oklart varför, men ändå stannat kvar i sammanträdesrummet när nämnden fattade beslut i ärendet (ansökan 299/98 i Göteborgs djurförsöksetiska nämnd).

I Malmö/Lund djurförsöksetiska nämnd har det även, vad gäller ansökningar om tillåtelse att utnyttja djur i artritförsök, förekommit att ledamöter deltagit i beslut trots att de som försöksledare eller ansvarig föreståndare utför liknande djurförsök. Det har även förekommit att ledamot deltagit i beslut som rör försök vid den institution för vilken han varit ansvarig föreståndare.

NSMPD har i en skrivelse till Malmö/Lund djurförsöksetiska nämnd år 1996 begärt att nämnden skall följa förvaltningslagens jävsbestämmelser. Frågan har vid flera tillfällen diskuterats både inom de djurförsöksetiska nämnderna och i Centrala försöksdjursnämnden (CFN), men diskussionerna har inte lett till ett från djurskyddssynpunkt tillfredsställande resultat.

Utredning

Anmälan remitterades till CFN för utredning och yttrande efter hörande av berörda djurförsöksetiska nämnder. CFN anförde i sitt remissvar den 22 april 1999 följande (bilagor här uteslutna).

Centrala försöksdjursnämnden (CFN) är samordnande och planerande myndighet för försöksdjursfrågor och huvudman för de djurförsöksetiska nämnderna. CFN utser ledamöter i nämnderna, finansierar nämndernas verksamhet och har utfärdat föreskrifter och allmänna råd för den etiska prövningen av användningen av djur för vetenskapliga ändamål.

Som ett led i arbetet att åstadkomma en effektiv, enhetlig och god etisk prövning har CFN:s styrelse årligen överläggningar med ordförande och sekreterare i de djurförsöksetiska nämnderna. Vid dessa överläggningar diskuteras praktiska och juridiska frågor kring prövningen. Frågan om jäv har vid flera tillfällen aktualiserats vid dessa överläggningar. Både vid sammanträde den 9 april 1997 och den 17 februari i år var frågan om jäv föremål för diskussion. Kopior av dessa protokoll bifogas. Det bör vidare nämnas att frågan om jäv för lekmannaledamöter som har en principiellt negativ uppfattning om genomförande av vissa djurförsök, t.ex. försök med transgena djur, också har varit föremål för diskussion inom CFN.

I den anmälan som nu är föremål för utredning finns några uppgifter som är felaktiga eller oklara. CFN vill därför göra följande påpekanden. För en djurförsöksetisk nämnds sammansättning (Avsnitt 2.2) gäller att 14 ledamöter utses av CFN efter förslag av kommuner, universitet, läkemedelsföretag, myndigheter och djurskyddsorganisationer. Nämnderna leds av två ordförande. Av övriga ledamöter utgörs sex av forskare och representanter för personal som har hand om djuren medan resterande sex ledamöter utgörs av lekmän. Av lekmännen tillsätts fyra efter förslag från kommuner där djurförsöksverksamhet bedrivs medan övriga två lekmän tillsätts efter förslag från djurskyddsorganisationer.

När det gäller godkänd föreståndares ansvar (Avsnitt 2.4) har anmälaren hänvisat till nuvarande lagtext i 20 § djurskyddslagen (1988:534). CFN vill påpeka att för tiden före den 1 mars 1998 hade bestämmelserna om den godkände föreståndaren och hans ansvar en annan lydelse.

CFN har i ärendet inhämtat de yttranden från de sex djurförsöksetiska nämnderna som berörs av anmälan. Av yttrandena framgår bl.a. att alla nämnderna numera är medvetna om jävsproblematiken och numera inte låter den ledamot som anmält jäv delta i beslutet. Det är CFN:s uppfattning att de diskussioner om jäv som förts vid de sammanträden som CFN hållit med företrädare för nämnderna under åren och den uppmärksamhet som ägnats frågan under senare tid medfört att ledamöterna numera bör ha kännedom om de jävssituationer som kan uppkomma. Ledamöterna bör numera också känna till det ansvar som ledamoten har att själv anmäla de omständigheter som kan anses utgöra jäv.

I försöksdjursutredningens betänkande *Djurförsök (SOU 1988:75)* framförs vikten av att de djurförsöksetiska nämnderna med omsorg beaktar jävsreglerna. Det är också CFN:s uppfattning.

För ledamöter i nämnderna från läkemedelsföretagen tillämpas idag den ordningen att jäv alltid anses föreligga att pröva ärenden från det egna företaget. Beträffande forskarledamöter från t.ex. ett universitet har det hittills ansetts att jäv föreligger att delta i prövningen av ansökningar från kollegor vid den egna institutionen. När det däremot gäller ansökningar om djurförsök från forskarkollegor vid andra institutioner än den egna kan någon vägledande praxis idag inte anses föreligga. Det är också, enligt CFN:s uppfattning, svårt att fastslå övergripande principer för när kollegialt jäv föreligger i dessa fall. Detta måste med nödvändighet istället ankomma på den enskilda nämnden att från fall till fall pröva om jäv föreligger. Detta förutsätter givetvis att en forskarledamot själv anmäler de omständigheter som i det enskilda ärendet föreligger och som kan rubba ledamotens opartiskhet.

Den godkände föreståndarens kontrasignering av en ansökan är en följd av att CFN enligt 7 § kungörelsen (LSFS 1988:45) med föreskrifter och allmänna råd om den etiska prövningen av användningen av djur för vetenskapliga ändamål m.m. fastslagit den blankett som skall användas vid ansökan om etisk prövning. Enligt CFN bör en kontrasignering innebära att föreståndaren har ett ansvar att djurskyddsaspekterna är tillgodosedda och att försöket ligger inom ramen för den djurhållning som sker vid institutionen. Enligt CFN:s bedömning utgör en kontrasignering av en ansökan en omständighet som talar för att en ledamots opartiskhet vid prövning av ett ärende kan rubbas. Det är därför CFN:s inställning att detta förhållande får anses utgöra jäv. Detta gäller enligt CFN:s uppfattning oavsett om den godkände föreståndaren arbetar vid samma institution som den sökande forskaren (försöksledaren) eller vid en annan institution.

I anmälan har ifrågasatts om inte jäv också kan föreligga för ledamöter som vid sina institutioner på olika sätt medverkar inom likadana eller liknande forskningsområden som den djurförsöksetiska nämnden har att pröva. CFN vill framhålla att ett av syftena bakom nämndernas sammansättning är att ge nämnderna sådan bred kompetens att de kan behandla de ärenden som föreläggs dem. Detta kan givetvis endast ske om nämnderna bland sina ledamöter har företrädare från såväl allmänhet och djurskydd som från forskningen. Det är från prövningssynpunkt helt avgörande att den djurförsöksetiska nämnden bland sina ledamöter har en sådan kunskap om olika forskningsområden så att den kan göra en bedömning av både försökets djurskyddsmässiga och dess vetenskapliga genomförande.

Den omständigheten att en forskarledamot vid sin institution bedriver eller är ansvarig för viss forskning är enligt CFN snarast en förutsättning för ledamoten skall kunna medverka i nämndens arbete på ett meningsfullt sätt. Detta är enligt CFN:s uppfattning inte någon omständighet som borde kunna rubba hans opartiskhet i ärendet. Detta utesluter självfallet inte att en ledamot i det

enskilda fallet kan betraktas som jävig beroende på medverkan eller annan inblandning i ett djurförsök som den djurförsöksetiska nämnden har att pröva.

De djurförsöksetiska nämnderna anförde i sina yttranden till CFN bl.a. följande.

Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd. I nämnden har alltid gällt en ordning som innebär att ledamot som anser sig vara jävig i ett visst ärende anmäler detta för ordföranden. Den jävige ledamoten deltar självfallet då inte i beslutet och inte heller i den eventuella diskussion som kan föregå detta. Tidigare har den jävige ledamoten, med nämndens tysta samtycke, ändå tillåtits att stanna kvar i sammanträdesrummet under ärendets behandling. – Nämnden har tagit fasta på Djurförsöksutredningens uttalande och ber numera regelmässigt den jävige ledamoten att lämna sammanträdesrummet då ansökan behandlas. Nämnden ifrågasätter dock om en sådan ordning är nödvändig för att fullt ut upprätthålla jävsreglernas efterlevnad.

Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd. De av nämndens ledamöter som arbetar inom Astra-koncernen har inte ansett sig jäviga när ansökningar från andra bolag inom koncernen har behandlats i nämnden. Jävsfrågorna har under senare år ingående diskuterats i nämnden och lett till beslut om att Astra-ledamöter överhuvudtaget inte skall delta vid beslutsfattande som rör ansökningar från bolag som ingår i Astra-koncernen. Numera lämnar alltid jäviga ledamöter sammanträdesrummet när beslut fattas beträffande sådana ansökningar.

Linköpings djurförsöksetiska nämnd. Förvaltningslagen är tillämplig på nämndens verksamhet. Därav följer att en nämndledamot inte får handlägga ett ärende där han är jävig. Däremot sägs inget om ledamotens rätt att närvara när beslutet fattas. I vissa sammanhang och i vissa beslutande organ är det naturligt att en jävig ledamot inte är närvarande vid överläggningen inför ett beslut eller när ett beslut fattas. Frågan om närvaro är dock helt och hållet en lämplighetsfråga och inget som regleras i förvaltningslagen. Linköpings djurförsöksetiska nämnd har med hänsyn till nämndens sammansättning med klara intresserepresentanter och till nämndens arbetssätt med en rak och öppen diskussion mellan företrädare för olika åsiktsriktningar inte funnit det nödvändigt att en jävig ledamot lämnar rummet i samband med att beslut fattas. – Från och med nämndens sammanträde 1999-03-03 är jäviga ledamöter inte närvarande vid överläggning inför beslut eller när beslut fattas.

Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd. Ansvarig föreståndare har för den anläggning eller institution som han svarar för ett ansvar för bl.a. administration, utbildning av personal, statistik och tillsyn av djur. Det torde mot bakgrund härav framstå som helt naturligt – även om bestämmelser härom saknas – att föreståndaren får vetskap och hålls orienterad om de försök som planeras med djur inom föreståndarens ansvarsområde. Så sker nu genom att ansvarig föreståndare i en sökandes ansökan skriftligen bekräftar att han tagit del av det planerade djurförsöket. Enbart denna befattning med en ansökan kan enligt vår uppfattning inte innebära att jäv uppkommer för ledamot, som i sin egenskap av föreståndare fått del av en ansökan. Annorlunda ställer det sig givetvis om ledamoten själv är sökande. Om sådana fall är det enligt anmälan dock ej fråga om. – Det torde vara självklart att en forskare intresserar sig även för andras forskning inom samma område. Enbart detta förhållande kan emellertid inte anses innebära att någon formell jävssituation genast uppkommer för den ledamot, som samtidigt är forskare. Det kan dock tänkas att forskares inbördes kontakter är så djupa att någon form av delikatessjäv kan uppstå, en omständighet som den enskilde ledamoten själv måste pröva. Vi har haft genomgång med ledamöterna i nämnden om jävsreglerna och därvid särskilt fäst uppmärksamheten på den ibland svårbedömda frågan om delikatessjäv. Vi har ävenledes uppmanat den som tror sig eller anser sig ha hamnat i en sådan situation att anmäla förhållandet till ordföranden. Ett annat förfarande torde innebära att knappast någon forskare skulle kunna vara ledamot i

nämnden, en begränsning som anmälaren uppenbarligen eftersträvar men som skulle vara närmast förödande för nämndens trovärdighet. – Ledamot som på grund av jäv inte deltar i prövningen av en ansökan tillåts vara kvar i sammanträdeslokalen i den mån den prövade ansökan inte kan bedömas vara kontroversiell eller leda till omröstning.

Göteborgs djurförsöksetiska nämnd. Nämnden har tidigare tolkat och handlagt jävsfrågor på det sättet att den som är jävig inte deltar i beslutet men kan närvara i lokalen när beslutet fattas. Numera tillämpar nämnden principen att den som är jävig, utöver att han inte deltar i beslutet, lämnar lokalen när beslutet fattas. Med denna tillämpning torde i framtiden inte några problem föreligga.

Umeå djurförsöksetiska nämnd. A 140/97. Sökande och ansvarig föreståndare var SÅP. Av protokollet från nämndens sammanträde den 15 december 1997 framgår att han inte deltog i ärendet på grund av jäv. Det kan dock vitsordas att SÅP var närvarande i sammanträdesrummet. – A 34/98. Sökande i ärendet var BK och ansvarig föreståndare SÅP. Av protokollet från nämndens sammanträde den 27 mars 1998 framgår att han på grund av jäv inte deltog i ärendet. Det kan dock vitsordas att SÅP var närvarande i sammanträdesrummet vid handläggningen av ärendet. – Som påpekas i anmälan finns inte någon uttrycklig bestämmelse i förvaltningslagen om att den som har anmält jäv inte får vara närvarande i sammanträdesrummet vid handläggningen av ärendet. Däremot finns ett uttalande i förarbetena till 1971 års förvaltningslag att om flera skall delta i ärendets avgörande och en av dem visar sig vara jävig, är det oftast naturligt att han också lämnar sammanträdeslokalen (prop. 1971:30 s. 357). – Sedan en tid tillbaka tillämpar Umeå djurförsöksetiska nämnd den praxisen att den som anmält jäv också lämnar sammanträdesrummet när hans ärende handläggs.

Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök kommenterade remissvaret och vidhöll därvid sin kritik mot de djurförsöksetiska nämnderna. Samfundet anförde vidare dels att det föreligger en diskrepans mellan CFN:s yttrande och nämndernas yttranden samt faktiska handlande, dels att en ledamot som undertecknat en ansökan själv fått avgöra huruvida han var jävig eller inte vid prövningen av denna ansökan (ansökan N 270/98 i Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd.

I beslut den 15 november 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Innan djur används för vetenskapligt ändamål skall användningen enligt 21 § djurskyddslagen godkännas från etisk synpunkt av en djurförsöksetisk nämnd. I varje nämnd skall det ingå en ordförande och en vice ordförande samt lekmän, forskare och representanter för personal som har hand om försöksdjur (43 § djurskyddsförordningen, 1988:539). Närmare föreskrifter om nämndens organisation och om prövningen av ärenden meddelas av Centrala försöksdjursnämnden (47 §).

Enligt 7 § CFN:s kungörelse (LSFS 1988:45) med föreskrifter och allmänna råd om den etiska prövningen av användningen av djur för vetenskapliga ändamål m.m. skall en ansökan om godkännande från etisk synpunkt av ett djurförsök göras av den som är ansvarig för det planerade försöket (försöksledaren). En ansökan görs på blankett enligt formulär som fastställts av CFN och undertecknas av sökanden samt av den enligt 20 § djurskyddslagen ansvarige föreståndaren, vilken intygar att han utan erinran tagit del av det planerade djurförsöket. Enligt 20 § första stycket djurskyddslagen skall det

finnas bl.a. en av Jordbruksverket godkänd föreståndare som ansvarar för verksamheten och enligt paragrafens andra stycke skall föreståndaren se till att verksamheten bedrivs enligt djurskyddslagen och enligt föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Paragrafen hade en annan lydelse före den 1 mars 1998, dock föreskrevs att det skulle finnas en av Jordbruksverket godkänd föreståndare som ansvarade för verksamheten.

Djurskyddslagen och djurskyddsförordningen innehåller inga närmare föreskrifter om jäv vid de djurförsöksetiska nämndernas prövning om godkännande av djurförsök från etisk synpunkt. I anslutning till 18 § CFN:s kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om den etiska prövningen av användningen av djur för vetenskapliga ändamål m.m. hänvisas i stället till de allmänna bestämmelserna rörande jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223). I 11 § föreskrivs bl.a. att den som skall handlägga ett ärende är jävig om saken angår honom själv eller någon närstående eller om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet i ärendet. Enligt 12 § får den som är jävig, med vissa undantag, inte handlägga ärendet. Det åligger den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom att självmant ge detta till känna. Detta innebär dock inte att det är den enskilde handläggarens personliga uppfattning som avgör om jäv föreligger. Frågan om jäv skall alltid bedömas på ett objektivt sätt.

Någon regel i förvaltningslagen om att den jävige är skyldig att lämna sammanträdeslokalen finns inte. Om flera skall delta i ett ärendes avgörande och en av dem visar sig vara jävig är det emellertid naturligt att han, oavsett orsaken till att han är jävig, lämnar sammanträdeslokalen (prop. 1971:30 s. 357, se även JO 1987/88 s. 255). Enligt min uppfattning skall en sådan ordning tillämpas även hos de djurförsöksetiska nämnderna vid deras prövning av ansökningar om godkännande av djurförsök (SOU 1998:75 s. 173).

Det är enligt min mening uppenbart att en ledamot av en djurförsöksetisk nämnd är jävig vid handläggningen av ärenden i vilka han själv är sökande. Med hänsyn till det ansvar en ansvarig föreståndare har för verksamheten ur djurskyddssynpunkt – och till att han på ansökan intygar att han utan erinran tagit del av det planerade djurförsöket – bör en sådan nämndledamot på grund av jäv inte delta i handläggningen av en ansökan för vilken han står som ansvarig föreståndare. Ledamoten bör lämna sammanträdeslokalen när nämnden prövar det ärende i vilket han är jävig.

I anslutning till vad CFN anfört i ärendet vill jag också understryka att en ledamot i de flesta fall är jävig att pröva ansökningar från personer inom samma företagskoncern eller från samma institution som ledamoten. Enbart den omständigheten att sökanden arbetar på samma institution som ledamot innebär dock inte att det föreligger en jävssituation, utan frågan får bedömas från fall till fall. Om det t.ex. rör sig om en stor institution där ledamoten och sökanden inte har något direkt intresse av varandras forskning talar det mesta för att det inte föreligger en jävssituation. För förtroendet för myndigheten och dess verksamhet är det emellertid viktigt att inte någon som har någon anknytning till försöket eller är nära bekant med sökanden deltar i prövningen (se SOU 1998:75 s. 173).

Den omständigheten att en ledamot som försöksledare eller föreståndare utför eller ansvarar för liknande djurförsöksverksamhet innebär inte att han är jävig att handlägga en ansökan. Det får i stället bedömas i varje enskilt fall om ledamoten har en sådan anknytning till djurförsöket eller den sökande att det föreligger en jävssituation.

Det har framkommit att Malmö/Lund respektive Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd låtit ledamöter delta i nämndens prövning av ansökningar om godkännande av djurförsök för vilka den aktuelle ledamoten stått som ansvariga föreståndare. Vidare har Göteborgs, Linköpings, Umeå och Stockholms norra djurförsöksetiska nämnder låtit ledamöter stanna kvar i sammanträdeslokalen trots att de på grund av jäv inte deltagit i prövningen av ansökan. Detta har med hänsyn till det som anförts inte varit riktigt.

Nämndernas ledamöter bör vidare, som CFN har anfört i ärendet, undvika att delta i handläggningen av ansökningar från personer som är anställda på samma företag som ledamoten. De ledamöter i Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd som är anställda vid Astra AB respektive Astra Arcus AB borde således inte ha deltagit i handläggningen av ansökningar från dessa bolag. Då Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd i sitt yttrande uppgett att nämnden beslutat dels att Astra-ledamöter inte skall delta vid beslutsfattande som rör ansökningar från bolag inom Astra-koncernen, dels att jäviga ledamöter alltid skall lämna sammanträdesrummet när beslut fattas beträffande sådana ansökningar, finner jag emellertid inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder i denna del.

En djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam

(Dnr 1336-1999)

Anmälan

I en skrivelse till JO anmälde Staffan Persson, som företrädare för Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök (numera Förbundet djurens rätt), Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd med anledning av nämndens handläggning inför beslut i två ärenden. Staffan Persson, som hade varit ledamot i nämnden under år 1998 och deltagit vid behandlingen av ärendena, anförde i anmälan bl.a. följande.

I nämndens ärenden dnr N 125/98 och N 126/98 hade en försöksledare, Jesper Haeggström, ansökt om etisk prövning av djurförsök. Nämnden beslutade vid sammanträde den 28 maj 1998 att bordlägga prövningen av ansökningarna. Den 26 juni 1998 inkom till nämnden en skrivelse från Jesper Haeggström, i vilken han lämnade kompletterande upplysningar i ärendena. Skrivelsen skickades till nämndens ledamöter tillsammans med en skrivelse den 29 juni 1998 från nämnden om att ansökningarna skulle behandlas per capsulam. Inom den tid som satts ut i nämndens skrivelse ringde Staffan Persson till ordföranden Jan Levin och meddelade att han yrkade att prövningen av ansökningarna skulle bordläggas. Han förklarade att om nämnden valde att

godkänna ansökningarna så reserverade han sig mot detta beslut. Han framförde också att han önskade få information om vilka nämndens beslut blev, så att han vid ett eventuellt godkännande kunde lämna in skriftlig reservation. Jan Levin kontaktade inte honom. Det visade sig sedan att majoriteten i nämnden beslutat att godkänna ansökningarna. Staffan Persson fick kännedom om besluten först när han fick del av protokollet. Han fick därmed inte möjlighet att lämna skriftlig reservation till besluten. Av protokollet framgick inte att hans yrkande om bordläggning hade tagits upp till behandling. Staffan Persson ansåg att nämnden inte borde ha tillämpat ordningen att fatta beslut per capsulam i ärendena, eftersom nämnden var oenig.

Staffan Persson ifrågasatte om handläggningen stod i överensstämmelse med förvaltningslagen (1986:223) och Centrala försöksdjursnämndens föreskrifter. Till anmälan fogades kopior av handlingar i de aktuella ärendena hos nämnden.

Utredning

Anmälan remitterades till nämnden avseende frågan hur Staffan Perssons begäran om bordläggning hade handlagts samt vad Staffan Persson anfört om att han inte getts möjlighet att lämna skriftlig reservation till besluten att godkänna ansökningarna. Vidare angavs att remissvaret även skulle behandla frågan varför det i nämndens skrivelse den 29 juni 1998 till nämndledamöterna inte framställdes förslag till beslut beträffande ansökningarna.

Nämnden, genom ordföranden Jan Levin, anförde i yttrande den 10 augusti 1999 följande.

Allmänt om nämndens rutiner

Nämnden i dess helhet sammanträder en gång i månaden – sista torsdagen i månaden – utom under juli månad. Det sista sammanträdet inför sommaruppehållet år 1998 ägde rum den 18 juni. Inför sammanträdena fördelas ärendena på fyra grupper av ledamöter som har till uppgift att bereda ärendena och vid sammanträdet lämna förslag till beslut. Per capsulam-beslut är mycket sällsynta i nämnden. Då sådana förekommit har det i allmänhet varit under sommaruppehållet och då i situationer där det framstått som angeläget att den sökande forskaren inte skall behöva vänta med igångsättning av försök till dess att beslut kan fattas vid det ordinarie sammanträdet i slutet av augusti.

När det gäller per capsulam-ärenden tillämpas i nämnden sedan flera år tillbaka en fastlagd ordning, vilken innebär att ordföranden till en början avgör om ett ärende är så angeläget att det bör bli föremål för per capsulam-beslut. Om så bedöms vara fallet sänds ansökan till samtliga ordinarie ledamöter, vilka ombeds att senast viss dag inkomma med besked huruvida ansökan godkänns eller ej. Ledamot som inte hör av sig anses som frånvarande. Ledamot som förklarar sig vara emot ett godkännande har, i vanlig ordning, möjlighet att reservera sig. Protokollet från per capsulam-sammanträdet tillställs sedan ledamöterna i utskicket till nästkommande sammanträde. Vid detta underställs protokollet ledamöterna för godkännande. Det redovisade tillvägagångssättet tillämpades också beträffande de nu aktuella ansökningarna.

Handläggningen av de aktuella ärendena

Som framgår av protokollet från nämndens sammanträde den 28 maj 1998 så bordlades Jesper Haeggströms båda ansökningar på grund av oklarheter om

djurens förvaring. Då Jesper Haeggström kom in med en komplettering rörande förvaringen den 26 juni 1998, samtidigt som han anförde att det fanns en väsentlig risk för fördröjning av de aktuella forskningsförsöken på grund av den tidigare bordläggningen, ansåg jag att tidigare brister i ansökningarna hade läkts och att det var angeläget att Jesper Haeggström fick sätta igång med försöken om det fanns en majoritet i nämnden för ett godkännande av ansökningarna. Jag fann för min del att det inte förelåg hinder mot ett godkännande och ansåg att ett beslut härom kunde meddelas genom ett percapsulam-sammanträde, i all synnerhet som ansvarig beredningsgrupp tidigare granskat och tillstyrkt ansökningarna.

Kontakterna med Staffan Persson och kritiken i övrigt

Det är nu, efter så lång tid, svårt att redogöra i detalj för vilka kontakter jag hade med Staffan Persson i ärendet. Jag vet att det förekom ett telefonsamtal mellan honom och mig. Jag har ingen anledning att betvivla att Staffan Persson vid vårt samtal framförde åsikten om förnyad bordläggning även om jag själv inte minns detta idag. Jag har svårt att förstå Staffan Perssons påstående att han betagits möjligheten att lämna *skriftlig reservation*. Utan att minnas det idag så är det högst sannolikt att jag hänvisade honom att reservera sig mot ett positivt beslut. Han måste själv ha framfört reservation mot beslutet, eftersom jag antecknat det under rubriken BESLUT i protokollet den 7 juli 1998. Beslutet om godkännande aktualiserades, som jag tidigare redovisat, vid sammanträdet den 27 augusti 1998. Staffan Persson hade mycket väl då, liksom senare, kunnat lämna in den reservation han måste ha anmält då per capsulam-beslutet togs.

Vad sedan gäller frågan om varför det i skrivelsen den 29 juni 1998 inte framställdes *förslag till beslut* vill jag framföra följande. Det är riktigt att det inte framställdes något uttryckligt förslag i skrivelsen från min sida. Jag har tidigare redovisat nämndens rutiner när det gäller hanteringen av per capsulam-ärenden. Om jag inte bedömer att en ansökan är sådan att den kan godkännas genom ett beslut per capsulam låter jag den behandlas på ett ordinarie sammanträde. Det betyder, om än underförstått, att min mening är att en ansökan bör godkännas då den tillställs ledamöterna för beslut per capsulam. Det är möjligt att det kan ifrågasättas om den av nämnden vedertagna ordningen fullt ut överensstämmer med de formella kraven i förvaltningslagen och Centrala djurförsöksnämndens kungörelse. Jag kommer att föreslå nämnden att en översyn görs av hanteringen av per capsulam-ärendena så att uppfyllandet av de formella kraven kommer till tydligare uttryck.

Vad gäller frågan om hur anmälarens *begäran om bordläggning* hanterats kan jag endast hänvisa till vad jag tidigare sagt. Jag minns inte idag vad som sades om bordläggning vid min telefonkontakt med Staffan Persson. Uppenbarligen har jag uppfattat situationen så att Staffan Persson stannade för att reservera sig mot ett positivt beslut, vilket stöds av den anteckning om detta som finns i protokollet den 7 juli 1998.

Slutligen vill jag nämna att jag inte känner till vilken diskussion kring de aktuella ärendena som senare förekom vid sammanträdet den 27 augusti 1998 eftersom jag själv inte var ordförande vid det sammanträdet. Jag kan endast se vad som står i § 3 i protokollet från det sammanträdet.

Staffan Persson kommenterade remissvaret. Han vidhöll vad han tidigare hade anfört samt uppgav bl.a. följande. Uppenbarligen var Jan Levins anteckningar från per capsulamsammanträdet mycket bristfälliga. Staffan Persson utgick från att anteckningar förs vid sådana sammanträden, i vart fall beträffande sådant som vilka yrkanden som framställs, vem som röstar hur och vem som reserverar sig. Enligt nämndens praxis skulle reservationer ha lämnats in inom sju dagar efter beslut. Han betvivlade att nämnden väntade med att

expediera beslut till dess protokollet från sammanträdet tagits upp vid nästkommande sammanträde.

JO Berggren anförde i beslut den 17 april 2001 bl.a. följande.

Allmänt om genomförande av beslut per capsulam o.dyl.

När beslut i förvaltningsärenden fattas av flera gemensamt sker detta normalt vid sammanträde. I brådskande fall kan även förekomma att beslut fattas genom att ett förslag till beslut cirkulerar bland ledamöterna för skriftligt godkännande (beslut ”per capsulam”) eller genom att man sänder ut ett förslag till beslut som skall anses godkänt om ingen ledamot framställt invändningar inom viss tid. Sådana förfaranden kan emellertid inte anses tillåtna utan särskilt författningsstöd, eftersom de normalt inte ger ledamöterna möjlighet till inbördes överläggning (se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 19 u. 1998, s. 114).

Av 47 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att Centrala försöksdjursnämnden, CFN, får meddela närmare föreskrifter om de djurförsöksetiska nämndernas prövning av ärenden om godkännande från etisk synpunkt av användning av djur för vetenskapliga ändamål m.m. I 11 § andra stycket CFN:s kungörelse (LSFS 1988:45) med föreskrifter och allmänna råd om den etiska prövningen av användningen av djur för vetenskapliga ändamål m.m. anges att om ett ansökningsärende av särskilda skäl bedöms vara så brådskande att en djurförsöksetisk nämnd inte hinner sammanträda för att pröva det, får ärendet avgöras genom meddelande mellan ordförande och nämndens övriga ledamöter. I allmänna råd till denna bestämmelse har CFN uttalat följande: Det har inom den djurförsöksetiska prövningen visats föreligga ett behov att i brådskande fall snabbt kunna besluta i ärenden utan sammanträde. Möjligheten till beslut utan sammanträde bör användas restriktivt. Prövning av ärenden enligt bestämmelsen i andra stycket kan ske genom telefonsammanträde eller genom att handlingar i ärendet samt förslag till beslut skickas till eller läses upp per telefon för ledamöterna, som bereds tillfälle att utveckla sin mening per telefon eller skriftligen före visst datum.

Frågan om nämnden i skrivelsen den 29 juni 1998 borde ha lämnat förslag till beslut

I remissyttrandet anges att per capsulam-beslut varit mycket sällsynta i nämnden. Vidare framgår att då denna handläggningsform använts har det i allmänhet varit i brådskande fall under sommaruppehållet. I dessa fall har ledamöterna skriftligen ombetts att senast en viss dag inkomma med besked huruvida ansökan godkänns eller inte. Skrivelsen den 29 juni 1998 från nämnden är utformad på detta sätt. I remissyttrandet har framförts att när denna handläggningsform tillämpats har det, om än underförstått, varit ordförandens mening att ansökan borde godkännas.

Såsom framgår av redogörelsen för allmänna förvaltningsrättsliga principer i fråga om per capsulam-beslut o.dyl. bör, när sådana förfaranden tillämpas, ett förslag till beslut ges till ledamöterna. Från allmänna utgångspunkter

medför detta fördelar genom att ledamöterna får ett bättre underlag för sitt ställningstagande och för en eventuell diskussion om beslutets närmare innehåll. Om ledamöterna får ta del av ett förslag till beslut torde det också finnas anledning för dem att i ett tidigare skede formulera en, från beslutsförslaget, avvikande mening. Även de av CFN meddelade allmänna råden om de djurförsöksetiska nämndernas prövning ger uttryck för att ett förslag till beslut skall lämnas i dessa fall.

Av det sagda framgår att det i detta fall tillämpade förfarandet inte helt överensstämt med vedertagna principer för fattande av per capsulam-beslut. Nämnden borde i underrättelsen till ledamöterna ha lämnat ett förslag till beslut. Av remissyttrandet framgår att ordföranden Jan Levin aktualiserat en översyn av rutinerna. Jag utgår från att denna översyn leder till en ändring i det nu aktuella hänseendet, om så inte redan har skett.

Frågan om hur Staffan Perssons begäran om bordläggning handlagts samt om han lämnats tillfälle att avge skriftlig reservation

När det gäller behandlingen av Staffan Perssons begäran om bordläggning framgår av protokollet från nämndens sammanträde den 27 augusti 1998 att Staffan Persson då framförde att hans begäran om bordläggning inte hade behandlats. Med hänsyn till vad Jan Levin har uppgett i remissyttrandet om att han uppenbarligen uppfattade situationen vid telefonsamtalet så att Staffan Persson stannade vid att reservera sig mot ett positivt beslut finner jag dock inte skäl att gå vidare i denna fråga.

Beträffande avvikande mening vid beslut gäller enligt 19 § förvaltningslagen att om beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det skall anses ha biträtt beslutet. Av bestämmelsen framgår vidare att avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på annat sätt.

Rätten att reservera sig mot beslut gäller även i ärenden där beslut har fattats utan föregående sammanträde. Den som vill utnyttja sin reservationsrätt skall således i sådana fall låta anteckna en mening som avviker från beslutet. I kravet på antecknande ligger att den avvikande meningen måste tas in i ett protokoll eller någon annan handling hos myndigheten för att få verkan som reservation. I princip ankommer det på reservanten att själv ange innehållet i reservationen. Därmed är inte sagt att han måste formulera reservationen skriftligt. Om någon annan för protokoll vid beslutssammanträdet, faller det sig ofta naturligt att reservationen anmäls muntligt och skriftligen avfattas av protokollföraren. Om en ledamot förklarar att han har en avvikande mening utan att tala om vilken, har förklaringen ingen verkan som reservation (se Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 196). I nämndens protokoll med beslut den 7 juli 1998 har antecknats att Staffan Persson reserverade sig mot besluten att godkänna ansökningarna. Det närmare innehållet i reservationen har sålunda inte angetts.

Av remissyttrandet framgår inte när besluten den 7 juli 1998 expedierades eller på annat sätt gavs till känna. Med hänsyn till att nämnden bedömde

ärendena som brådskande och därför tillämpade förfarandet med beslut utan sammanträde håller jag dock för sannolikt att detta ägde rum i anslutning till beslutens meddelande. Den avvikande meningen hade då inte, som bort ske, fått sin fullständiga lydelse. Enligt min mening hade Jan Levin innan besluten gavs till känna bort ge Staffan Persson tillfälle att konkretisera sin avvikande mening. Jag stannar vid detta uttalande.

Utbildnings- och kultursektorn

Kritik mot en gymnasieskola för bristfälliga åtgärder med avseende på en elevs fortsatta skolgång m.m.

(Dnr 240-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde L. klagomål mot Västergårdgymnasiet i Södertälje kommun. I sin anmälan anförde hon bl.a. följande. Hon avstängdes från undervisningen vid Västergårdgymnasiet hösten 1997. Avstängningen gällde höstterminen 1997 och vårterminen 1998. Under den tid som hon var avstängd från Västergårdgymnasiet gick hon i årskurs 2 på det naturvetenskapliga programmet vid Gripenskolan i Nyköping. Under sommaren 1998 tog hon kontakt med rektorn vid Västergårdgymnasiet och meddelade att hon ville komma tillbaka för att fortsätta sina studier där i årskurs 3 på det naturvetenskapliga programmet. Rektorn meddelade henne då att det inte fanns någon plats i årskurs 3 på det naturvetenskapliga programmet och att hon borde ha hört av sig tidigare för att få behålla sin plats. Hon sökte då plats i årskurs 1 på det naturvetenskapliga programmet vid Västergårdgymnasiet. Trots att hon hade erforderliga betyg och trots att rektorn tidigare gett henne rådet att gå om årskurs 1 blev hon inte antagen. En ansökan från henne under hösten 1998 om att få påbörja årskurs 2 på det naturvetenskapliga programmet våren 1999 avslogs också av rektorn vid Västergårdgymnasiet.

Utredning

I ett remissvar anförde bildningsförvaltningen i Södertälje kommun, genom dåvarande tf. förvaltningschefen Pelle Ahnlund och dåvarande chefen för intagningskansliet Kristina Karlsson, följande.

L. förvisades från Västergårdgymnasiet under läsåret 97/98 p g a upprepade hot och våld mot annan elev.

L. erbjöds möjligheten att under förvisningen studera vid Gripenskolan i Nyköping.

I april 1998 kontaktar elevens socialsekreterare rektor för Västergårdgymnasiet. Socialsekreteraren vill veta hur L. skall göra för att komma tillbaka till Västergårdgymnasiet ht -98. Rektor ber socialsekreteraren om kontakt med eleven. Socialsekreteraren informerar om att kontakt skall ske genom henne och socialsekreteraren informeras då om att L. omedelbart skall meddela skolan om hon vill ha en plats ht -98 på NV-programmet i åk 3.

När L. inte har hört av sig efter en månad utgår skolan i sin planering ifrån att hon ämnar fortsätta sina studier vid Gripenskolan i Nyköping.

Den 18 juni, dvs mer än två månader efter rektors samtal med socialsekreteraren ringer L. rektor och meddelar att hon vill tillbaka till åk 3 på NV-programmet.

Klasserna inför åk 3 är då fulla. Vid kontakt med Gripenskolan visar att L. inte fullgjort studierna på NV-programmet och därför inte heller har förutsättningar för att gå vidare till åk 3. L. har efter två år på NV-programmet endast 260 godkända poäng jämfört med förväntade ca 1 400 poäng, (bil 1.; *här utelämnad, JO:s anm.*) L. har inga godkända karaktärsämneskurser från NV-programmet.

L. gör en förnyad ansökan till gymnasieskolan åk 1. Hon söker NV-programmet åk 1 i första hand, Fordonsprogrammet åk 1 i andra hand och Individuellt program i tredje hand (bil 2*; här utelämnad, JO:s anm.)*.

Skolans samlade bedömning är att L. saknar förutsättningar och motivation för att tillåtas en omgång av NV-programmet från åk 1. Enligt Gy-förordningens 6 kap 20 § beviljar rektor inte L. omgång. Den slutliga intagningen till åk 1 är för länge sedan klar. Till Fordonsprogrammet antas L. ej på grund av lång kö på reservlista och mycket sen ansökan. L. tas då in på det Individuella programmet med placering på Täljegymnasiet. Intagningsbeslut kan ej överklagas, enligt skollagens 5 kap 15 §.

Inför denna antagning träffar bildningschef Ulf Nyqvist och rektor henne tillsammans med hennes juridiska ombud. L. gör då klart att hennes motivation att gå på Västergårdgymnasiet inte har med studierna att göra utan med sociala skäl. Detta förändrar inte skolans uppfattning.

Under hösten -98 studerar L. på det Individuella programmet på Täljegymnasiet. L. återkommer inför vårterminen med en begäran att få starta på NV-programmet åk 2. En undersökning av hennes studieresultat under hösten visar att hon inte slutfört några kurser och motiverar därför inte någon ändrad uppfattning, vilket L. får besked om.

L. har under förvisningen fått möjlighet att fortsätta sina studier vid en skola i en annan kommun. L. har i god tid informerats om att hon måste meddela skolan om sina fortsatta studieplaner, trots att hon ej själv varit villig till kontakt. L:s fortsatta studier har bedömts helt utifrån hennes studieresultat och studiesituation som för vilken annan elev som helst. L. har själv uttalat att enda orsaken att hon ville tillbaka till Västergårdgymnasiet var för att återigen kunna få kontakt med sina gamla kamrater. Hon har uttalat att även om hon skulle beviljats omgång skulle hon ändå inte slutfört utbildningen. Hennes enda önskan var att få gå läsåret 98/99 vid Västergårdgymnasiet.

En skola är inte en social inrättning av det slaget. Skolan måste göra sin bedömning utifrån ett studieperspektiv.

Hon har även haft möjlighet att fortsätta sina studier i Södertälje efter sin förvisning.

L. yttrade sig över remissvaret.

Bildningsförvaltningen inkom därefter med vissa kompletterande handlingar.

I beslut den 29 september 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Följande har i ärendet framkommit beträffande beslutet om förvisning av L. från skolan. Rektorn vid Västergårdgymnasiet beslutade den 5 augusti 1997, i enlighet med då gällande delegationsordning, att L. skulle förvisas från skolan under läsåret 1997/98. Beslutet överklagades av L. till länsrätten som den 23 september 1997 upphävde beslutet om förvisning på formell grund. I sin dom anförde länsrätten att ett slutligt beslut om förvisning av en elev är ett sådant beslut av större vikt som inte får delegeras (jfr 6 kap. 34 § kommunallagen [1991:900]). Bildningsnämnden i Södertälje kommun beslutade därefter, vid ett extra sammanträde den 26 september 1997, att L. skulle förvisas från Västergårdgymnasiet med omedelbar verkan under läsåret 1997/98. Vid detta sammanträde beslutade nämnden också att ändra sin delegationsordning så att rektor inte längre har delegation att fatta beslut om förvisning av en elev.

Mot bakgrund av att länsrätten uppmärksammat frågan om beslutsordningen avseende beslut om förvisning av en elev och att bildningsnämnden därefter ändrat sin delegationsordning har jag inte funnit skäl att för egen del vidta någon åtgärd i denna del. Min granskning har i stället inriktat sig på frågan om L:s skolgång efter läsåret 1997/98.

Av utredningen i ärendet framgår att L. inför höstterminen 1998 inte fick återvända till Västergårdgymnasiet.

Enligt 6 kap. 29 § gymnasieförordningen (1992:394), i dess lydelse före den 2 januari 2000, får en elev, under vissa förutsättningar, stängas av från undervisningen helt eller delvis under högst två veckor av terminen eller förvisas från kommunens eller landstingets gymnasieskola för en viss tid, högst tre terminer utöver den termin när beslutet meddelas.

Ett beslut om förvisning av en elev från kommunens gymnasieskola är en tidsbegränsad åtgärd för elevens tillrättaförande. I förevarande fall avsåg beslutet om förvisning två terminer. L. var således alltjämt att anse som elev vid Västergårdgymnasiet. Remissvaret ger vid handen att skolan anser att en förutsättning för att L. skulle ha kunnat få återvända höstterminen 1998 var att hon själv hörde av sig i god tid före skolstarten. Skolan tog, såvitt framgår av utredningen, inte kontakt med henne i denna fråga. I stället togs initiativet av en socialsekreterare som vid sitt samtal med skolan fick besked om att L. omedelbart skulle kontakta skolan om hon ville ”ha en plats ht -98 på NV-programmet i åk 3”. När L. inte hörde av sig inom en månad från beskedet till socialsekreteraren utgick skolan i sin planering från att hon inte hade för avsikt att återvända. När L. sedermera, i juni 1998, kontaktade skolan fick hon beskedet att klasserna var fulla i årskurs 3.

Enligt min mening har skolan i detta avseende varit alltför passiv i förhållande till L. I samband med planeringen inför höstterminen 1998 har det ålegat skolan att på eget initiativ kontakta L. för att efterhöra hennes inställning till fortsatta studier vid skolan.

Av remissvaret framgår vidare att skolan ansåg att L. saknade förutsättningar och motivation för att tillåtas en omgång av NV-programmet från årskurs 1 höstterminen 1998.

Enligt 6 kap. 16 § första stycket gymnasieförordningen, i dess lydelse före den 2 januari 2000, skall rektorn vidta de åtgärder som behövs för att en elev skall kunna fortsätta studierna i gymnasieskolan om eleven har uppenbara svårigheter att följa undervisningen på sitt studieprogram. Det skall då övervägas om eleven skall gå om en eller flera kurser, övergå till ett reducerat program eller annat nationellt program eller ett individuellt program. Om en elev inte har fått minst betyget Godkänd på en kurs har eleven, enligt paragrafens andra stycke, rätt att gå om kursen en gång. Har eleven slutfört en kurs två gånger och inte fått minst betyget Godkänd får rektorn besluta att eleven får gå om kursen ytterligare en gång om det finns särskilda skäl. Om en elev har fått betyget Icke godkänd på en stor andel av kurserna under ett läsår får rektorn, enligt paragrafens tredje stycke, medge att eleven går om också sådana kurser som eleven fått minst betyget Godkänd på detta läsår, om det finns särskilda skäl.

Det framgår av utredningen att L. erbjöds en plats vid en annan gymnasieskola i kommunen när hon inte fick komma tillbaka till Västergårdgymnasiet. Denna omständighet fråntar emellertid inte Västergårdgymnasiet ansvaret för L:s fortsatta skolgång. Utredningen ger vid handen att några åtgärder enligt 6 kap. 16 § gymnasieförordningen inte övervägdes när det stod klart för skolan att L. ville återvända inför höstterminen 1998. Detta är anmärkningsvärt.

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet föranleder ingen åtgärd från min sida.

Med den uttalade kritiken avslutas ärendet.

Kritik mot en barn- och grundskolenämnd för dröjsmål med fullgörande av anmälningsskyldigheten i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) med anledning av en händelse rörande barn i ett kommunalt familjedaghem. Även fråga om information om händelsen till föräldrar till övriga barn i familjedaghemmet

(Dnr 1187-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade N.S. Socialnämnden och Barn- och grundskolenämnden i Skellefteå kommun för handläggningen av ett ärende rörande sexuellt ofredande vid ett av kommunens familjedaghem. Han anförde bl.a. följande.

Den aktuella händelsen inträffade år 1997. Två barn utsattes för ”lättare övergrepp” av dagbarnvårdarens son. När detta kom till föräldrarnas kännedom togs de två barnen därifrån. N.S., som hade sina barn i samma familjedaghem, informerades inte om vad som hänt förrän efter nästan ett år.

Utredning

Inledningsvis inhämtades per telefon upplysningar från områdeschefen Britt-Inger Dyrander, barn- och grundskolekontoret i Skellefteå kommun. Hon uppgav härvid bl.a. följande.

När händelsen inträffade den 26 juni 1997 vistades endast två syskon hos dagbarnvårdaren. Barnen lekte i en koja tillsammans med dagbarnvårdarens son. Den sistnämnde har berättat att han stoppade handen innanför flickornas trosor men att den ena flickan sade åt honom att sluta vilket han då gjorde. De två barnen slutade vid familjedaghemmet när händelsen blev känd. – På inrådan av Sylvia Sundberg, chef för barn- och grundskolekontorets resursenhet, upprättade hon en anmälan till socialförvaltningen avseende incidenten i familjedaghemmet. – Vid samtal med dagbarnvårdaren fick hon klart för sig att sonen inte längre var tillsammans med dagbarnen.

De anteckningar som gjorts av Britt-Inger Dyrander och den anmälan som hon den 27 augusti 1997 skickade till Socialnämnden i Skellefteå kommun infordrades. Av anteckningarna framgår bl.a. följande. – Dagbarnvårdaren var under perioden den 23 oktober 1997–14 januari 1998 sjukskriven för problem med axlar och rygg. I maj 1998, i samband med att dagbarnvårdaren slutade att arbeta som dagbarnvårdare, informerade Britt-Inger Dyrander de föräldrar

som hade barn i familjedaghemmet om varför dagbarnvårdaren skulle sluta. Härvid informerade hon föräldrarna om händelsen den 26 juni 1997.

Från socialförvaltningen inhämtades att beslut om att inte inleda utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620) med anledning av anmälan från Britt-Inger Dyrander fattades den 2 september 1997.

Socialnämnden i Skellefteå kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i N.S. anmälan till JO. Nämnden lämnade som sitt remissvar ett av planeringssekreteraren Ture Bergström upprättat yttrande vari anfördes bl.a. följande.

I Skellefteå kommun har inte Socialnämnden utan Barn- och grundskolenämnden hand om barnomsorgen inklusive familjedaghemmen. Detta fritar dock inte Socialnämnden från ansvar för barn inom barnomsorgen som eventuellt far illa.

Modern till de utsatta flickorna tog så fort händelsen blev känd av henne kontakt med barnomsorgen och berättade om det som hänt. Kontakt togs omedelbart från barnomsorgen med dagmamman. Dagmamman och hennes make hade omedelbart ett allvarligt samtal med sin son. Mannen tog så allvarligt på händelsen att han för att omedelbart kunna träffa sonen tog ledigt från sitt arbete. De utsatta barnen erbjöds psykologkontakt men föräldrarna hade redan kontakt med barn- och ungdomspsykiatrin.

Det finns en ovillkorlig anmälningsplikt för personalen inom barnomsorgen enl. SoL § 71. Tydligen var man inte inom barnomsorgen medvetna om denna skyldighet. Detta innebar att anmälan till Socialnämnden dröjde ända till den 25 aug –97. Nu försökte man ta kontakt med kommunjuristen först och när denne inte var anträffbar gjordes inte något mer i anmälningsfrågan förrän kommunjuristen fanns på plats igen.

När det gäller den akuta situationen, hanterades denna på ett så vitt det framgår helt riktigt sätt. Samtal hölls omedelbart med alla berörda parter och all tänkbar hjälp erbjöds.

När anmälan kom in till Socialnämnden hade det gått så lång tid att det konstaterades att det redan pågick så många insatser för alla parter att det inte kunde anses att det skulle vara rimligt med ytterligare bistånd utifrån SoL. Föräldrarna och dagmamman avböjde också vidare insatser. De var nöjda med den hjälp de redan fått. De uppmanades dock att ta ny kontakt om de i ett senare skede ansåg sig behöva ytterligare stöd. Efter en mindre undersökning beslöt den aktuella områdeschefen på familjeomsorgen inom socialtjänsten att inte öppna något ärende enl. 50 § SoL. Någon som helst insats mot föräldrarnas vilja var heller inte aktuell. Kontakten betraktades som ett rådgivningssamtal.

Även om en anmälan kommit in i ett tidigare skede torde de omedelbara insatserna från socialtjänsten ha stannat vid att stötta de åtgärder som redan påbörjats från barnomsorgen. Insatserna gjordes i samarbete med alla parter vilket innebar att de var anpassade till det behov som dessa kände sig ha behov av.

Socialkontoret har inte före remissen från JO haft någon uppgift om att det skulle ha varit placerat fler barn än de aktuella hos dagmamman.

Av barnomsorgens anteckningar framgår dock att det vid det aktuella tillfället inte vistades några fler barn i familjedaghemmet.

Sammanfattningsvis vill Socialnämnden konstatera att nämnden gjort vad den åligger utifrån den information den fått och prövat om ett ärende skulle öppnas enligt SoL § 50. Det fanns vid den tidpunkt anmälan inkom utifrån anmälans innehåll inget ytterligare som kunde göras.

Härefter remitterades anmälan till Barn- och grundskolenämnden i Skellefteå kommun för utredning och yttrande. I ett av barn- och grundskolechefen Stellan Berglund upprättat yttrande anfördes bl.a. följande.

Händelsen inträffade i ett familjedaghem där dagbarnvårdarens då 14-årige son var inblandad.

Händelsen inträffade under semesterperioden och inga andra barn fanns vid den tidpunkten i familjedaghemmet. När händelsen blev känd erbjöds barnen omedelbart annan barnomsorg. Eftersom detta inträffade under semesterperiod erbjöds barnen plats i den sommaröppna förskolan för att efter semestern få plats hos en annan dagbarnvårdare.

Riktlinjer finns för hur övergrepp mot barn ska hanteras (se bilaga *[här utelämnad; JO:s anmärkning])*. Ansvarig rektor kontaktade – i enlighet med dessa riktlinjer – barn- och grundskolekontorets resursenhet för att diskutera och få råd i handläggningen av ärendet. Resursenheten svarar bl a för konsultativa insatser i elevvårdsärenden.

Ansvarig rektor fick rådet att kontakta kommunjuristen med två frågor, se bilaga *(här utelämnad; JO:s anmärkning)*, 1997-06-27 och fick då svaret att händelsen skulle anmälas till socialförvaltningen vilket också skedde. Socialtjänsten beslutade senare att ej öppna något ärende jämlikt § 50 SoL.

Den kritik som N.S. riktar mot rektor och distriktschef handlar om huruvida dessa skulle informerat föräldrar som har, har haft eller kommer att få barnomsorg hos den aktuella dagbarnvårdaren.

Rektor och distriktschef bedömde att en sådan information ej var en lämplig åtgärd i avvaktan på socialtjänstens utredning och bedömning av den fortsatta handläggningen. En sådan information bedömdes också som tveksam i det aktuella läget utifrån gällande sekretesslagstiftning.

Rektor och distriktschef hade även stort förtroende för dagbarnvårdarens vilja och förmåga att garantera andra barn trygghet i omsorgen samt att tillse att någon liknande händelse ej skulle upprepas.

Olika former av stöd och hjälp erbjöds också i den akuta situationen.

Det inträffade – tillsammans med rygg- och nackbesvär – ledde till att dagbarnvårdaren valde att övergå till andra arbetsuppgifter.

Barn- och grundskolekontoret bedömer sammanfattningsvis att ansvariga arbetsledare och handläggare agerat i enlighet med fastställda riktlinjer samt på ett sätt som de bedömt vara bäst för samtliga inblandade parter.

N.S. bereddes tillfälle att kommentera remissvaren.

I beslut den 14 november 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Allmänt

Enligt 12 § socialtjänstlagen har socialtjänsten särskilda skyldigheter att sörja för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden. Sålunda skall socialnämnden enligt 50 § socialtjänstlagen 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.

För att socialnämnden skall få möjlighet att uppfylla de skyldigheter som åligger den måste den få kännedom om de förhållanden som kan ge anledning till åtgärder från nämndens sida. Regler härom ges i 71 § socialtjänstlagen. Enligt bestämmelsens andra stycke är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och

socialtjänsten skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Vad som har sagts nu gäller också dem som är anställda hos sådana myndigheter. Anmälningsplikten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden 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. Det ankommer härefter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 264 och 1996/97 s. 268).

Barn- och grundskolenämndens handläggning av ärendet

Anmälan till socialnämnden

Av handlingarna framgår bl.a. följande. Områdeschefen Britt-Inger Dyrander vid barn- och grundskolekontoret fick den 27 juni 1997 uppgift om att den 14-årige sonen till en av kommunens dagbarnvårdare dagen innan hade sexuellt ofredat de två flickor som då vistades i familjedaghemmet. Efter att ha pratat med flickornas mor – som var den som lämnade uppgifterna till Britt-Inger Dyrander – och med dagbarnvårdaren tog Britt-Inger Dyrander senare samma dag kontakt med Sylvia Sundberg, chef för barn- och grundskolekontorets resursenhet. Britt-Inger Dyrander fick av Sylvia Sundberg rådet att söka kommunjuristen för svar bl.a. rörande frågan om anmälan till socialnämnden skulle göras. På grund av kommunjuristens och Britt-Inger Dyranders egen semester – och då hon ville avvakta kommunjuristens synpunkter – gjorde Britt-Inger Dyrander anmälan till socialnämnden först den 27 augusti 1997.

Jag kan inledningsvis konstatera att föräldrarna till de två barn som blivit sexuellt ofredade omedelbart fick erbjudande om annan barnomsorg för sina barn, att samtal ägde rum med såväl nämnda familj som med dagbarnvårdarens familj samt att båda familjerna erbjöds hjälp. Vidare försäkrade sig Britt-Inger Dyrander om att dagbarnvårdarens son inte längre var tillsammans med dagbarnen. Det är självfallet positivt att barn- och grundskolekontoret på olika sätt snabbt agerade när man fick kännedom om händelsen den 26 juni 1997. Dessa av barn- och grundskolekontoret vidtagna åtgärder inverkar emellertid inte på skyldigheten att, jämlikt 71 § andra stycket socialtjänstlagen, genast anmäla det inträffade till socialnämnden. Jag finner det anmärkningsvärt att barn- och grundskolenämnden i sitt remissvar inte kommenterat den omständigheten att det tog två månader innan Britt-Inger Dyrander anmälde händelsen till socialnämnden. Barn- och grundskolenämnden förtjänar kritik för det långa dröjsmålet.

Information till föräldrar till övriga barn

Av utredningen framgår att barn- och grundskolekontoret först i maj 1998, dvs. mer än tio månader efter händelsen den 26 juni 1997, informerade föräldrar till övriga barn hos dagbarnvårdaren om vad som hade hänt. Informationsmötet hölls ”för att hindra ryktesspridningen som var igång”. I remissyttrandet anförs att information inte ansågs vara en lämplig åtgärd i avvaktan på

socialtjänstens utredning och bedömning av den fortsatta handläggningen samt att information bedömdes som tveksam utifrån sekretesshänsyn.

JO har tidigare uttalat att, i normalfallet, en misstanke om att ett övergrepp skett på barn på ett daghem eller att ett barn på annat sätt farit illa där måste anses vara en sådan uppgift som direkt angår de övriga barnens förhållanden på daghemmet. Den information det är fråga om kan därför inte undanhållas föräldrarna till övriga barn. Barnens situation kan behöva utredas och genom att informera de berörda kan rykten, skvaller och obefogade misstankar förhindras (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 287 och JO:s beslut den 22 december 1994 i ärende med dnr 2320-1993).

I enlighet med JO:s tidigare uttalanden anser jag att omständigheterna var sådana att uppgifterna inte kunde undanhållas föräldrar till övriga barn som vistades i familjedaghemmet. Barn- och grundskolekontoret har dröjt alldeles för länge med att lämna ut information om det inträffade till dessa föräldrar. Handläggningen förtjänar således kritik även i detta avseende.

Det finns i sammanhanget skäl att erinra om att man, i en situation som den här aktuella, från sekretessynpunkt självfallet bör vara försiktig med den information som lämnas ut. Om vårdnadshavaren till det barn som varit utsatt inte vill att andra föräldrar skall få information måste detta respekteras och information ges utan att gå in i detalj på det inträffade.

Socialnämndens handläggning av ärendet

När det gäller socialnämndens handläggning ger utredningen inte anledning till antagande att någon försummelse kan läggas nämnden till last i ärendet. Jag finner således inte skäl till några uttalanden i dessa delar.

Med den kritik som ligger i det anförda såvitt avser barn- och grundskolenämnden avslutas ärendet.

I en grundskola omhändertog personal en s.k. laserpenna, tillhörig en elev. Pennan återlämnades först efter nära ett och ett halvt år. – Fråga om de rättsliga grunderna för omhändertagandet. Även kritik för dröjsmålet med att återlämna pennan

(Dnr 2415-1999)

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO framförde M.H. klagomål mot Holmsunds centralskola i Umeå kommun. Han anförde att skolan omhändertagit en laserpenna tillhörande hans son T. Sedan skolan nekat T. att få tillbaka laserpennan gjorde M.H. en polisanmälan om egenmäktigt förfarande. Förundersökning inleddes men lades ned. Sonen återfick inte pennan förrän efter nästan ett och ett halvt år.

Chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh behandlade i ett beslut den 17 augusti 1999 (dnr 2329-1999) M.H:s klagomål mot Polismyndigheten i Västerbottens län och Åklagarmyndigheten i Umeå.

Utredning

Anmälan remitterades till Holmsund-Obbola kommundelsnämnd i Umeå kommun för utredning och yttrande. Nämnden anförde i sitt yttrande följande (hänvisningar till bilagor har utelämnats).

Kommundelsnämnden har tagit del av handlingarna och kommundelschefen har intervjuat berörd rektor och den då tjänstgörande områdeschefen.

Skolan har ett ansvar för elevens säkerhet och välfärd under skoltid och skolan är ett enskilt område där regler fastställs för trevnad och trygghet för alla som vistas där.

I skolan förekommer det att elever tar med sig föremål som kan vara till skada för andra om de används i korridorer och klassrum. Det kan gälla vattenpistoler, knivar, smällare och under en period var det vanligt med laserpennor i skolorna. När nya elever börjar på högstadiet i åk 7 erhåller de en skolkatalog med allmän information om skolan och även vilka ordningsregler och förhållningssätt som gäller på skolan. Den katalogen tar eleverna med sig hem så att även föräldrar får tillgång till den.

Under hela skoltiden diskuteras och informeras eleverna fortlöpande om konsekvenserna av och vikten av att visa hänsyn och respekt för andra människor. De får också fortlöpande tillsägelser då de har med sig föremål som kan vara skadliga. I de flesta fall räcker det och eleverna förstår och tar till sig resonemanget.

I detta specifika fall har skolans personal agerat utifrån de regler som gällde. Läraren omhändertog laserpennan och överlämnade den till rektorsexpeditionen. Därefter blev laserpennan liggande i ett kassaskåp, ingen efterfrågade den vid terminens slut och därför trodde ansvarig rektor att den blivit återlämnad som brukligt var. När det uppdagades att pennan fortfarande fanns kvar i skolan överlämnades den till polisen.

Efter denna händelse har rutinerna förbättrats såtillvida att föremålet märks, eleven får ett kvitto och vårdnadshavaren ges en skriftlig information.

Kommundelsnämnden konstaterar att skolans agerande i den här typen av frågor utgår ifrån att elever, föräldrar och personal tillsammans är överens om hur man förhåller sig till varandra i skolan, och att det är ett gemensamt intresse att se till att ingen kommer till skada. I de flesta fall fungerar också samarbetet mycket bra. Olyckliga omständigheter medförde i det här fallet att ett omhändertaget föremål inte efterfrågades av förälder eller elev vid den tidpunkt som var bruklig (terminens slut) och föremålet blev kvarliggande i kassaskåpet. Detta i kombination med att rektor var i tron att återlämning skett, ledde till en onödig fördröjning. Rutinerna har förbättrats för att undvika att det händer igen.

M.H. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I beslut den 16 maj 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Det händer att elever medför föremål till skolan som kan skada dem själva, andra personer eller skolbyggnaden. Likaså kan elever ta med sig saker som – beroende på hur de används – kan anses mindre lämpliga inom skolans område, t.ex. mobiltelefoner och vissa typer av leksaker.

En lagregel som klart förbjuder innehav av vissa föremål inom skolans område är 1 § första stycket lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. I bestämmelsen stadgas att knivar, andra stick- och skärvapen och andra föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa inte får innehas bl.a. inom skolområde där grundskole- eller gymnasieundervisning bedrivs. Vad gäller skjutvapen och ammunition samt vissa föremål som jämställs med skjutvapen gäller i stället vapenlagens (1996:67) bestämmelser.

Skolan kan anta egna ordningsregler som slår fast vilka typer av föremål som från ordnings- eller säkerhetssynpunkt inte är tillåtna att inneha eller använda inom skolans område. I det sammanhanget är bl.a. bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160) av intresse. De bestämmelserna gäller också i skolan och i stor utsträckning även för eleverna. I 3 kap. 2 § första stycket stadgas att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren (eleven) utsätts för ohälsa eller olycksfall. Sådana ordningsregler som nyss nämnts får självfallet inte vara utformade så att de strider mot lag eller annan författning.

För det fall reglerna inte respekteras av eleverna uppkommer den i detta ärende aktuella frågan om vilka åtgärder skolans personal har rätt att vidta.

Föreskrifter som medger tillrättaförande av grundskoleelever finns i 6 kap. 9 och 10 §§ grundskoleförordningen (1994:1194). Disciplinära åtgärder är tillsägelse, utvisning, kvarsittning, anmälan till rektor och hänskjutande till elevvårdskonferensen.

Någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger skolan rätt att omhänderta elevers egendom av ordnings- eller säkerhetsskäl finns inte.

Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och dess tilläggsprotokoll är sedan den 1 januari 1995 gällande svensk rätt. I artikel 1 i första tilläggsprotokollet anges att varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen inskränker enligt andra stycket i artikeln dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Tvångsmedlet beslag är exempel på en inskränkning i rätten att utnyttja egendom och regleras, förutom i rättegångsbalken, i ett stort antal lagar. Därtill finns en rad bestämmelser i olika lagar som möjliggör omhändertagande av egendom på annat sätt än genom beslag.

Av remissvaret framgår att enligt Holmsunds centralskolas rutiner tas omhändertagna föremål i förvar och återlämnas till eleven först vid terminens slut. Denna ordning är enligt min mening inte godtagbar. Förfarandet torde nämligen utgöra en sådan inskränkning i äganderätten som enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet fordrar lagstöd. Som ovan konstaterats saknas ett sådant lagstöd på skolans område. Även om skolan i det fall som anmälan avser hade följt sina egna rutiner, skulle den sålunda inte ha kunnat undgå kritik för sitt agerande.

Frågeställningen i ärendet föranleder i övrigt följande kommentar från min sida. Det kan inte vara ovanligt att det i skolan uppkommer situationer där det blir nödvändigt för personalen att ingripa mot en elev för att denne innehar föremål som antingen stör undervisningen eller utgör en fara för säkerheten. Med stöd av brottsbalkens nödregler kan föremål omhändertas för att avvärja omedelbar fara. I de fall det rör sig om föremål som är förbjudna att inneha enligt lag kan skolpersonalen vända sig till polisen som har rätt att ta föremålet i beslag. När det gäller möjligheten att ingripa mot andra typer av föremål och i situationer som inte är så allvarliga att de kan bedömas som nödsituationer synes rättsläget oklart. Om de ovan angivna föreskrifterna angående disciplinära åtgärder anses uttömda, eller inte användbara, kan det tyckas att skolpersonalen – som en absolut sista åtgärd – borde ha möjlighet att omhänderta ett föremål under den tid som är nödvändig för att komma till rätta med problemet. I vad mån skolförfattningarna bör kompletteras i detta hänseende är en fråga som kan vara av intresse för berört departement. En kopia av beslutet överlämnas därför till Utbildningsdepartementet för kännedom.

Ärendet avslutas.

Handläggningen av ett ärende rörande en elev som varit i behov av särskilt stöd. Kritik mot en kommundelsnämnd för dröjsmål med att fatta beslut när eleven fullgjort sin skolgång utanför ordinarie undervisning

(Dnr 3193-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade G.S., genom ombudet jur.kand. Helene Thulin, kritik i olika avseenden mot Hyllie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun och rektor Barbro Bergdahl vid Lindeborgsskolan i Malmö. Hon klagade bl.a. på att kommunen inte hade efterkommit hennes begäran att få ett skriftligt beslut enligt 5 kap. 5 § grundskoleförordningen (1994:1194) om att hennes son T.S., född 1987, skulle placeras i särskild undervisningsgrupp. Hon anförde även i övrigt synpunkter på hur stadsdelsfullmäktige respektive skolledningen agerat vad gällde hennes sons skolgång och därmed sammanhängande frågor.

Av anmälan jämte bifogade handlingar framgick bl.a. följande. T.S. var under vårterminen 1998 placerad i särskild undervisningsgrupp men återgick till sin ordinarie klass senare under terminen. Inför höstterminen 1998 önskade G.S. få besked från skolan hur undervisningen skulle ordnas för T.S. I slutet av september begärde G.S. att hon skulle få ett skriftligt beslut på att T.S. på nytt skulle placeras i särskild undervisningsgrupp. Något sådant beslut erhöll hon emellertid inte. G.S. hade dessförinnan vänt sig till Skolverket och klagat på handläggningen av ärendet. Skolverket hade i ett beslut den 3 juli 1998 (dnr 98:1821) redogjort för gällande regler och hur dessa lämpligen borde tillämpas i ett fall som det förevarande samt överlämnat ärendet till kommunen för handläggning i enlighet med i beslutet gjorda uttalanden. Först

den 19 januari 1999, efter det att G.S. på nytt begärt att få ett skriftligt beslut i frågan om särskild undervisningsgrupp och återigen vänt sig till Skolverket, fattades ett sådant beslut.

Utredning

G.S. klagomål remitterades till Hyllie stadsdelsfullmäktige för utredning och yttrande över vad som däri anförts i fråga om dröjsmålet med att fatta beslut i enlighet med 5 kap. 5 § grundskoleförordningen beträffande T.S. Stadsdelsfullmäktiges myndighetsutskott anförde i ett yttrande av ordföranden Freddie Åkerblom bl.a. följande.

Hyllie stadsdelsfullmäktiges myndighetsutskott bestrider att det har förelegat något onödigt dröjsmål i samband med det nämnda beslutet. Den akuta situation som erfordrade beslut enligt 5 kap. 5 § *(grundskoleförordningen; JO:s anm.)* uppkom i slutet av december 1998. Det formella beslutet fattades den 19 januari 1999.

– – –

Sammanfattning

Hyllie stadsdelsfullmäktiges myndighetsutskott vill inledningsvis klargöra att skolledningen på Lindeborg under T.S. hela skolgång varit starkt involverad för att på bästa sätt hjälpa honom till en bra skolgång. Detta är en grundläggande utgångspunkt som vi vill tydliggöra. Under långa perioder har dialogen mellan T.S. mor och skolledningen och övrig skolpersonal varit mycket förtroendefull. Samarbete har byggt på täta kontakter där T.S. mamma uttryckt sin glädje över skolans stora engagemang. Skolan har även haft nära samarbete med barn- och ungdomshabiliteringen samt barn- och ungdomspsykiatriska kliniken.

Vid en återblick på det arbete som skolan lagt ner kan man se tillbaka på ett otal antal händelser som har ställt stora krav på skolans förmåga att finna lösningar. Situationen kring T.S. är ytterst ovanlig och svårhanterlig. Hans handikapp är mycket svårt att hantera, men skolan har hela tiden insett sitt stora ansvar för att T.S. skall ha en så god skolsituation som möjligt. Trots alla ansträngningar att tillgodose T.S. behov och mammans önskemål på Lindeborgsskolan måste man konstatera att förutsättningarna är begränsade.

Teoretiskt sett kan T.S. erbjudas skolgång på Lindeborgsskolan med elevassistent, men elevassistentens arbetssituation har hittills varit sådan att skolan inte har kunnat motivera ens den mest utbildade personal att stanna vid sin uppgift. När alla resurser var uttömda och situationen i det närmaste ohållbar fattade rektorn beslutet att T.S. skall fullgöra sin skolgång vid Hyllie stadsdels resursskola Svansjön med hänvisning till grundskoleförordningen 5 § 5. *Det är i Svansjöns resursstarka miljö stadsdelen kan ge honom en värdig skolgång med respekt för hans stora behov.* Det är där miljön är anpassad, personalen specialutbildad och barngruppen sådan att T.S. kan ha en chans att utvecklas rätt.

Kort bakgrund

– – –

T.S. erbjöds plats på stadsdelens resursskola, Svansjön, *vårterminen 1998*. T.S. elevassistent var med vid inskolningen för att ge T.S. trygghet och för att visa den nya personalen hur T.S. skulle handledas vid undervisningssituationer. Detta skulle fortgå så länge behov fanns. Efter ett par månader

kontaktade T.S. mor Lindeborgsskolan och hade bestämt sig för att T.S. skulle börja i sin gamla klass igen. Detta skulle ske med omedelbar verkan. Svårigheterna och problemen ansågs både från skolans elevvårdsteam och barn- och ungdomshabiliteringen vara av den arten att skolgång i vanlig klass var en orimlig tanke. Under några veckors tid hade T.S. ingen skolgång alls. T.S. återkom till sin vanliga klass med hjälp av skolans specialpedagog. Lindeborgsskolan erbjöd dessutom stöd av en elevassistent, men T.S. mor ansåg att personen inte var lämplig för T.S. De resterande veckorna av vårterminen gick T.S. mor in som assistent i skolarbetet.

Höstterminen 1998 fick T.S. en ny elevassistent som T.S. kände sedan tidigare. T.S. mor hade önskat att få just henne som elevassistent till T.S. T.S. fick dessutom ”timmar” i matematikverkstaden och ordverkstaden i syfte att ge honom möjlighet att arbeta i en liten grupp och delvis enskilt. En lärare från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken (BUP) skulle dessutom komma till skolan en eftermiddag i veckan. Ett nytt åtgärdsprogram utarbetades tillsammans med BUP-läraren. T.S. mor önskade dessutom att T.S. skulle frigöras från idrotten, vilket också skedde.

Trots alla insatser blev T.S. skolgång mycket komplicerad. T.S. började få aggressiva utbrott och använde i ökande grad grovt språk. Han blev också mer och mer hänsynslös mot sina skolkamrater och mot vuxna i skolan. T.S. började slå sin elevassistent så att hon fick blåmärken på sina armar. Efter detta vägrade hon att fortsätta som elevassistent till T.S. T.S. mor tog T.S. från skolan och var mycket svår att ha en dialog med. Barn- och ungdomspsykiatriska skolan tog över undervisningen terminen ut.

I december månad 1998 tar lärarna på BUP kontakt med Lindeborgsskolan för att meddela att T.S. ej kan fortsätta i deras verksamhet. T.S. mor vill att T.S. skall återuppta sin skolgång på Lindeborgsskolan från och med vårterminens start 1999. Med de erfarenheter som förelåg erbjuder Lindeborgsskolan i första hand resursskolan Svansjön. *T.S. mor avböjer vilket föranleder rektorns beslut med hänvisning till grundskoleförordningen kapitel 5 § 5 att T.S. skall fullgöra sin skolgång vid Hyllie stadsdels resursskola, Svansjön.* T.S. mor överklagade beslutet till Skolverkets överklagandenämnd (*rätteligen Skolväsendets överklagandenämnd; JO:s anm.)*, som dock avslog överklagandet.

Från och *med vårterminen* 1999 har T.S. haft sin skolgång i sin gamla klass med hjälp av sin mor. Samtidigt föreslår Lindeborgsskolan mamman att ansöka om en plats på Bunkeflo skoldaghem med start höstterminen 1999. T.S. mor gör ett besök på skoldaghemmet och ställer sig positiv till denna skolform. Under vårterminen görs en formell ansökan till Bunkeflo skoldaghem av Lindeborgsskolan.

*Höstterminen 199*9 började T.S. på Bunkeflo skoldaghem.

G.S. kommenterade remissvaret.

JO tog del av det beslut som Skolväsendets överklagandenämnd meddelade den 19 maj 1999, dnr 24/99.

Föredraganden inhämtade den 26 januari 2001 från rektor Barbro Bergdahl följande muntliga upplysningar.

Efter det att T.S. vid höstterminens start 1998 återkommit till sin gamla klass fick han viss hjälp via lärarna vid BUP:s skolverksamhet. Därefter beslutade T.S. mor G.S. i samråd med lärarna vid BUP:s skolverksamhet att T.S. skulle erhålla all undervisning där under resterande del av terminen. Under den tiden erhöll således T.S. all undervisning utanför skolan och vistades inte alls i sin klass. Han var dock fortfarande inskriven som elev i skolan.

Från skolans sida fattades inte något beslut beträffande det förhållandet att T.S. under denna tid fullgjorde sin skolgång på annat sätt än i skolan.

I beslut den 15 februari 2001 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Barn som är bosatta i landet har skolplikt. Denna plikt motsvaras av rätten att få utbildning inom det offentliga skolväsendet. Detta framgår av 3 kap. 1 § skollagen (1985:1100). Enligt 4 kap. 5 § skollagen skall hemkommunen sörja för att utbildning kommer till stånd och enligt 3 kap. 13 § samma lag se till att skolpliktiga elever i dess grundskola fullgör sin skolplikt.

I skollagen regleras på vilka sätt skolplikten får fullgöras. I allmänhet sker detta genom skolgång i grundskolan eller i godkänd fristående skola. Hur grundskoleutbildningen skall utformas följer bl.a. av 4 kap. 3 och 3 a §§ skollagen (gemensam studiegång) och grundskolans timplan (utbildningens omfattning).

I 10 kap. 3 § skollagen anges att särskild undervisning får anordnas för elever i grundskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete.

Skollagen innehåller vidare i 10 kap. 4 § en bestämmelse som möjliggör att andra former av undervisning i vissa fall kan godkännas. Det bör påpekas att det i dessa fall krävs ett godkännande för det enskilda barnets del och inte ett allmängiltigt godkännande av anordningen som sådan, prop. 1985/86:10 s. 50 f. Frågor enligt 4 § prövas av styrelsen för den skola där barnet annars skulle ha fullgjort sin skolplikt, och beslut i sådana ärenden får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (10 kap. 5 och 6 §§ skollagen).

I 5 kap. 5 § grundskoleförordningen anges att särskilt stöd skall ges till elever med behov av specialpedagogiska insatser. Sådant stöd skall i första hand ges inom den klass eller grupp som eleven tillhör. Om det finns särskilda skäl får stödet i stället ges i en särskild undervisningsgrupp. Styrelsen för skolan skall besluta om placering i särskild undervisningsgrupp efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare. Av allmänna kommunalrättsliga regler följer att behörigheten att fatta sådant beslut kan delegeras till rektor. I 8 kap. 1 § grundskoleförordningen anges att beslut om att en elev skall undervisas i särskild undervisningsgrupp får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att det inte ankommer på mig att överpröva skolans beslut att låta T.S. fullgöra sin skolgång i en särskild undervisningsgrupp. Den prövningen har i stället ankommit på Skolväsendets överklagandenämnd, som efter överklagande av G.S. fastställt skolans beslut.

Min granskning av ärendet har inriktats på om skolans hantering av T.S. skolgång i övrigt skett i överensstämmelse med gällande regelsystem.

Den utredning som företagits visar att T.S. redan under en kortare period under vårterminen 1998 fullgjorde sin skolgång i resursskolan Svansjön.

Något formellt beslut enligt 5 kap. 5 § grundskoleförordningen fattades emellertid aldrig vid det tillfället. Efter det att T.S. återgått till sin gamla klass på Lindeborgsskolan gick han där resterande del av vårterminen 1998. T.S. började också höstterminen 1998 i den klassen och hade inledningsvis även tillgång till en assistent.

Undervisningen och den totala skolsituationen synes för T.S. del inte ha fungerat alls fr.o.m. mitten av september 1998. Detta ledde till att T.S. från denna tidpunkt och under resterande del av höstterminen kom att undervisas utanför sin egen klass. T.S. erhöll därvid undervisning genom BUP:s försorg 2–5 gånger per vecka och 80 minuter åt gången.

Som framgår av de författningsbestämmelser som redovisats i det föregående avsnittet har elevens hemkommun ett långtgående ansvar att sörja för att eleven får någon form av undervisning då denne inte kan delta i den ordinarie undervisningen. Den undervisningsinsats som kommit till stånd genom BUP:s skolverksamhet om 80 minuter 2–5 gånger per vecka under en så lång tid som tre månader kan inte anses vara tillräcklig. T.S. har således under ifrågavarande tidsperiod inte erhållit den undervisning som han enligt skollagen har rätt till.

Såvitt har framkommit kom lösningen att T.S. skulle undervisas genom BUP:s skolverksamhet till stånd efter överenskommelse mellan G.S. och lärarna där. Skolledningen har enligt uppgift från Barbro Bergdahl endast informerats om överenskommelsen och har inte själv vidtagit några åtgärder.

Det kan således konstateras att det från skolans sida inte fattades något beslut i fråga om T.S. skolgång beträffande den period under höstterminen 1998 som han undervisades utanför sin ordinarie klass. Som framgår av de uppgifter som inhämtats från rektor synes skolan inte ens ha övervägt huruvida något sådant beslut borde ha fattats. Jag har inte kunnat dra andra slutsatser av den företagna utredningen än att skolan förhållit sig passiv under den period som T.S. undervisades genom BUP:s försorg. Först när det i början av vårterminen 1999 stod klart för skolan att T.S. inte längre skulle kunna erhålla undervisning genom BUP:s skolverksamhet fattade rektor den 19 januari 1999 beslut enligt 5 kap. 5 § grundskoleförordningen att T.S. fr.o.m. den 25 januari samma år skulle placeras vid resursskolan Svansjön.

Det har inte med säkerhet kunnat fastställas vilka kontakter som förevarit mellan företrädare för skolan och G.S. under höstterminen 1998 och vilka besked hon har erhållit beträffande T.S. fortsatta skolgång. Hon har i det avseendet själv gjort gällande att hon redan vid höstterminens början begärde att få ett beslut beträffande T.S. placering i särskild undervisningsgrupp. Hon har vidare påstått att hon, efter det att T.S. i september 1998 slutat att gå i sin ordinarie klass, vid flera tillfällen tog kontakt med berörda tjänstemän för att få ett skriftligt besked rörande T.S. fortsatta skolgång. Det finns inte anledning att anta att ytterligare utredningsåtgärder skulle kunna bringa mera klarhet i detta avseende.

Självfallet har kommunen ställts inför svåra ställningstaganden i fråga om hur T.S. skolgång skulle lösas, särskilt när skolsituationen för hans del blev ohållbar kort tid efter skolstarten höstterminen 1998. Som jag har förstått remissvaret har skolan så långt det varit möjligt försökt att tillmötesgå G.S.

önskemål att T.S. inte skulle placeras på resursskolan Svansjön. Jag har naturligtvis förståelse för skolans strävanden att försöka uppnå en samförståndslösning med T.S. och hans vårdnadshavare. Det är emellertid inte tillfredsställande att skolan underlåter att fatta erforderliga beslut när eleven tas från den ordinarie undervisningen. Skolan kan inte undgå att kritiseras för de brister som har konstaterats i detta avseende.

Syftet med bestämmelsen att skolan i varje enskilt fall skall medge att en elev skall beredas undervisning utanför den ordinarie undervisningen har tillkommit för att garantera att det därvid sker en ordentlig prövning av att den undervisningen utgör ett fullgott alternativ. Om en elev, såsom har skett här, bereds undervisning utanför den ordinarie undervisningen utan att erforderliga beslut härom har fattats innebär detta att den berörda skolmyndigheten har undandragit sig att göra den prövning som den enligt gällande reglering är skyldig att göra. När det gäller T.S. skolgång har jag ovan konstaterat att den undervisning som han erhöll genom BUP:s skolverksamhet inte kan anses ha varit tillräcklig. Detta borde rimligen ha upptäckts av skolledningen om frågan hade prövats i vederbörlig ordning.

Enligt min mening borde skolan på ett tidigare stadium under höstterminen 1998, redan i anslutning till att T.S. situation på Lindeborgsskolan blivit ohållbar, övervägt och tagit ställning i sak till hur hans fortsatta skolgång skulle utformas. Detta borde ha gjorts även om ett sådant agerande skulle ha inneburit att en samförståndslösning med T.S. och hans vårdnadshavare inte hade gått att uppnå. Skolans underlåtenhet i nu angivna avseenden har inneburit att ansvaret för att tillhandahålla T.S. skolgång under den ifrågavarande perioden de facto flyttades över på hans vårdnadshavare. Detta är självfallet inte tillfredsställande.

Vad G.S. anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

En kommunal tjänsteman har i sin egenskap av rektor vid en gymnasieskola till utbildningskontoret överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru, vid skolan – Fråga om rektorn varit jävig enligt bestämmelserna i 6 kap. 25 § kommunallagen (1990:900)

(Dnr 3849-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Per-Axel Svensson klagomål mot dåvarande rektor Jan Carlson vid Tullengymnasiet i Borås kommun. Enligt Per-Axel Svensson hade Jan Carlson, vid befordran och lönesättning av sin hustru, underlåtit att iaktta gällande bestämmelser om jäv.

Utredning

Inledningsvis infordrades och granskades kommunens skriftväxling med Per-Axel Svensson och övriga handlingar rörande Per-Axel Svenssons frågor till kommunen i jävsfrågan.

Därefter anmodades Jan Carlson att inkomma med utredning och yttrande angående Per-Axel Svenssons anmälan till JO. Jan Carlsson anförde huvudsakligen följande i ett remissvar (hänvisningar till bilagor har utelämnats).

Bakgrund

Vid ett sammanträde 990823 på kommunalrådet Else-Marie Lindgrens kontor framfördes en rad klagomål mot mig som rektor av Per-Axel Svensson f d lärare vid Tullengymnasiet under tiden 950809–990619.

Efter samråd med min chef utbildningschef Lennart Mivér, gjorde denne en framställan till kommunchefen Hans Alkmark om att få till stånd en utredning om huruvida jag som rektor missbrukat min ställning och favoriserat en av de anställda som jag sedan 1991 är gift med.

Borås kommuns revisionskontor har 991110 till kommunledningskansliet överlämnat ”Utredning angående otillbörligt gynnande på Tullengymnasiet” (återgiven nedan, JO:s anm.).

Mina kommentarer

Som framgår av utredningen har jag icke utnyttjat situationen för att gynna min hustru.

När det gäller de tre lärare som har samordningsansvar på skolan är deras funktion ett resultat av normalt arbetsledande som en rektor har rätt och skyldighet att utöva i enlighet med läroplan, skollag och skolavtal. Enligt nya läraravtalet ”Avtal 2000” skall rektor eftersträva att ”lärare leder lärare” för att decentralisera och skapa delaktighet och inflytande i skolans ledningsfunktion. Jag har alltid öppet och i samarbete med utbildningschef redovisat och motiverat mina förslag speciellt under den tid när samordningsorganisationen utvecklades (år 1995–96). All personal liksom de fackliga organisationerna har haft full insyn i de av mig som arbetsledare fattade besluten.

Att jag är gift (sedan 1991) med Monika Nyberg-Carlson är man på alla nivåer inom utbildningsförvaltningen medvetna om, utbildningschef, utbildningssekreterare, personalkonsulent, personalsekreterare, lönehandläggare, ekonomichef och kanslipersonal. Självklart även all personal på Tullengymnasiet.

Det är viktigt att hålla i minnet att någon tjänstetillsättning ej skedde utan att det här gäller tre lärare som genom sin kompetens, erfarenhet och utvecklingsbenägenhet fick ytterligare ansvar inom ramen för sina befintliga tjänster. Vad beträffar lönesättningen av de tre samordnarna hänvisar jag till revisionskontorets utredning (se nedan, JO:s anm.).

Här framgår att jag icke hade befogenhet att lönesätta dem enär utbildningschefen och löne- och förhandlingschefen handlägger och beslutar i denna typ av lönesättning.

Lönesättning

Vad beträffar ”den följd av år” som Per-Axel Svensson påstår att jag lönesatt min hustru, är det viktigt att ha klart för sig hur rutinerna i Borås kommun har varit före och efter 1996. Dessa rutiner förklaras i revisionskontorets utredning (se nedan, JO:s anm.).

Efter 1996 har ett så kallat för förhandlingsinstitut införts, vilket innebär att rektor och de fackliga organisationerna på skolan utifrån kommuncentrala direktiv ålagts att följa vissa rutiner i samtalen liksom att utifrån kommunens lönepolicy utarbeta lokala lönekriterier på varje skola för att lyfta fram ”sin” särart som skola och lärarkollektiv.

Rektor och lärarnas fackliga organisationer har enligt 1996 års läraravtal stort gemensamt ansvar för att lönesättningen av de anställda uppfattas som rättvis och premierar pedagogisk utvecklingsbenägenhet. I praktiken innebär detta att consensus runt varje lönepåslag uppnås för att lägga grunden för ett positivt och harmoniskt arbetsklimat på skolan.

När jag och facket har enats om hur lönepotten fördelats mellan lärarna överlämnas detta resultat till utbildningskontorets personalavdelning. Utbildningschefen och personalsekreteraren har i uppgift att granska och vid behov ifrågasätta och korrigera felaktigheter i relation till avtalets intentioner till kommunens övergripande lönepolicy.

Därefter föreslår personalsekreteraren och utbildningschefen förhandlingsunderlaget till löne- och förhandlingschefen som förhandlar med löneorganisationernas kommunombud. Det finns alltså ett flertal kontrollinstanser i löneförhandlingsprocessen som motverkar att oegentligheter eller partiska ställningstaganden kan ske från vare sig rektors eller fackets sida.

/– – –/

Till sist bör noteras att Per-Axel Svensson icke vid något av de utvecklingssamtal eller lönesamtal som jag i egenskap av rektor haft med vederbörande uttryckt eller i övrigt antytt att jag skulle gynnat min hustru eller på felaktig grund tilldelat henne arbetsuppgifter.

Den i remissvaret nämnda revisionsrapporten är upprättad av revisionskontoret i Borås kommun den 10 november 1999 och rubricerad ”Utredning angående otillbörligt gynnande på Tullengymnasiet”. I utredningen anförde revisionskontoret bl.a. följande (vissa delar av mindre intresse i detta ärende och hänvisningar till bilagor har utelämnats).

Uppdrag, syfte och metod

Med anledning av en JO-anmälan angående jäv på Tullenskolan har revisionskontoret, på uppdrag av kommunledningskansliet, genomfört en granskning med syfte att upprätta ett underlag för bedömning om Jan Carlson, i sin roll som rektor och arbetsledare på Tullengymnasiet, på ett otillbörligt sätt gynnat sin hustru Monika Nyberg-Carlson.

Datainsamling har skett genom dokumentstudier av protokoll, matrikeluppgifter, verksamhets- och arbetsplaner samt fakturor och underlag. Dessutom har ett antal kompletterande intervjuer genomförts.

Efter en redovisning av händelseförlopp och genomgången utredning anförde Revisionskontoret följande i bedömningsdelarna rörande kompetens, lönesättning och frågan om otillbörligt gynnande.

Vi bedömer att Monika Nyberg-Carlsons utbildning och erfarenhet, ger den kompetens som krävs för hennes arbetsuppgifter som samordnare.

Vi har, utifrån de jämförelser vi gjort, inte kunnat finna att Monika Nyberg-Carlson gynnats otillbörligt när det gäller lönesättning. Vi bedömer att den löneutveckling hon haft inte skiljer sig i förhållande till jämförbara lärare, med avseende på arbetsuppgifter och/eller anställningstid.

Vi har, utifrån granskade fakturor, löneunderlag och reseräkningar, 1996–1999, inte kunnat finna något som pekar på ett otillbörligt handlande eller gynnande.

Till remissvaret fogades även minnesanteckningar från sammanträde den 23 augusti 1999, riktlinjer vid lönesättning i löneöversynsförhandlingen 1997, en skrivelse från kommunens förhandlingsdelegation angående löneöversyn lärare 98/99 och listor utvisande lönesättningen för de tre lärare som efter 1996 fick samordningsuppgifter.

Per-Axel Svensson yttrade sig över remissvaret.

Kompletterande uppgifter inhämtades från Jan Carlson.

I beslut den 9 november 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Såvitt framgår av utredningen härrör besluten om att ge viss personal samordnaransvar ursprungligen från åren 1995 och 1996. Även om projektet permanentades år 1997 synes de i sammanhanget väsentliga besluten om vilka som skulle ha samordnaransvar ha fattats tidigare. Jag finner därför inte skäl att uttala mig om Jan Carlsons åtgärder i den delen.

Av utredningen framgår att Jan Carlson inte deltog i ”förhandlingarna” när storleken på det personliga tillägget för ”samordnarna” bestämdes.

När det gäller lönesättningen i övrigt vill jag anföra följande.

I kommunallagen (1991:900) finns det bestämmelser om jäv. Enligt 6 kap. 25 § kommunallagen är 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,

han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Av 6 kap. 24 § kommunallagen följer att en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom skall självmant ge det till känna. Enligt 6 kap. 26 § kommunallagen bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Jävsreglerna skall tillämpas vid handläggning av ärenden hos nämnden. Med handläggning avses inte bara beslutsfattande utan även utredning, bered-

ning och föredragning. De personer som åsyftas är de som tar sådan befattning med ett ärende att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Som exempel kan nämnas att den som haft att förbereda ärendet utan att delta i dess slutliga handläggning omfattas av jävsreglerna. Reglerna är ett uttryck för den övergripande objektivitetsprincipen som är fastlagd i grundlag och syftar till att garantera att myndigheternas handlande präglas av objektivitet och opartiskhet.

Av utredningen framgår att Jan Carlson, såsom rektor för Tullengymnasiet, deltog i lönesättningen genom att han – efter ”för-förhandlingar” med facket – till utbildningskontorets personalavdelning överlämnade förslag om lönepottens fördelning mellan lärarna. Även om det fanns ett antal ”kontrollstationer” efter det att Jan Carlson hade avslutat sin befattning med lönefrågorna, måste hans deltagande i ”för-förhandlingarna” anses utgöra en viktig del av beredningen inför de slutliga förhandlingarna och beslut om lön till lärarna. Hans befattning med saken har därför varit sådan att han tillhör den personkrets som träffas av jävsbestämmelserna.

Utredningen hos JO har inte visat att Monica Nyberg-Carlson otillbörligt har gynnats på grund av Jan Carlsons befattning med ärendet. Det finns emellertid inte något krav på otillbörligt gynnande för att jävsreglerna skall vara tilllämpliga. Jan Carlson var alltså jävig vid handläggningen av ärendet eftersom den av kommunen tillämpade ordningen för beredning av lönefrågorna innebar att ”för-förhandlingarna” om lönepottens fördelning även påverkade lönen till hans hustru.

Undantaget i 6 kap. 26 § kommunallagen är inte tillämpligt.

Det konstaterade jävsförhållandet innebär inte att överenskommelserna om lön är ogiltiga. Frågan om jäv kan dock åberopas vid ett överklagande enligt den ordning som anges i 10 kap. kommunallagen.

_____

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

Två kommundelsnämnders handläggning av ett ärende rörande placeringen av ett barn i skola och skolbarnsomsorg. – Fråga om skyldighet för skolmyndighet att kontrollera vem som är vårdnadshavare för barnet

(Dnr 1089-2000)

Anmälan

D.O. anförde i en anmälan till JO klagomål mot Vattholma och Eriksbergs kommundelsnämnder i Uppsala kommun. Han var missnöjd med handläggningen av ett ärende rörande placering av ett barn i skola och skolbarnsomsorg. I sin anmälan anförde han i huvudsak följande.

Han har tillsammans med sin hustru gemensam vårdnad om dottern A., född 1989. Utan hans vetskap sade hustrun i maj 1998 upp A:s placering i

skolbarnsomsorgen i Storvreta inom Vattholma kommundel och ansökte om skolplacering samt skolbarnsomsorg i Eriksbergs kommundel. Hennes avsikt var att ensam flytta med dottern. Ansökan ledde till att dottern ströks från sin omsorgsplats i Storvreta och fick en plats i Hågadalsskolan. Före skolstarten ringde dotterns blivande klassföreståndare i Hågadalsskolan hem till familjen för att önska A. välkommen till sin nya klass. D.O. var den som svarade i telefonen och fick på detta sätt vetskap om vad som ägt rum. Han förhindrade då dotterns skolbyte. Han hade inte blivit tillfrågad om skolbytet, och det var en slump att det inte blev av.

Utredning

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från rektor Elsie Larsson vid Hågadalsskolan inom Eriksbergs kommundel i Uppsala kommun. Därefter remitterades anmälan för utredning och yttrande till Vattholma och Eriksbergs kommundelsnämnder i Uppsala kommun.

Vattholma kommundelsnämnd anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Utredning

Handläggaren för barn och ungdom anför följande vad gäller rutiner i allmänhet samt hanteringen i det åberopade enskilda fallet.

A. hade en skolbarnsplacering under årskurs 1 och 2 vid Lyckeboskolan under tidsperioden 960805–980731 då vi från Vattholma kommundelsförvaltning 1996 endast placerade skolbarnen två år i taget. Inför årskurs 3 så delade skolbarnsomsorgens personal vid Lyckeboskolan på uppdrag från undertecknad ut ansökningsblanketter till blivande årskurs 3:or hösten 1998 ifall föräldrarna önskade fortsatt skolbarnsomsorg för sina barn i årskurs 3.

Familjen önskade skolbarnsomsorg för sin dotter i årskurs 3 och inkom med ansökningsblanketten den 19 februari 1998 som registrerades vid förvaltningen. Familjen erbjöds skolbarnsomsorg skriftligen den 4 maj 1998 för sin dotter A. då förvaltningen skickade ut ett placeringsmeddelande avseende tidsperioden 980801–990731. Placeringsmeddelandet återkom till förvaltningen den 12 maj 1998 där C.O., modern till A., tackat nej till placeringen varvid A:s placering vid Lyckeboskolans skolbarnsomsorg upphörde 1998-07-31.

Den 9 juli 1998 blir undertecknad kontaktad av D.O., A:s pappa, som således önskar skolbarnsomsorg för sin dotter A. vid Lyckeboskolan i årskurs 3 då familjen enligt honom ska bo kvar i Storvreta. Undertecknad skickar samma dag med posten ett nytt placeringsmeddelande med erbjudande om skolbarnsomsorg för A. vid Lyckeboskolan fr o m 980801 t o m 990731. Denna gång hade D.O. undertecknat placeringsmeddelandet som inkom till förvaltningen 980716 och därmed tackat ja till skolbarnsomsorg för dottern.

Således har ingen uppsägning formellt förekommit i ärendet.

Vattholma kommundelsnämnds yttrande

Vattholma kommundelsnämnd har som ståndpunkt att man utifrån föräldrabalken 6 kap. 13 § får utgå ifrån att föräldrarna vid gemensam vårdnad är överens. Eftersom ingen formell uppsägning förekommit i ärendet anser nämnden att ansvaret i denna fråga ligger på föräldrarna och inte på kommundelsförvaltningen.

Eriksbergs kommundelsnämnd har i sitt remissvar anfört bl.a. följande.

Utredningen

Skolans rektor anför följande vad gäller rutiner i allmänhet samt hanteringen i det åberopade enskilda fallet:

Vi får utdrag ur KIR (kommuninnevånarregistret) på de elever som bor inom kommundelen. Till dessa skickas inskrivningsblankett inför förskoleklass och år 1, (*bilaga 1, bilagan här utelämnad; JO:s anm.).* På blanketten kryssas i vårdnadshavare m m. Samtidigt söker man eventuellt plats på fritidshem.

När elever flyttar ringer/skriver föräldrar och frågar om det finns plats för deras barn på skolan. Finns det plats så anmäler föräldrarna till den skola där barnet är placerat att de skall flytta, när och till vilken skola. Avlämnande skola skall skicka utflyttningsanmälan till oss, (*bilaga 2, bilagan här utelämnad; JO:s anm.).*

Har barnet behov av plats i fritidshem görs anmälan på särskild blankett, (*bilaga 3, bilagan här utelämnad; JO:s anm.).* På denna skall man ange Moder/Maka/Sammanboende och Fader/Make/Sammanboende. Blanketten undertecknas av vårdnadshavare.

När barnet börjar tar klassläraren ett första utvecklingssamtal. I detta får föräldrarna tillfälle att berätta om familjeförhållanden etc. Man frågar också om de ger sitt tillstånd att vi får kontakta avlämnande skola/klasslärare för överlämnande. Skolsköterskan skickar sedan hem en blankett till föräldrarna där de får ge sitt medgivande att hon får rekvirera barnets journaler från avlämnande skola.

I detta speciella fall ringde mamman i maj 1998 till skolexpeditionen och frågade om vi hade plats för flickan till år 3 inför hösten. De skulle flytta till Stigbergsvägen som ligger inom vårt upptagningsområde. Vi hade plats. Hon bad att få blankett för ansökan om fritidshemsplats. Skolassistenten skickade en blankett som kom tillbaka, (*bilaga 4, bilagan här utelämnad; JO:s anm.).*

Eftersom det gällde en inflyttning till hösten och vi var osäkra på klassplacering och ville avvakta andra eventuella ut- och inflyttningar fördes flickan inte in i vårt skoldataregister före semestrarna.

Efter semestrarna kontaktades vi av pappan som motsatte sig placering här. Han skickade senare ett fax (*bilaga 5, bilagan här utelämnad; JO:s anm.)* där han meddelar att flickan inte skall börja hos oss. Vi hade inte någon ytterligare kontakt. I och med detta placerades inte flickan här.

Eriksbergs kommundelsnämnds yttrande

I det här fallet har föräldrarna gemensam vårdnad – det framgår av kommuninnevånarregistret – och en av vårdnadshavarna, mamman, har ansökt om skol- och fritidsplacering i Eriksbergs kommundel.

När föräldrar har gemensam vårdnad om barn skall de också gemensamt fatta beslut av betydelse för barnets räkning. Var ett barn skall gå i skolan kan vara ett sådant beslut. Enligt kommunens mening måste det dock vara en fråga för föräldrarna att se till att de faktiskt är överens. Om det skulle vara så att en skolplacering endast skulle kunna verkställas på begäran av båda vårdnadshavarna torde detta leda till en ytterligare administrativ belastning på en redan hårt ansträngd skoladministration.

D.O. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren.

I beslut den 16 februari 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 4 kap. 5 § skollagen (1985:1100) skall hemkommunen sörja för att utbildning kommer till stånd för var och en som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan. Varje kommun är vidare, enligt 4 kap. 6 § skollagen, skyldig att vid utformningen av sin grundskoleverksamhet beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt. Vid fördelningen av elever på olika skolor skall kommunen beakta vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot i en viss skola så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts eller att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Varje kommun svarar, enligt 2 a kap. 1 § skollagen, för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds skolbarnsomsorg t.o.m. tolv års ålder. När vårdnadshavaren har anmält behov av plats inom skolbarnsomsorgen skall kommunen enligt 2 a kap. 7 § skollagen erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.

Av utredningen i ärendet framgår att D.O. och hans hustru C.O. gemensamt hade vårdnaden om dottern A. som hade gått årskurserna 1 och 2 i Lyckeboskolan inom Vattholma kommundel i Uppsala kommun. Vidare framgår att C.O. i ett skriftligt meddelande till Vattholma kommundelsförvaltning den 12 maj 1998 tackade nej till fortsatt placering inom skolbarnsomsorgen inför årskurs 3 samt att hon samma månad ansökte om skol- och skolbarnsomsorgsplacering för dotterns räkning vid Hågadalsskolan inom Eriksbergs kommundel i Uppsala kommun. Sedan D.O. kontaktat Vattholma kommundelsförvaltning respektive Hågadalsskolan kom någon ny skolplacering inte till stånd och A. erhöll en plats inom skolbarnsomsorgen i Storvreta.

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (FB). Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ FB. Barnets vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet har två vårdnadshavare skall de enligt 6 kap. 13 § FB tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ena vårdnadshavaren ensam när den andra till följd av frånvaro, sjukdom eller annan

orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ena vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det. Till denna kategori av beslut brukar hänföras frågor som rör barnets skolgång och bosättning (jfr prop. 1975/76:170 s. 178, SOU 1995:79 s. 85 f. och prop. 1997/98:7 s. 53).

A. hade varit placerad i Lyckeboskolans skolbarnsomsorg inom Vattholma kommundel i årskurserna 1 och 2. Annat har inte framkommit än att båda vårdnadshavarna bodde tillsammans med henne. Utredningen ger inte vid handen att kommundelsförvaltningen, när C.O. i maj 1998 tackade nej till placeringen av A. inom skolbarnsomsorgen inför årskurs 3, hade anledning att anta att vårdnadshavarna inte var överens beträffande valet av omsorg. Mot denna bakgrund och då A., sedan D.O. i juli kontaktat förvaltningen och förklarat att familjen skulle bo kvar i området, åter fick en plats i skolbarnsomsorgen finner jag inte skäl att kritisera Vattholma kommundelsnämnd för handläggningen av frågan om A:s placering i skolbarnsomsorgen.

Det framgår av utredningen att C.O. efterfrågade skolplacering och plats i skolbarnsomsorgen vid Hågadalsskolan för A:s räkning med uppgivande av att A. skulle flytta till en adress inom skolans upptagningsområde. Därigenom förelåg det i och för sig sådana skäl som motiverade att A. skulle tas emot som elev vid skolan. Som ovan anförts rörde det sig dock om ett beslut som vårdnadshavarna hade att fatta tillsammans. Av utredningen framgår att C.O. på den blankett angående skolbarnsomsorg som hon lämnade in till Hågadalsskolan inte hade fyllt i någon uppgift om barnets far. Någon närmare kontroll av familjeförhållandena synes inte ha gjorts från skolans sida. Utredningen ger i stället vid handen att skälet till att en ändrad skolplacering av A. inte kom till stånd var att D.O. av en händelse fick vetskap om det hela och kontaktade skolan före skolstarten.

Det som genom Eriksbergs kommundelsnämnds remissvar har framkommit beträffande Hågadalsskolans rutiner rörande barn som placeras i annan årskurs än årskurs 1, innebär att barnets familjeförhållanden som regel inte klargörs förrän vid ett första utvecklingssamtal efter skolstarten. En skola måste emellertid känna till och kunna belägga de förhållanden som motiverar att ett barn skall tas emot i skolan. Detta innebär bl.a. att skolan, innan barnet skrivs in, måste kontrollera uppgifterna i folkbokföringen om vem som är vårdnadshavare för barnet. Jag utgår från att Eriksbergs kommundelsnämnd tillser att rutinerna förbättras i detta avseende.

Med den kritik mot Eriksbergs kommundelsnämnd som ligger i det ovan anförda avslutas ärendet.

Kritik mot en barn- och utbildningsnämnd för placering av barn i en skola mot vårdnadshavares vilja. – Fråga om skolmyndighets skyldighet att kontrollera vem som är elevs vårdnadshavare och dennes inställning till inskrivning i viss skola

(Dnr 3148-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde Å.M.E. klagomål mot Långskataskolan i Piteå kommun. I sin anmälan anförde hon i huvudsak följande.

Hon och dotterns far har gemensam vårdnad om dottern D. Dottern, som skulle börja årskurs 1 vid Norrmalmskolan i Piteå kommun hösten 2000, bor växelvis hos dem båda. Mot Å.M.E:s vilja flyttade fadern i augusti 2000 D. till Långskataskolan i Piteå kommun. Å.M.E. kontaktade rektor Zi Dannberg-Alm vid Långskataskolan och meddelade henne att dotterns placering i Långskataskolan var mot hennes vilja. Hon fick då beskedet att skolan inte kunde göra något åt placeringen eftersom D. är mantalsskriven hos den andra vårdnadshavaren och hon har rätt att gå i den skola som ligger närmast hennes mantalsskrivningsadress.

Utredning

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Barn- och utbildningsnämnden i Piteå kommun som i ett remissvar anförde bl.a. följande.

Torsdag den 17 augusti 2000 kontaktade flickans pappa rektor Zi Dannberg-Alm per telefon. Han ville att hans dotter, 7 år, skulle börja åk 1 vid Långskataskolan. Pappan bor på det skolområdet och flickan är mantalsskriven hos pappan, vilket innebär att det uppfyller kraven om närhetsprincipen som gäller i vår skolkommun. Se bilaga skolstyrelsens beslut 1994-01-25. *(Bilagan här utelämnad, JO:s anm.)* Flickan och pappan besökte skolan och träffade flickans mentor.

Måndag den 21 augusti ringer flickans mamma och meddelar att pappan flyttat flickan mot hennes vilja och att de hade gemensam vårdnad. Rektor förklarar vilka regler som gäller vid skolorna i Piteå, d v s barnen placeras i den skola som ligger närmast mantalsskrivningsadressen. Rektorn lovade att prata med fadern för att trycka på om vikten att de var överens för flickans skull. Samtalet genomfördes och fadern lovade, med viss tvekan, att försöka reda ut situationen.

Rektorn har sedan flera långa samtal med mamman och uppmanar henne att ta kontakt med de sociala myndigheterna för att få stöd och hjälp i denna ”vårdnadstvist”.

Om flickans föräldrar varit överens om och ansökt om skolgång i annan skola än den anvisade, enligt beslut om närhetsprincipen och föräldrars rätt att välja skola, och om plats funnits i den av föräldrarna önskade skolan hade detta val tillgodosetts av kommunen.

Den 11 september ringde mamman till rektorn och talade om att den sociala utredningsenheten hade uppmanat henne att ta kontakt med familjerådgivningen som i sin tur rekommenderat att ta kontakt med en advokat som i sin tur tyckte att mamman skulle JO-anmäla detta ärende.

Vi anser att rektor Zi Dannberg-Alm har handlat helt efter de beslut om placering av barn i skolan som gäller i vår kommun. Hon har dessutom agerat

på ett föredömligt sätt i sina kontakter med båda föräldrarna, varit lyhörd för olika åsikter och inte tagit parti för någon utan följt de beslut om placering som gäller.

Å.M.E. yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 15 februari 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (FB). Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ FB. Barnets vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet har två vårdnadshavare skall de enligt 6 kap. 13 § FB tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ena vårdnadshavaren ensam när den andra till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ena vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelsen i 6 kap. 13 § skall inte tolkas så att båda föräldrarna, även om ingen direkt är förhindrad, skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig fatta de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. I förarbetena till den nu gällande lagstiftningen om vårdnad uttalades att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot undantogs beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning (prop. 1975/76:170 s. 178). Vårdnadstvistutredningen, som lade sitt betänkande i augusti 1995, kom till i huvudsak samma resultat beträffande vilka beslut som är att hänföra till den dagliga omsorgen (SOU 1995:79 s. 85 f.). Inför de ändringar i 6 kap. FB som trädde i kraft den 1 oktober 1998 berörde regeringen frågan om vad som hör till daglig omsorg men ansåg inte att det fanns skäl att föreslå någon lagreglering i detta hänseende (prop. 1997/98:7 s. 53 f.). I propositionen angavs att det kommande arbetet angående gemensam vårdnad för ogifta föräldrar kunde komma att ge regeringen anledning att på nytt ta upp de frågor som nu har behandlats och att det i det sammanhanget också kan finnas anledning att överväga om beslutanderätten för den förälder som barnet bor hos bör vidgas. I departementspromemorian Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar, Ds 1999:57, presenteras dock, såvitt här är av intresse, den slutsatsen att nuvarande bestämmelser om vårdnadshavares beslutanderätt i frågor om utövande av vårdnaden inte bör ändras. Huvudregeln bör, enligt promemorian, även fortsättningsvis vara att också särlevande vårdnadshavare skall utöva sina rättigheter och skyldigheter avseende vårdnaden gemensamt. Promemorian har remissbehandlats men den har vid tidpunkten för dessa beslut ännu inte blivit föremål för något förslag från regeringen.

D. var mantalsskriven hos fadern men föräldrarna hade gemensam vårdnad om henne. D. skulle hösten 2000 börja i första klass. Å.M.E. har i sin anmälan anfört att D. var inskriven i Norrmalmskolan i Piteå kommun. Denna omständighet har inte bemötts i remissvaret. Ingenting har framkommit som ger mig anledning att anta att uppgiften är felaktig och jag utgår därför i min bedömning från att D. hade en plats i nämnda skola. Den 17 augusti 2000 fick rektorn vid Långskataskolan i Piteå kommun en förfrågan från fadern om skolplacering av D. Faderns bostad låg inom skolans upptagningsområde. D. skolplacerades i Långskataskolan. Den 21 augusti 2000 ringde D:s moder till Långskataskolan och meddelade att hon tillsammans med fadern hade gemensam vårdnad om D. och att skolplaceringen var mot hennes vilja. Hon upplystes då om att barnen i Piteå kommun skolplaceras i den skola som ligger närmast mantalsskrivningsadressen.

Enligt 4 kap. 5 § skollagen (1985:1100) skall hemkommunen sörja för att utbildning kommer till stånd för var och en som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan. Varje kommun är vidare, enligt 4 kap. 6 § skollagen, skyldig att vid utformningen av sin grundskoleverksamhet beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt. Vid fördelningen av elever på olika skolor skall kommunen beakta vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot i en viss skola så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts eller att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Det finns möjlighet för en skola att enligt 4 kap. 8 § skollagen under vissa speciella förhållanden ta emot en elev även om det skulle strida mot vårdnadshavarens önskemål. Denna bestämmelse är dock endast tillämplig när fråga uppkommer om en kommun är skyldig att ta emot en elev för vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja. Bestämmelsen saknar således intresse i detta ärende.

En skola är emellertid *alltid* skyldig att kontrollera vem som har vårdnaden om ett barn. Skolan måste också känna till och kunna belägga de förhållanden som motiverar att barnet skall tas emot i skolan. Detta innebär bl.a. att skolan måste kontrollera uppgifterna i folkbokföringen om vem som är vårdnadshavare för barnet. Någon sådan kontroll synes inte ha gjorts från Långskataskolans sida beträffande D:s förhållanden. Detta är i sig anmärkningsvärt. Jag utgår från att Barn- och utbildningsnämnden tillser att skolans rutiner i detta avseende förbättras.

I remissvaret anför nämnden som sin mening att rektorn vid Långskataskolan har agerat enligt de beslut om placering av barn i skolan som gäller i kommunen. Som ovan anförts kan emellertid ett beslut om ett barns skolgång, oavsett mantalsskrivningsadressen, som regel inte fattas enbart av den ena av två vårdnadshavare. Såvitt framgår av utredningen hade D. redan en plats i en av kommunens skolor och det stod mycket snart klart för Långskataskolans ledning att den nya skolplaceringen av D. var mot den ena vårdnadshavarens vilja. Jag är därför kritisk till placeringen av D. i Långskataskolan.

Med denna kritik avslutas ärendet.

Initiativärende: Kritik mot en stadsdelsnämnd för bristfälliga insatser vad gäller skyldigheten att tillse att en elev i grundskolan fullgjorde sin skolplikt. Även kritik för underlåtenhet att fullgöra den i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) föreskrivna anmälningsskyldigheten

(Dnr 3490-2000)

Bakgrund

I samband med utredningen i ett ärende som rörde klagomål mot Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun (dnr 953-2000) uppmärksammades en anmälan från en tjänsteman vid det s.k. ungdomsteamet, daterad den 29 mars 2000, till socialtjänsten vid stadsdelsnämndens förvaltning. Av denna anmälan framgick att en pojke J., född 1985, inte hade gått i skolan sedan augusti 1998. Enligt vad som inhämtades vid utredningen avseende socialtjänstens handläggning av anmälan angående J. hade skolan inte tidigare gjort någon anmälan enligt 71 § andra stycket socialtjänstlagen, (1980:620), SoL.

Utredning

JO beslutade att inhämta utredning och yttrande från Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun, dels avseende vilka åtgärder som vidtagits beträffande J:s skolgång, dels huruvida en anmälan rörande J:s förhållanden borde ha gjorts enligt 71 § andra stycket SoL. Stadsdelsnämnden har efter remiss ingivit stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande, vari anfördes bl.a. följande.

Förvaltningens utredning

Förvaltningen rekvirerade en kopia på J:s elevakt från Bergsjöskolan. De dokument som ligger i akten visar följande:

J:s frånvaro har en direkt koppling till – – – som inträffade i stadsdelen i augusti 1998 – – – . J:s vårdnadshavare har hindrat honom att komma till skolan – – – .

För perioden mellan augusti 1998 till och med februari 1999 finns det ingen dokumentation om vilka åtgärder och kontakter skolan har haft med J. och hans familj.

I februari 1999 finns det anteckning från J:s dåvarande klassföreståndare att ärendet skulle lyftas till rektorsnivån.

Under läsåret 1998–1999 kom inte J. till skolan överhuvudtaget.

I början på läsåret 1999–2000 sattes J. i årskurs 8 trots klassföreståndarens motstånd. Klassföreståndaren tyckte att J. borde vara kvar i årskurs 7 eftersom han aldrig ”visat” sig under årskurs 7. Socialsekreteraren Claes Dahlgren tillhörande skolans ungdomsteam fick kontakt med föräldrarna. Föräldrarna fick 3–4 veckor på sig att skaffa plats på en annan skola. Datum för nytt möte utsågs. Föräldrarna uteblev. Flera kallelser skickades till föräldrarna utan att få svar.

991105 besökte J. och hans far Bergsjöskolan. Socialsekreteraren Karin Lackner tillhörande ungdomsteamet tar besöket. Fadern berättar att de har varit i kontakt med högstadiet i Kortedala och Hammarkullen men tycker inte att J. ska gå där – – – . Fadern berättar vidare om en skola – – – där J. skulle kunna få plats. Fram till dess föreslår föräldrarna att J. får böcker som passar honom så att han kan läsa hemma tills skolan startar. Socialsekreteraren sva-

rar att skolans dåvarande rektor kommer att ta kontakt med familjen angående detta förslag.

I akten saknas dokumentation om denna kontakt har tagits. 000313 kallar socialsekreterare Soleyman Ghasemiani J:s föräldrar till ett möte angående J:s skolvägran. Mötet är planerat den 20 mars 2000. Föräldrarna uteblev varpå en ny kallelse skickas till föräldrarna 000322. Föräldrarna kom inte då heller.

000329 görs en anmälan till socialtjänsten Bergsjön.

000817 J. kommer inte till uppropet. Byråsekreteraren på Bergsjöskolan Linda Bohman får via Skattemyndigheten (Folkbokföringen) vetskap om att J. har flyttat till SDN Centrum. Dessa uppgifter har ej nått Bergsjöskolan eller – – – skolan som han nu tillhör efter flytten i augusti. Enligt vår information har J. inte visat sig på – – – skolan heller.

Förvaltningens yttrande

Enligt Skollagen 3 kap 13 § skall kommunen se till att skolpliktiga elever i dess grundskola fullgör sin skolgång.

Enligt Skollagen 3 kap 15 § skall den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn se till att barnet fullgör sin skolplikt.

Enligt Skollagen 3 kap 16 § skall styrelsen för utbildningen (i detta fall stadsdelsnämnden Bergsjön) underrättas om en skolpliktig elev i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad på dem ankommer för att så skall ske.

Förvaltningens synpunkter:

Med utgångspunkt från den dokumentationen som finns i J:s elevakt konstaterar förvaltningen att inga åtgärder enligt Skollagen 3 kap 13 §, 15 § och 16 § vidtogs under perioden augusti 1998 t.o.m. februari 1999 (dvs 6 månader). Även med hänsyn tagen till de extraordinära omständigheterna kring J:s frånvaro konstaterar förvaltningen att skolans ledning har brustit i sitt agerande under denna första period.

Enligt Skollagen 4 kap l § föreskrivs att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. Om en elev behöver särskilda stödåtgärder, skall rektor se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Vid utarbetandet av programmet bör samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare.

Enligt Skollagen 5 kap 9 § får särskild undervisning anordnas i elevens hem om elevens vårdnadshavare medger det.

Förvaltningens synpunkter:

Med utgångspunkt från den dokumentationen som finns i J:s elevakt konstaterar förvaltningen att inga åtgärder enligt Skollagen 4 kap 1 §, 5 kap 9 § vidtogs under perioden augusti 1998 t.o.m. augusti 2000. Även med hänsyn tagen till de extraordinära omständigheterna kring J:s frånvaro konstaterar förvaltningen att skolans ledning har brustit i sitt agerande under J:s hela frånvaroperiod.

Det framkommer i J:s elevakt att en formell anmälan till socialtjänsten gjordes den 29 mars 2000. Då hade J. varit frånvarande från Bergsjöskolan i över 18 månader. Förvaltningens bedömning är att en anmälan enligt SoL 71 § borde ha gjorts långt tidigare, redan under hösten 1998, då ledningen för skolan borde ha fått vetskap om att J. förhindrades av sina föräldrar att komma till skolan. Förvaltningen anser att Bergsjöskolans ledning och personal allvarligt har brustit i sitt agerande med hänsyn till vad SoL 71 § föreskriver.

Nämnden anmodades i en förnyad remiss att inkomma med kompletterande utredning och yttrande i ärendet efter hörande av berörda befattningshavare

vid Bergsjöskolan. Nämnden inkom därvid med ett yttrande från stadsdelschefen Kent Friman. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

I J:s akt finns det ingen dokumentation om vilka åtgärder och kontakter skolan har haft med J. och hans familj under perioden 1998-08–1999-02.

/ – – – /

Under perioden 1998-08 till 2000-08 har Bergsjöskolan haft fyra olika rektorer varav två vikarierande. Den rektor som hade ansvaret för skolan under perioden 1998-08–1999-02 valde efter en diskussion ett annat arbete inom Göteborgs kommun och innehar idag administrativa uppgifter på stadskansliet (fr o m 1999-03-01). Dåvarande klassföreståndare har slutat sin anställning på Bergsjöskolan. I detta läge finner förvaltningen att ansvaret för hanteringen av elevärendet faller på alla inblandade, och förvaltningen vill därför inte lägga ansvaret på någon enskild tjänsteman.

Efter en del efterforskningar och intervjuer med olika anställda på Bergsjöskolan kan förvaltningen nu presentera en bättre bild på hur skolan agerat och vilka kontakter som tagits under de första månaderna. Förvaltningen vill dock påpeka att dessa uppgifter (med undantag för det bifogade dokumentet; *här utelämnat, JO:s anm*.) ej finns dokumenterade i akten:

1998-08-18: Telefonsamtal hem till J:s föräldrar. Klassföreståndaren ringer. Inget svar.
1998-08-25: Brev hem. Klassföreståndaren skriver. Inget svar.
1998-09-21: Telefonsamtal hem. Klassföreståndaren ringer. Inget svar.
1998-10-05: Telefonsamtal hem. Klassföreståndaren talar med J:s mamma. Hon är rädd för att skicka sonen till Bergsjöskolan och vill hålla honom hemma.
1998-10-28: Brev hem. Kallelse till Elevvårdskonferens (se bifogat dokument; *bilagan här utelämnad, JO:s anm*.).
1998-11-09: Elevvårdskonferens. Föräldrarna kommer inte.
1999-04-13: Telefonsamtal hem. Klassföreståndaren ringer. Inget svar.

I beslut den 19 april 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Barn som är bosatta i landet har enligt 3 kap. 1 § skollagen (1985:1100) skolplikt. Skolplikten inträder, enligt 3 kap. 7 § skollagen, höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år och upphör, enligt huvudregeln i 3 kap. 10 § samma lag, vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller sexton år. Skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Kommunen har enligt 3 kap. 13 § skollagen tillsyn över att skolplikten fullgörs.

Av 4 kap. 1 § andra stycket skollagen följer att särskilt stöd skall ges till elever i grundskolan som har svårigheter i skolarbetet. Närmare föreskrifter om formen för sådana insatser finns i 5 kap. grundskoleförordningen (1994:1194). Enligt 5 kap. 9 § denna förordning får särskild undervisning anordnas i elevens hem om elevens vårdnadshavare medger det.

Av utredningen i ärendet framgår att J. helt uteblev från skolan under läsåret 1998–1999 samt att han under påföljande läsår endast besökte skolan den 5 november 1999 tillsammans med sin fader som då framställde föräldrarnas önskemål om att J. skulle få studera hemma under en övergångsperiod.

Enligt det kompletterande remissvaret gjordes från skolledningens sida en rad försök att få kontakt med J:s hem under höstterminen 1998. Det är förvånande att detta inte finns dokumenterat i J:s elevakt vid skolan. Inte minst det faktum att skolan under en period om två år hade fyra olika rektorer belyser vikten av att denna typ av åtgärder dokumenteras på lämpligt sätt. För underlåtenheten härvidlag kan skolledningen inte undgå kritik.

Vidare ger utredningen vid handen att skolledningen inte bemötte J:s vårdnadshavares önskemål i november 1999 om att J. under en period skulle få studera hemma. Detta är naturligtvis inte acceptabelt.

Som anförs i remissvaret har J:s frånvaro från skolan föranletts av extraordinära omständigheter. Mot bakgrund av att dessa omständigheter inte i första hand legat inom skolans ansvarsområde finner jag inte tillräckliga skäl att vidare uppehålla mig vid skolledningens handläggning av frågan om J:s skolgång. Jag noterar därvid att stadsdelsnämnden själv i sitt remissvar har konstaterat att skolans ledning i detta avseende har brustit i sitt agerande.

Vad så gäller frågan om anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL framgår av utredningen i ärendet att J. hade varit frånvarande från skolan i över 18 månader innan en anmälan till socialnämnden gjordes av en tjänsteman vid skolans s.k. ungdomsteam.

I 71 § första stycket SoL stadgas att var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd bör anmäla detta till nämnden. Av paragrafens andra stycke följer att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden bör ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter.

Som följer av bestämmelsens ordalydelse förutsätter anmälningsplikten inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall alltså anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det ankommer härefter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder.

J. uteblev från skolan från terminsstarten 1998. Klassföreståndaren fick inte kontakt med hans föräldrar under augusti och september 1998, trots att hon försökte nå dem såväl per telefon som per post. Dessa omständigheter borde enligt min mening ha föranlett skolan att redan då överväga en anmälan till socialnämnden enligt 71 § SoL.

Klassföreståndaren fick i oktober 1998 kontakt med J:s moder. Hon fick då klart för sig att J. hölls hemma från skolan av sina föräldrar och de omständigheter som föranledde detta. Efter detta samtal kallade skolans dåvarande rektor J:s föräldrar till en elevvårdskonferens. Det som kom fram vid klassföreståndarens samtal med J:s moder borde dock ha ingett skolan sådana farhågor om J:s situation att det är förvånande att det inte vid denna tidpunkt också gjordes en anmälan till socialnämnden. Inte ens det förhållandet att föräldrarna uteblev från elevvårdskonferensen föranledde en anmälan till nämnden. Att ingen vid skolan gjorde en sådan anmälan före den 29 mars 2000 är anmärkningsvärt. Den omständigheten att skolan under de aktuella åren hade

fyra olika rektorer föranleder ingen annan bedömning i detta avseende. Jag vill i sammanhanget understryka att anmälningsplikten enligt 71 § andra stycket SoL omfattar samtliga tjänstemän vid skolan.

En av socialtjänstens viktigaste uppgifter är att se till att barn och ungdomar som befinner sig i en utsatt situation får den vård eller det skydd som de behöver. Det är mot denna bakgrund självfallet av vikt att berörda myndigheter och tjänstemän fullgör den anmälningsplikt som åligger dem enligt 71 § andra stycket SoL. Jag förutsätter därför att stadsdelsnämnden tillser att skolledningen vid Bergsjöskolan upprättar rutiner i detta avseende så att något liknande inte inträffar i framtiden.

Ärendet avslutas med den uttalade delvis allvarliga kritiken.

Kommunikationsväsendet

Parkeringsövervakning är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning – meddelande av parkeringsanmärkning (påförande av felparkeringsavgift) – och i lag finns stöd för att överlämna den till personal hos bevakningsföretag

(Dnr 880-2001)

Anmälan

Med hänvisning till uppgifter om att Stockholms kommun hade beslutat, att parkeringsövervakningen i vissa områden skulle skötas av bevakningsföretaget Securitas, begärde P.W. utredning om huruvida parkeringsvakter utövade myndighet, när de meddelade parkeringsanmärkning. Han utgick från att myndighetsutövning var förbehållen personal hos myndigheter.

Bedömning

I ett beslut den 19 mars 2001 anförde *JO Berggren* följande.

I parkeringsövervakning ingår att meddela parkeringsanmärkningar. Detta sker genom en i viss form framförd uppmaning att betala en avgift. Redan en sådan uppmaning ger upphov till ett ”betalningsansvar” för fordonsägaren, en verkan som normalt kan upphävas bara genom att denne eller föraren påkallar prövning hos polismyndighet. (Se bl.a. 5–9 §§ lagen, 1976:206, om felparkeringsavgift.)

Med hänsyn till det angivna innefattar parkeringsövervakning myndighetsutövning. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bl.a. bolag eller en enskild individ; innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

På det nu aktuella rättsområdet finns föreskrifter i detta hänseende i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. Enligt 6 § andra stycket får sålunda till parkeringsvakter förordnas arbetstagare hos, förutom kommunen, bl.a. sådana bevakningsföretag som omfattas av lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Securitas är ett sådant företag, såvitt framgår av ett av Länsstyrelsen i Stockholms län meddelat beslut om auktorisation (dnr 41.0542-17-82).

Beträffande lagstiftarens överväganden kan här återges följande av vad vederbörande statsråd anförde i propositionen till parkeringsövervakningslagen (prop. 1986/87:51 s. 7 f.).

Parkeringsvakterna har visserligen i sin tjänsteutövning förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. – – –

Parkeringsövervakning är emellertid en uppgift som är väl lämpad att utövas exempelvis av personal hos bevakningsföretag. Så sker ju redan i dag i betydande omfattning, när det gäller parkering på tomtmark. – – – Jag anser därför att man bör – – – öppna en möjlighet för kommunerna att utöka parkeringsövervakningen även med personal som är anställd hos enskilda företag.

Med hänsyn till rättssäkerheten bör denna möjlighet dock begränsas till att gälla sådan personal som är anställd hos bevakningsföretag. Dessa företags verksamhet står enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag – – – under offentlig kontroll.

– – –

Plan- och byggnadsväsendet

Fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande

(Dnr 734-2000)

Anmälan

Axel Sirén och Sissel Wibom framförde i en anmälan den 22 februari 2000 klagomål mot Områdesnämnden Fisksätra/Saltsjöbaden i Nacka kommun och uppgav följande.

Undertecknade är ägare till fastigheterna Solsidan 17:17 och 17:20. I brev 910813 besvärar vi oss till Byggnadsnämnden i Nacka Kommun angående den stödmur som grannfastigheten Solsidan 17:18 uppfört utan bygglov, grovt sett parallellt med den gemensamma tomtgränsen men delvis placerad inne på vår fastighet. Därefter inträffar följande:

911211 Byggnadsnämnden beslutar enligt stadsbyggnadskontorets förslag, att förelägga ägaren till 17:18 att inom två månader ha rivit muren och återställt platsen i ursprungligt skick.

920422 Länsstyrelsen avslår överklagandet av byggnadsnämndens beslut om föreläggande att vidta rättelse. Länsstyrelsen gör endast den ändringen i det överklagade beslutet i den delen, att tidpunkten före vilken den befintliga muren skall ha rivits bestäms till den 1 juli 1992.

– – –

921209 Kammarrätten meddelar sin dom. Kammarrätten, som delar länsstyrelsens bedömning, ändrar inte det överklagade beslutet på annat sätt än att tidpunkten före vilken den befintliga muren skall ha rivits bestäms till den 1 april 1993.

– – –

940418 Regeringsrätten beslutar att inte meddela prövningstillstånd med anledning av G.T:s överklagande av Kammarrättens i Stockholm dom den 9 december 1992 angående bygglov m m. Kammarrättens avgörande står därför fast.

– – –

940822 Undertecknade tar telefonkontakt med byggnadsnämndens Guldbrand Skjönberg, som konfirmerar att Byggnadsnämnden är skyldig att genomdriva rivningen, om så erfordras genom ansökan om handräckning.

Särskilt vill vi peka på att möjlighet till bygglov i efterhand för den byggda muren saknas, varför Byggnadsnämnden för rivningens genomförande inte ens hade behövt invänta möjlighet för ägaren att söka sådant bygglov. Detta framgår av länsstyrelsens beslut 920422.

– – –

Vid ett par tillfällen har vi också frågat grannarna när de har för avsikt att riva muren. Svaren har varit entydiga och framförts med emfas: De avser över huvud taget inte att genomföra någon rivning.

Erinran mot myndighetsutövning

Sedan april månad 1994, då Regeringsrätten avslog ansökan om prövningstillstånd, har vi återkommande per telefon talat med Nacka Kommun, och försökt få dem att genomdriva rivningen i enlighet med kammarrättens dom. Den 27.3.1999 skickade vi brev till Kommunen ... med besvär angående de uteblivna åtgärderna. I början av juni 1999 talade vi i telefon med Peter Nordström på Kommunen. Han sade sig tro att ärendet var under behandling, och

lovade att ringa tillbaka snarast. Dags dato har vi emellertid ännu inte blivit uppringda av Nordström eller någon av hans kolleger.

Utredning

Sedan anmälan remitterats uttalade områdesnämnden den 29 mars 2000 följande.

Ägarna till fastigheterna Solsidan 17:17 och 17:20 har till länsstyrelsen och till Riksdagens Ombudsmän, JO, anmält kommunens hantering av ett ärende som rör en olovligt uppförd mur på deras grannfastighet, Solsidan 17:18. Muren är delvis placerad även på anmälarnas fastighet. Orsaken till anmälningarna är att kommunen inte vidtagit några åtgärder för att följa upp att ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande verkställs.

– – –

Ärendet startade 1991 med ett föreläggande i december i byggnadsnämnden att muren skulle rivas. Dock sanktionerades inte beslutet med något vite. Överklaganden följde ändå upp i Regeringsrätten, som den 18 april 1994 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Muren skulle rivas. Genom överklagandet till Regeringsrätten hade den av kammarrätten utsatta tidsfristen gått ut.

Under våren 1999 uppmärksammades bygg-, kart- och lantmäterienheten med en skrivelse från anmälarna på att rivning av muren inte efterkommits. Med anledning av skrivelsen uppmanade enheten fastighetsägarna till Solsidan 17:18 skriftligt att utan dröjsmål riva muren. Samtidigt förbereddes inom enheten åtgärder för vitesföreläggande.

Bygg-, kart- och lantmäterienheten kan bara konstatera att det är en brist i rutinerna i det enskilda fallet som orsakat att föreläggandet inte har följts upp. Vardera handläggare är ansvarig för vart ärendes hantering men enheten har även rutiner för att sprida beslut från överprövande instanser bland samtliga lovhandläggare. Enheten kommer nu att se över om rutinerna behöver förändras eller om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att rutinerna följs. Bygg-, kart- och lantmäterienheten förbereder nu på nytt för beslut om vitesföreläggande. Avsikten är att kunna ta upp ärendet till beslut på nästkommande nämndsammanträde.

Till remissvaret var fogat ett yttrande, daterat den 29 mars 2000, av områdesnämndens ordförande, Catharina af Donner Ingman, och nämnddirektören Tor Samuelsson, i vilket anfördes följande.

Områdesnämnden Fisksätra/Saltsjöbaden kan i stort bekräfta den beskrivning av ärendet som har gjorts i anmälan. Tilläggas kan att kommunen i juni 1999 skrev till familjen T. och framhöll att muren måste rivas inom en kortare tid om man ville undvika ytterligare rättsliga åtgärder.

Normalt skall ett ärende där någon förelagts att vidta viss åtgärd följas upp sedan de tidsfrister som angetts i föreläggandet gått ut. Har tidsfristen till följd av att ärendet överklagats gått ut innan föreläggandet vunnit laga kraft skall ny tidsfrist sättas ut och följas upp.

Enligt de rutiner som Miljö & Stadsbyggnad, tjänstemannaorganisationen, har för uppföljning av ärenden har respektive tjänsteman fullt ansvar för sina ärenden, oavsett om det handlar om att följa ett överklagat beslut eller tidsfrister i ett föreläggande. Skrivelser och inkomna beslut från överprövande instans samlas i en central pärm, originalet läggs i akten och en kopia cirkulerar bland samtliga lovhandläggare för att alla skall veta vad som händer. De diskuteras också på lovhandläggare- och enhetsmöten.

Det som inträffat i det aktuella ärendet är ytterst beklagligt och beror på brister i rutinerna i det enskilda fallet. Områdesnämnden kommer gemensamt

med Miljö & Stadsbyggnad att se över rutinerna och vilka åtgärder som eventuellt bör vidtas för att säkerställa att fel som det som nu inträffat inte förekommer. Nämnden kommer också att granska om det föreligger eventuella brister i uppföljningen mellan Miljö & Stadsbyggnad och områdesnämnden.

Miljö & Stadsbyggnad arbetar nu med ett förslag till områdesnämnden om hur det aktuella ärendet skall hanteras i fortsättningen och nämnden kommer att inge kopia av kommande beslut i ärendet till Riksdagens Ombudsmän.

Vid sammanträde den 26 april 2000, § 86, beslutade områdesnämnden med stöd av 10 kap. 14 och 18 §§ plan- och bygglagen (1987:10) att förelägga ägarna till fastigheten Solsidan 17:18 att senast två månader efter delgivning av beslutet ha rivit muren och återställt platsen i ursprungligt skick, vid påföljd att åtgärderna annars skulle komma att utföras genom nämndens försorg på fastighetsägarnas bekostnad. Beslutet, som skulle gälla omedelbart, försågs med fullföljdshänvisning.

Sedan Axel Sirén och Sissel Wibom fått del av remissvaret och övriga handlingar ifrågasatte de det riktiga i att nämndens föreläggande den 26 april 2000 kunde överklagas, något som de menade skulle ytterligare kunna fördröja verkställigheten av det lagakraftvunna beslutet om rivning.

Områdesnämndens akt beträffande fastigheten Solsidan 17:18 var tillgänglig vid granskningen. Av handlingarna framgick att nämndens beslut om föreläggande den 26 april 2000 sedan det delgetts ägarna till fastigheten Solsidan 17:18 den 31 maj 2000 överklagats av dem hos länsstyrelsen. Vidare framgick att nämnden vid sammanträde den 14 juni 2000, § 136, beviljat bygglov för en mur på fastigheten Solsidan 17:18. Detta beslut hade överklagats av Axel Sirén.

I beslut den 4 oktober 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen, PBL, skall en byggnadsnämnd ta upp frågan om påföljd och ingripande så snart det finns anledning att anta att någon överträdelse av bestämmelserna om byggande skett. När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

I 10 kap. 12–20 §§ PBL finns närmare bestämmelser om sådana ingripanden för att åstadkomma rättelse som kan komma i fråga vid överträdelser. Enligt 14 § nämnda kapitel får byggnadsnämnden förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anläggning som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Följs inte föreläggandet, får byggnadsnämnden begära handräckning genom kronofogdemyndigheten. Ett föreläggande enligt 14 § får enligt 18 § förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Följs inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. I ett beslut om föreläggande får förordnas att beslutet skall gälla omedelbart. Av 13 kap. 2 §

jämförd med 1 § PBL framgår att en byggnadsnämnds beslut om föreläggande får överklagas hos länsstyrelsen.

Det föreläggande som byggnadsnämnden beslutade om i december 1991 vann laga kraft i april 1994. Byggnadsnämnden/områdesnämnden vidtog inte någon åtgärd i saken förrän i juni 1999. Områdesnämnden har i remissvaret bara konstaterat att det är en brist i rutinerna i det enskilda fallet som orsakat att föreläggandet inte följts upp. Jag har svårt att se detta som den enda förklaringen till nämndens mångåriga passivitet i ärendet. Axel Sirén och Sissel Wibom har oemotsagt uppgett att de alltsedan år 1994 återkommandet per telefon försökt få ”Nacka kommun” att genomdriva rivningen. Dessa kontakter borde ha föranlett att ärendet följts upp långt tidigare än som kom att bli fallet. Det inträffade tyder enligt min mening på att ingen tagit ansvar för ärendet och att det inte heller förekommit någon fortlöpande kontroll av de ej avslutade ärendena. Därtill kommer följande. Nämnden har i remissvaret vidgått att förvaltningen åtminstone genom Axel Siréns och Sissel Wiboms skrivelse i mars 1999 uppmärksammades på ärendet och att detta föranledde en skriftlig uppmaning till ägarna till Solsidan 17:18 att riva muren samtidigt som åtgärder ”förbereddes” för ett beslut om vitesföreläggande. Något sådant föreläggande kom dock uppenbarligen aldrig till stånd och någon förklaring till detta har områdesnämnden inte lämnat. Eftersom det första föreläggandet saknade sanktioner har det varit nödvändigt att utfärda ett nytt föreläggande med vite eller bestämmelse om tvångsutförande. Nämnden hade därför i vart fall när det genom skrivelsen i mars 1999 stod klart att det första föreläggandet inte blivit uppfyllt omedelbart bort besluta om ett nytt föreläggande. Den av förvaltningen då gjorda anmodan till ägarna av Solsidan 17:18 att riva muren har inte varit tillfyllest, i synnerhet som den inte synes ha följts upp på något sätt. Inte förrän Axel Sirén och Sissel Wibom hos JO och länsstyrelsen anmält områdesnämnden aktualiserades ärendet på nytt.

Handläggningen ger enligt min mening intrycket av att det förelegat en ovilja från nämndens/förvaltningens sida att vidta några åtgärder för att åstadkomma rättelse i saken.

Med anledning av områdesnämndens uttalande om att varje handläggare är ansvarig för sina ärenden, vill jag tillägga följande. Även om nämnden delegerat till tjänstemän att besluta i vissa ärendegrupper, har nämnden alltid det övergripande ansvaret för att samtliga ärenden handläggs och slutligt prövas inom rimlig tid. Detta förutsätter i sin tur att det finns enkla och säkra rutiner inom förvaltningen som möjliggör för nämnden att utöva tillsyn.

Områdesnämnden har haft en ovillkorlig skyldighet enligt 10 kap. 1 § PBL att ingripa mot den utan lov uppförda muren. Jag ser mycket allvarligt på att nämnden under fem år inte vidtagit några åtgärder i saken.

Jag förutsätter att nämnden snarast följer upp föreläggandet den 26 april 2000, om så inte redan har skett, samt att nämnden i övrigt mot bakgrunden av det skedda ser över rutinerna hos nämnd och förvaltning.

Jag låter det stanna vid den uttalade kritiken.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen

Frågor som har anknytning till förmynderskapslagstiftningen kan få mycket ingripande verkningar för den enskilde. Det är därför ytterst angeläget att sådana ärenden handläggs korrekt och med omsorg. Mot bakgrund härav har JO Pennlöv under den period som denna berättelse omfattar, liksom tidigare, ägnat detta område särskild uppmärksamhet. Ett flertal klagomålsärenden har avgjorts och sex inspektioner har företagits, nämligen av Överförmyndarna i Gotlands, Vansbro och Mora kommuner (dnr 2975-2000, 1885-2001 och 1913-2001) samt Överförmyndarnämnderna i Lunds, Sjöbo och Älvdalens kommuner (dnr 1277-2001, 1314-2001 och 1912-2001),

Vid de företagna inspektionerna har – framförallt på Gotland och i Älvdalen – konstaterats allvarliga brister vad gäller myndigheternas registrering av allmänna handlingar. Såvitt avser Gotland föranledde detta JO att inom ramen för ett initiativärende (dnr 3712-2000) fortsätta granskningen. I det följande redovisas de uttalanden som JO gjort i beslutet i nämnda ärende. (JO:s ämbetsberättelse 2000/01 innehåller – s. 496 f. – en utförlig redogörelse för tidigare uttalanden i fråga om registrering av allmänna handlingar på det här aktuella området.)

Vid inspektionerna har vidare noterats att bestämmelserna om gode mäns och förvaltares m.fl. redovisningsskyldighet inte alltid efterlevs och att det föreligger vissa brister i överförmyndarnas handläggning och kontroll av dessa frågor. Det är inte ovanligt att årsräkningar godkänts trots att de inte avgetts på ”heder och samvete”. Med anledning härav har JO framhållit att detta inte är förenligt med 14 kap. 15 § föräldrabalken (FB) och anfört bl.a. följande.

> Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare skall före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som stått under ställföreträdarens förvaltning. Årsräkningen skall avges på heder och samvete. Motsvarande gäller förteckningar enligt 14 kap. 1 § och 13 kap. 3 § FB. Kravet på heder och samvete är ovillkorligt och årsräkningar som saknar föreskriven påskrift får inte godkännas, eftersom handlingarna i det skicket inte kan anses utgöra några förteckningar eller årsräkningar i FB:s mening. Den som lämnar osanna uppgifter skall kunna träffas av straffansvar enligt 15 kap. 10 § brottsbalken (BrB). Saknas påteckningen ”på heder och samvete” kan straffansvar inte utkrävas. Sådan påteckning har dessutom en viktig pedagogisk funktion genom att uppmärksamma uppgiftslämnaren på vikten av att lämna korrekta uppgifter.

Vad gällde Överförmyndarnämnden i Älvdalen framhöll JO bl.a. att de konstaterade bristerna var ovanligt många och dessutom av allvarlig karaktär. JO uppgav att han förutsatte att åtgärder vidtas för att komma till rätta med de brister som han påpekat och att en noggrann genomgång av samtliga ärenden kommer att göras.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående handläggningen av vissa ansökningar om godmanskap m.m.

(Dnr 3712-2000)

I ett beslut den 20 juni 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun den 5 och 7 september 2000 påträffades tio plastmappar innehållande diverse handlingar inkomna under åren 1996–1998. Vid närmare granskning visade det sig att mapparna innehöll begäran om anordnande av godmanskap i nio fall och begäran om anordnande av förvaltarskap i ett fall. På förfrågan, och efter kontroll i överförmyndarens datasystem, uppgav handläggaren Barbro Forslund att ansökningarna inte i något fall hade registrerats som inkomna. Vid kontroll med Gotlands tingsrätt den 21 september 2000 framkom att överförmyndaren hade ansökt om god man i *ett* av nyss nämnda nio fall och om anordnande av det aktuella förvaltarskapet. Mot denna bakgrund beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende utreda saken närmare. I sammanhanget kan nämnas att inspektionen avslutades vid en fortsatt inspektion den 26 och 27 september 2000.

Nedan lämnas en kortfattad redogörelse för innehållet i plastmapparna.

1. S.S. Begäran om anordnande av godmanskap inkom den 26 maj 1998 från LSS-handläggaren Ann-Christin Nilsson. Överförmyndaren skrev den 27 maj till den föreslagne gode mannen och frågade om denne är villig att åta sig uppdraget. Ett intyg från distriktsläkaren Anna Levin, angående S.S:s behov av god man, inkom den 30 april.

2. E.B. Begäran om anordnande av godmanskap inkom den 26 augusti 1997 från dottern H.B. Den 4 november inkom en skrivelse från chefen för ett hemtjänstdistrikt, Sören Joelsson, som instämmer i dotterns begäran. Överförmyndaren skrev den 6 november till ingivaren med begäran om komplettering av vissa uppgifter.

3. B.H-F. Den 20 februari 1998 skrev överförmyndaren till en tilltänkt god man, Birgitta Fahlström, med anledning av en ansökan om god man som är ”på ingående”. Samtycke från huvudmannen inkom den 16 mars. I en skrift daterad den 9 mars 1998 intygar kuratorn Dagmar Kakuli och överläkaren Eva Brunius att B-M. är i behov av god man. Den 16 april skrev assistenten Aina Österdahl till en annan tilltänkt god man och frågade om denne var villig att åta sig uppdraget.

4. A-L.S. I en skrift daterad den 17 juni 1997 begärde A-L. att god man skulle förordnas för henne. Läkarintyg och en skrift från en kurator bifogades. I en skrivelse daterad den 17 september redogjorde handläggaren Camilla Englund, överförmyndaren i Haninge, för A-L:s bostadssituation och upplyste överförmyndaren om att det är Handens tingsrätt som skall förordna god man. Samtycke och åtagande inkom den 30 oktober. Den 3 november skrev överförmyndaren till Camilla Englund och upplyste henne om att åtagandet inkommit.

5. E.S. I en skrift daterad den 2 september 1996 begärde distriktsläkaren Hans Brandström att E. skulle få god man. Den 17 september 1996 skrev överförmyndaren till en presumtiv god man och frågade om denne ville åta sig uppdraget. På plastmappen sitter en ”gul lapp” där det står följande ”Jan Langer OK” (gode mannen), ”Vill ej ha god man”.

6. P.S. I en skrift som inkom till överförmyndaren den 2 juli 1998 begärde P. att god man skulle förordnas för honom. Den 3 juli inkom en skrivelse från chefen för ett hemtjänstdistrikt, Irene Söderström, som bekräftade behovet av god man. Samtycke och åtagande inkom den 14 juli. Den 17 juli begärde överförmyndaren att tingsrätten skulle förordna god man för P. Den 21 juli återkallades yrkandet och tingsrätten avskrev ärendet den 22 juli. På plastmappen sitter två ”gula lappar” med följande text ”avliden 98-07-21” och ”avslut 97-10-21”.

7. B.R. Av ett beslut från Gotlands tingsrätt, daterat den 13 oktober 1997, framgår att överförmyndaren ansökt om att förvaltare, jämväl interimistiskt, skulle förordnas för B. Tingsrätten biföll det interimistiska yrkandet. Den 16 oktober ansökte överförmyndaren om upphävande av det interimistiska förordnandet.

8. S.B. I en skrift som inkom till överförmyndaren den 25 augusti 1997 begärde hemtjänstchefen Wenche Hjukström att god man skulle förordnas för S. Den 12 september inkom en skrivelse från sonen L.B. som delar Wenche Hjukströms uppfattning och föreslår att brodern G.B. förordnas som god man. I en skrivelse daterad den 14 oktober skrev assistenten Aina Österdahl till G.B. och frågade om denne var villig att åta sig uppdraget m.m.

9. U.P. I en skrift som inkom till överförmyndaren den 1 december 1997 begärde U. att god man skulle förordnas för henne. Den 10 december skrev överförmyndaren till den föreslagne gode mannen med en förfrågan om hon var villig att åta sig uppdraget m.m. Den 21 januari 1998 inkom ett intyg från kuratorn Inger Witt-Strömer.

10. J.P. I en skrift som inkom till överförmyndaren den 25 november 1998 begärde J:s tre barn att god man skulle förordnas för henne. På plastmappen sitter en ”gul lapp” med följande text ”på psykklin., sök Irene Nilsson, Irene kollar behovet och möjlighet/981202-ÅS”.

Upplysningsvis kan nämnas att Åke Svensson var överförmyndare under tiden den 1 januari 1995 till den 31 december 1999, att Hans af Petersens är överförmyndare sedan den 1 januari 2000 och att Åke Svensson är dennes ersättare enligt 19 kap. 5 § föräldrabalken från samma tid.

I en skrivelse, dagtecknad den 2 oktober 2000 och som inkom till JO den 3 oktober, kommenterade Åke Svensson handläggningen av de påträffade mapparna.

Utredning

Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria. Denna innehöll, förutom en kortare redogörelse för aktuell lagstiftning, i huvudsak vad som anförts ovan och följande fem frågor.

1) Har överförmyndaren registrerat de inkomna handlingarna i enlighet med 15 kap. 1 § sekretesslagen?

2) Har överförmyndaren iakttagit innehållet i 17 § förmynderskapsförordningen vid handläggningen i övrigt?

3) Vilka åtgärder har i detalj vidtagits med respektive begäran om anordnande av godmanskap/förvaltarskap?

4) Vilka överväganden har gjorts i de fall som överförmyndaren inte överlämnat ansökningarna till tingsrätten för prövning?

5) Har ingivarna underrättats om överförmyndarens inställning i de fall som beskrivs i fråga fyra och vilken form har detta i så fall skett?

Överförmyndaren anmodades genom remiss att yttra sig över de i promemorian ställda frågorna.

I remissvaret hänvisade Hans af Petersens inledningsvis till ett yttrande upprättat av Åke Svensson. I yttrandet lämnade den senare följande svar på de ställda frågorna.

1/ Ja, i enlighet med den praxis som utarbetats under åren tillsammans med tillsynsmyndigheterna (Gotlands Tingsrätt t o m 1995-06-30 och Länsstyrelsen på Gotland f o m 1995-07-0l). F ö hänvisas till brev per 2000-10-02 (*se nedan, min anm*.) där gången och utvecklingen på överförmyndarexpeditionen redovisas ingående. Dessa och nedanstående uppgifter verifieras av ordinarie assistent Aina Österdahl.

2/ Ja, i så måtto att inkommande ansökningar och ärenden under behandling förvarats inlåsta och på ett speciellt ställe. Efter det att tingsrätten behandlat anhållan om inrättande av god man/förvaltare skapades en akt för förvaring tillsammans med övriga akter. Även detta har skett under tillsynsmyndigheternas vetskap om dessa rutiner.

3/ Ansökan rörande P.S. behandlades genast då den inkom 2 juli 1998. Anhållan till tingsrätten skickades in 17 juli 1998. 21 juli 1998 fick jag meddelande om att huvudmannen avlidit och därför återkallade jag min anhållan.

Ärendet B.R. väcktes av att en fastighetsmäklare som skulle försälja huvudmannens bostad blivit tveksam om den mentala hälsan hos denne. Detta p g a diverse uttalanden kring hur medlen från försäljningen skulle disponeras. Jag kontrollerade genast om huvudmannen på något sätt behandlats för psykisk sjukdom och detta visade sig vara fallet. Då allting var mycket brådskande lämnade jag därför in en interimistisk begäran om anordnande av förvaltarskap för BR (13 oktober 1997). Därefter kontaktade jag honom för samtal kring situationen och för att få en egen bild. Vi träffades i hans hem den 16 oktober. Han förklarade sin livssituation vilket även hans mamma, vilken han bodde tillsammans med och som var närvarande, kunde verifiera. Han var djupt olycklig över situationen och förklarade att de var på väg att flytta till Linköping och där även boendet redan var ordnat. Jag kunde konstatera att det inte förelåg några som helst anledningar till att låta förvaltarskapet kvarstå och meddelade detta genast till tingsrätten.

Båda dessa ärenden behandlades skyndsamt och utifrån gällande lagstiftning. Tidigare insända registerutdrag bekräftar att registrering i dataregistret skett i samband med ansökan.

4–5/ Övriga ärenden:

S.S. - Efter sedvanlig handläggning kunde jag efter kontakt med föreslagen god man finna att huvudmannens intressen kunde tillvaratas utan att ett inrättande av god man behövde företas då hans hustru M.S. fortsatte att bistå sin make. Beslutet skedde i samråd med samtliga berörda.

E.B - Ansökan inkom den 26 augusti 1997 från hans dotter H.B. som även var tänkt som god man. Efter det att EB, tack vare god omvårdnad och placering på Göransgården, tillfrisknat betydligt, fann vi gemensamt att behovet av god man inte längre kvarstod. Därmed avskrevs ärendet.

B-M.H-F. - Ett svårt ärende som komplicerades av huvudmannens olika önskemål och hennes sociala situation. En ansökan skedde efter moget övervägande men det fanns ändå en stor tveksamhet från B-M. H-F:s sida. Hon ville inte att hennes relation till maken skulle riskera att försämras. Efter samtal med henne och med berörd personal önskade hon att enbart ett dagligt stöd från omsorgen skulle finnas. Vi beslutade gemensamt att avvakta med att gå vidare i ärendet till tingsrätten. Under tiden skedde förfrågningar till Birgitta Fahlström och sedermera Karin Olsson som tänkbara gode män. Detta för att

försäkra oss om att en lämplig god man kunde finnas till hands om ansökan till tingsrätten skulle lämnas in.

A-L.S. - Som även framgår av handlingarna skulle ärendet beslutas av Handens tingsrätt och således även ansökan lämnas in från ÖF i huvudmannens kommun vilket skedde i samråd med den sökande. Jag åtog mig dock att bistå under utredningen.

E.S. - Ansökan kom in från distriktsläkaren p g a missbruk hos ES. Lämplig god man kontaktades (Jan Lager) vilken uppsökte huvudmannen för samtal. Därvid visade det sig att denne inte önskade god man och inte ville lämna sitt samtycke. Därmed föll ansökan och utredningen avslutades. Detta meddelades också distriktsläkaren.

S.B. - Ansökan inkom från hemtjänstchef Wenche Hjukström som bedömde SB som dement och i behov av god man. Efter det att SB inkommit till Visby lasarett kunde där konstateras B 12-brist vilket innebär symptom som hos en dement. Efter medicinering kunde SB återuppta ett normalt liv. Hon har stark integritet och klarar sig helt själv och önskar därmed inte god man.

U.P. - Hon sammanlevde med en man som hade en negativ inverkan på henne och hennes psykiska tillstånd var dåligt. Ansökan om god man skedde den 1 december 1997. Den 31 december 1997 erhöll hon en fast plats på psykkliniken S:t Olof. Detta innebar en helt annan stadga på hennes liv. Hennes dotter kunde därmed bistå henne på ett helt annat sätt och behovet av god man fanns inte längre vilket också UP bekräftade.

J.P. - Som framgår av ansökan fanns även här en klart negativ inverkan från en sambo. Detta i kombination med missbruk skapade en ohållbar situation. Kort efter ansökan erhöll JP en plats på det s k Eva-kollektivet på fastlandet. Det sociala skulle handha JP:s ekonomi under tiden. Därmed bröts en negativ trend och barnen upplevde inte att behovet av god man fanns kvar.

Detta ärende tillsammans med de övriga ovanstående lämnades över till min efterträdare och om detta ärende blivit aktuellt efter den 1 januari 1999 vet jag inget om.

Sammanfattningsvis är ovanstående ärenden med två undantag avskrivna under utredningen främst beroende på att deras situation förbättrats avsevärt eller att samtycke inte kunde lämnas av huvudmannen. Jag ser det som en yttersta möjlighet att ansöka om god man/förvaltare men att andra möjligheter först skall undersökas, exempelvis fullmakt eller ett starkt socialt stöd av antingen anhöriga eller omsorg. Detta är självklart vad gäller den personliga integriteten och uttrycks klart i lagstiftningen.

Allt i ovanstående ärenden skedde i samråd med den/de som lämnat in ansökan och dessa fick direkt tillfälle till dialog. Allt har skett utifrån huvudmannens perspektiv och där dennes behov utan hinder skall tillgodoses. Samtliga informerades om möjligheten till att lämna in en ny ansökan när behov uppstod och detta antingen till ÖF eller direkt till tingsrätten.

Att handlingarna behölls beror på att dessa kunde spegla bakgrunden till en eventuell ny ansökan. Som framgår av mitt tidigare brev har stor osäkerhet rått, även nationellt, kring hur detta skulle handläggas. Därav fann jag detta som en väg och informerade också såväl assistent som efterträdare om detta. Jag vill därför påtala att dessa handlingar varken upptäckts eller undanhållits av någon på överförmyndarexpeditionen.

I sitt brev den 2 oktober 2000 anförde Åke Svensson bl.a. följande.

När jag tillträdde som ny överförmyndare skedde allt manuellt och in- och utgående post diarieförde s i en pärm där det angavs vilken handläggning som skedde. Alternativen för den ingående posten var antingen *till akt* eller *till pärm*. Det sistnämnda innebar att det samlades på ett ställe i pärm.

I samband med ändrad lagstiftning av föräldraförvaltningen den 1 juli 1995 såg jag också en möjlighet att utveckla verksamheten med datahantering. Detta genomfördes vilket innebar att samtliga akter lades in i dataprogrammet. Ett mycket omfattande men nödvändigt arbete. Då blev det möjligt

att direkt diarieföra handlingar som gick till eller från en befintlig akt men fortfarande fanns det frågetecken kring hanteringen.

Tillsammans med andra överförmyndare/nämnder och länsstyrelsen, som var nygranskningsmyndighet, söktes de bästa vägarna för diarieföring och tjänsteanteckningar. Det fanns förvirrande många uppfattningar om vad som dels var nödvändigt, lagligt tvingande och effektivast. Under denna tid var jag osäker på hur den optimala diarieföringen borde ske samtidigt som verksamheten och antalet ansökningar ökade med drygt 10% per år. Ett ökande behov av överförmyndarens arbete samtidigt som assistenten var anställd på enbart 75% skapade till slut höga krav på effektiv hantering.

Under den tid då osäkerheten fanns kring den optimala diarieföringen och hur tjänsteanteckningar skulle göras fördes inkommande ansökningar först in i en separat fil där datum och huvudmannens namn skrevs in. Detta i väntan på eventuellt beslut hos tingsrätt alt. Överförmyndare. I denna fil, som sköttes av assistenten på hennes plats i servern, fanns även de ansökningar om föräldraförvaltningar som inte borde vara aktuella p g a den nya lagstiftningen. Om ansökan om god man/förvaltare i något av dessa ärenden skedde hos tingsrätten fördes alla uppgifter över till datasystemet. Detta är fallet med två av de ärenden som enligt Barbro Forslund inte funnits registrerade. – – –

Under hela denna tid fördes resonemang om det sätt som diarieförandet borde ske. I samband med Länsstyrelsens inspektion den 20 augusti 1998 fann vi formerna för på hur detta borde ske. Det innebar att alla inkommande ansökningar skulle föras in under koden 400, d v s under utredning, och att alla tjänsteanteckningar också skulle skrivas in på denna plats. Den dialog som fördes med Länsstyrelsen fann jag som givande och det var samtidigt tillfredsställande att hitta de former som var bäst för ärendehanteringen och i enlighet med förvaltningslagen.

Dessförinnan hade jag hanterat alla inkommande ansökningar på ett och samma ställe och de fanns förvarade inlåsta på överförmyndarens expedition. Alla inkommande ansökningar handlades omedelbart och kontakt togs med alla berörda. I första hand med den som sökt och anledningen bakom men också med huvudmannen. Det var huvudmannens, ofta mycket utsatta människor, behov av omedelbar och medkännande handläggning som prioriterades i dessa lägen.

Anledningarna till att ansökan inte gick vidare till tingsrätten kunde vara flera. I vissa ansökningar fanns det inte stöd i lagstiftningen då huvudmannen själv inte önskade god man eller att det fanns en giltig fullmakt. Andra gånger kunde ansökan bli inaktuell då huvudmannen avled eller ansökan togs tillbaka.

Det är sådana ansökningar som finns i dessa mappar. Jag erkänner att diarieföringen och tjänsteanteckningarna inte skett på ett sådant sätt som idag gäller efter Länsstyrelsens erinran 1998. Jag påpekade därför i mina budgetäskanden för år 1999 behovet av ökade resurser för att inte riskera fortsatta brister i ärendehanteringen p g a den kraftiga ökningen av antalet ärenden. I budgeten för år 1999 tilldelades därför överförmyndarverksamheten medel för en l00%-ig assistenttjänst.

Vid bytet av överförmyndare redogjorde jag för ovanstående för min efterträdare Hans af Petersens och jag visade även på de ansökningar som kommit in och som avskrivits av olika skäl. Det är dessa plastmappar som Barbro Forslund sedermera kom att upptäcka av en slump. Hade hon tillfrågat överförmyndaren, ordinarie assistent eller undertecknad kunde hon, redan då hon upptäckte dessa, fått en förklaring.

Att jag behållit dessa ansökningar beror på min osäkerhet hur dessa skulle hanteras. Några av de sökande kunde återigen inkomma med en ny ansökan och det kunde då vara bra med bakgrunden i den tidigare ansökningen. Kanske att de borde arkiverats, återsänts till den sökande eller makulerats.

– – –

Hans af Petersens anförde för egen del följande.

– – –

Av svaret framgår att akterna, som tidigare ansetts avslutade, uppenbarligen ej avslutats på ett formellt riktigt sätt. De borde rimligen varit avslutade och arkiverade. Det framhålls dessutom att de var överlämnade till mig. Det, som sedermera betraktades som formell överlämning från den tidigare överförmyndarens sida till mig, var vid mitt korta presentationsbesök på myndigheten i december 1998 någon vecka efter det fullmäktigemöte då jag formellt blev vald till överförmyndare på Gotland.

Numera registreras alla inkomna handlingar i vårt databaserade överförmyndarsystem beträffande huvudmän under sina respektive akter under rubriken ”Under utredning”. Vid den händelse utredningen visar att ett ställföreträdarskap av någon anledning ej behöver komma till stånd så avslutas akten med uppgift om orsaken samt arkiveras därefter på föreskrivet sätt.

Sedan jag mottagit remissvaret fann jag anledning att begära ett förnyat yttrande från överförmyndaren, efter hörande av Åke Svensson. I remissen ställdes följande frågor.

1. Anser, eller anser inte, handläggande överförmyndare att de inkomna ansökningarna och de därefter inkomna handlingarna har registrerats i enlighet med sekretesslagens bestämmelser?

2. Anser, eller anser inte, handläggande överförmyndare att handläggningen i övrigt – av respektive ärende – har skett i överensstämmelse med förmynderskapsförordningens och förvaltningslagens bestämmelser?

3. Om svaret på fråga 2 är ja, på vilket sätt har vidtagna åtgärder dokumenterats i respektive ärende?

4. Om svaret är nej, varför har vidtagna handläggningsåtgärder inte dokumenterats? Om kontakt tas med överförmyndarens expedition i dag, är det i sådant fall möjligt att följa/ta del av handläggningen av respektive ärende, från det ansökningen inkom till dess att ärendet avslutades?

I remissvaret hänvisade Hans af Petersens inledningsvis till ett yttrande upprättat av Åke Svensson. I yttrandet lämnades följande svar på de ställda frågorna.

1/ I brev per 2000-10-02 har jag beskrivit den förändring av arbetsrutiner och därmed registrering som skett på överförmyndarexpeditionen fr o m 1995-01-0l till 1998-12-3l. Avgörande för denna utveckling har varit svårigheterna att finna ett optimalt system som i detalj följer de reglerande lagarna samtidigt som det tillmötesgår de sökandes omedelbara behov. Ett viktigt steg togs i samband med införandet av datahantering och därmed överförandet av 600 akter till nya rutiner.

Svårigheterna har framförallt gällt ärenden under utredning. I dialog med FSÖ (Föreningen Sveriges Överförmyndare) och Kommunförbundet har eftersträvats rutiner som följer såväl gällande lagar som huvudmannens behov av korta handläggningstider. Länsstyrelsen har varit starkt bidragande till hur de nuvarande rutinerna formats. (se LS - Förvaltningsenheten/Rätts Nils Högfeldt, protokoll 1998-08-20).

De aktuella ärendena registrerades, med inkommande datum och namn, i en separat fil (Excel) vilken förvarades i full säkerhet på servern. De inkomna

handlingarna, under utredning, förvarades i ett separat låst arkivskåp. Som jag bedömer detta, i enlighet med sekretesslagens bestämmelser.

2 och 3/ Ja, i de delar som avser tidsaspekten vilket också har prioriterats. Det primära i handläggningen har varit ett omedelbart agerande och uppföljning av ansökan. Detta har skett utifrån de mänskliga aspekterna om att ingen skall orsakas skada.

Bristerna (inget dagboksblad i en klart definierad akt; bristfälliga tjänsteanteckningar) har funnits i den övriga hanteringen vilket också har konstaterats i samband med inspektionerna från Länsstyrelsen. Utifrån dessa samtal har också givits vägledning om hur registrering och vad som skall registreras givits. De bristfälligheter som då framkommit, och som dessa ärenden verifierar, har därefter åtgärdats. De nya rutinerna kan bekräfta detta. Dock har inte dessa åtgärder skett retroaktivt.

Hans av Petersens anförde för egen del följande.

De svar som undertecknad överförmyndare och handläggare Barbro Forslund kan lämna på de översända frågorna är

1. Numera är handlingarna registrerade i vårt databaserade överförmyndarsystem och vi har även inregistrerat Åke Svenssons tidigare svar i respektive ärende. Vi har även avslutat akterna på föreskrivet sätt och arkiverat desamma. Av den anledningen anser vi att de numera är registrerade i enlighet med sekretesslagens bestämmelser.

2. Efter vidtagna åtgärder i respektive ärende anser vi att handläggningen är i överensstämmelse med förmynderskapsförordningens och förvaltningslagens bestämmelser.

3. De inkomna handlingarna är numera registrerade i respektive akt och även kompletterade enligt punkt 1 ovan samt avslutade och arkiverade i enlighet med arkivlagen.

4. Ja.

Handläggaren Barbro Forslund förklarade därefter, vid telefonsamtal med JO, att varken Hans af Petersens eller hon själv känner till något om den registrering av de aktuella ärendena som Åke Svensson i sitt yttrande uppger har gjorts. I en kommentar till Barbro Forslunds uppgifter anförde Åke Svensson följande.

Kommentar kring kopia av tjänsteant. Aktbil. 2 Dnr 3712-2000

Jag har per 2001-01-04 för kännedom tagit del av en tjänsteanteckning rörande samtal med Barbro Forslund och Hans af Petersens, där dessa inte kan verifiera mina uppgifter kring ärendehantering och registrering. Till detta vill jag ge följande kommentar:

I mina tidigare skrivelser har jag beskrivit förändringarna och utvecklingen av ärendehantering och därmed registrering som skett under min tid som överförmyndare 1995-01-01-1998-12-3l. Under såväl denna tid som under min företrädare och även efterträdare tjänstgjorde Aina Österdahl som ordinarie assistent på överförmyndarexpeditionen, vilken tjänst hon i dagsläget är tjänstledig ifrån. Då nuvarande vikarierande assistent, Barbro Forslund, enbart sedan våren år 2000 på deltid har vikarierat kan inte heller krav ställas på att hon till fullo skall känna till rutiner kring ärendehantering och registrering. Hon kan omöjligt känna till mitt överlämnande av de akter som skedde till min efterträdare och som hon sedan "upptäckte". Detsamma gäller även ärendehanteringen i datasystemet i vilket hon inte såg att ett par av aktuella ärenden blivit behandlade. Således är det inte heller förvånande att Barbro Forslund inte heller kan verifiera uppgifter som rör den aktuella tiden.

Jag vidhåller tidigare beskrivning av registreringen av de aktuella ärendena. En registrering som förändrades, i samråd med Länsstyrelsen, under

hösten 1998. Jag vet också, av min efterträdare, att denna förändrats ytterligare. Den som gjort förändringarna möjliga och som verkställt desamma är assistent Aina Österdahl. Således bör hon tillfrågas om detta och kan därmed också verifiera mina uppgifter om tillvägagångssättet.

Förra assistenten hos överförmyndaren, Aina Österdahl, uppgav därefter vid telefonsamtal med JO följande.

Före 1995 skedde all diarieföring manuellt. Även skrivelser från t.ex. en vårdinrättning angående behov av god man diarieförde s i det manuella systemet. Det dataprogram som användes i samband med att verksamheten datoriserades 1995 medgav inte att sådana skrivelser registrerades i systemet. Detta kunde göras först sedan överförmyndaren beslutat att hos tingsrätten ansöka om anordnande av godmanskap. I avvaktan på ett sådant beslut registrerades skrivelsen i en separat fil på hennes plats i servern. – En stor del av de åtgärder som vidtogs med anledning av skrivelser av det här aktuella slaget gjordes per telefon. Formella tjänsteanteckningar saknas dock. Hon har dock gjort noteringar för hand och vet att inget har ”ramlat mellan stolarna”.

Aina Österdahl kommenterade därefter den tjänsteanteckning som gjordes med anledning av hennes telefonsamtal. Hon framhöll därvid bl.a. att de uppgifter hon lämnade vid telefonsamtalet i första hand avsåg hanteringen av de aktuella mapparna.

Bedömning

Den huvudsakliga frågan i ärendet är om den dåvarande överförmyndaren Åke Svensson har iakttagit aktuell lagstiftning vid handläggningen av de aktuella ”ansökningarna”.

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen skall en allmän handling registreras utan dröjsmål när den har kommit in eller upprättats hos en myndighet, om det inte är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Nämnda undantag är emellertid inte tillämpligt i aktuellt fall, med hänsyn bl.a. till att i stort sett samtliga ärenden hos en överförmyndare innehåller sekretessbelagda handlingar och det inte kan godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ömsom registreras och ömsom ”bara” hålls ordnade på visst sätt, jfr JO 1995/96 s. 485.

Innehållet i 15 kap. 1 § sekretesslagen syftar till att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen praktiskt skall kunna fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen är det således nödvändigt att en överförmyndarnämnd/överförmyndare håller sina allmänna handlingar registrerade. Bestämmelser om vad ett sådant ”generellt” register skall innehålla finns i 15 kap. 2 § samma lag; se även 9–11 §§ förmynderskapsförordningen, som reglerar överförmyndarens register.

Enligt 17 § första stycket förmynderskapsförordningen skall samtliga handlingar som getts in till överförmyndaren, och som avser ett visst förmynderskap, godmanskap eller förvaltarskap, bevaras och sammanföras till en akt.

Till akten skall dessutom, enligt andra stycket, fogas kopior av skrivelser samt anteckningar om sådana beslut och åtgärder av överförmyndaren som inte framgår av annan handling eller av registret. När ett ärende sedan avslutas skall akten arkiveras. Arkiveringsskyldigheten gäller alltid, dvs. oavsett om ärendet avslutas genom t.ex. en avskrivning eller genom att ett godmanskap upphör. Denna skyldighet syftar bl.a. till att tillgodose den i tryckfrihetsförordningen reglerade offentlighetsprincipen.

Av 15 § förvaltningslagen följer slutligen att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet, skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Det ligger i sakens natur att en överförmyndare är skyldig att känna till innehållet i de författningar som gäller på området och i synnerhet de grundläggande regler som rör själva ärendehandläggningen och som jag nyss har lämnat en kortare redogörelse för. Det förtjänar vidare att nämnas att de åberopade författningarna har varit gällande under den tid som de aktuella ansökningarna inkom till överförmyndaren och därmed under den tid som Åke Svensson var överförmyndare.

När det gäller de svar som Åke Svensson har lämnat på de i remisserna ställda frågorna kan konstateras att de inte är så klargörande som hade kunnat förväntas. Svaren är i flertalet fall anmärkningsvärt undanglidande och oprecisa. – När det gäller registreringsfrågan kan konstateras att Åke Svensson, trots att han har haft ett flertal möjligheter härtill, inte har kunnat påvisa den registrering av inkomna handlingar som han uppger har gjorts i datasystemet sedan den 1 juli 1995. Beträffande hanteringen av akterna har han uppgett att de aktuella ”ansökningarna” behölls enbart beroende på hans osäkerhet om hur de skulle hanteras. Som förklaring till varför han ändå behöll akterna har han uppgett följande. ”Några av de sökande kunde återigen inkomma med en ny ansökan och det kunde då vara bra med bakgrunden i den tidigare ansökningen. Kanske att de borde arkiverats, återsänts till den sökande eller makulerats.” Mot bakgrund av vad som ovan sagts om innehållet i 17 § förmynderskapsförordningen är Åke Svenssons svar närmast uppseendeväckande och förtjänar, förutom en hänvisning till nämnda stadgande, inga ytterligare kommentarer från min sida. Vid en genomgång av handlingarna i ”plastmapparna” framgår vidare att de tjänsteåtgärder som Åke Svensson uppger sig ha vidtagit med anledning av respektive ansökan inte i något fall har dokumenterats. Detta innebär, såvida inte mycket omfattande utredningsåtgärder vidtas, att det inte är möjligt att i efterhand kontrollera handläggningen och därmed utreda om någon av de berörda har lidit någon rättsförlust.

Jag har förståelse för att det ibland kan förekomma vissa ”informella” kontakter vid handläggningen av ansökningar om godmanskap/förvaltarskap. Det får emellertid inte förekomma att avgörande information över huvud taget inte dokumenteras eller att akterna, när ett ärende väl är avslutat, inte hanteras på ett korrekt sätt med arkivering som sista åtgärd. När det gäller de aktuella ansökningarna kan – sammantaget – konstateras att Åke Svensson *inte* har följt gällande regelverk vid handläggningen. Som framgår av de exempel som redovisats ovan är bristerna av mycket allvarlig beskaffenhet. Som ett resultat

av bl.a. min inspektion av överförmyndaren har åtgärder redan vidtagits för att komma till rätta med nämnda brister. Med hänsyn härtill avslutar jag ärendet med den mycket allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde

(Dnr 2571-1999)

Anmälan

I en anmälan den 5 juli 1999 begärde Alf Larsson att JO skulle granska personalutskottet inom kommunstyrelsen i Åstorps kommun med anledning av protokollföringen från utskottets sammanträde den 17 juni 1999. Alf Larsson uppgav bl.a. följande. Genom en skrivelse till länsrätten den 29 juni 1999 överklagade han personalutskottets beslut den 17 juni 1999 § 91 om semesterersättning till utskottets ordförande Reino Persson, eftersom det av protokollet från sammanträdet framgick att Reino Persson hade deltagit i beslutet. Det uppmärksammades senare att protokollet var felaktigt i denna del. Reino Persson hade inte deltagit i beslutet. När felaktigheten upptäcktes bytte utskottet ut beslutet och första sidan i protokollet, vari anges vilka som närvarit vid sammanträdet, till nya versioner som anger att Reino Persson inte deltog vid behandlingen av ärendet.

Till anmälan fogades kopior av handlingar, bl.a. de i anmälan omnämnda olika versionerna av vissa sidor i protokollet från sammanträdet den 17 juni 1999.

Utredning

Efter remiss anförde Kommunstyrelsen i Åstorps kommun i ett den 8 september 1999 beslutat yttrande följande.

Vid Personalutskottets sammanträde 1999-06-17 §91 fattade utskottet beslut om att kompensera utskottets ledamot Reino Persson för förlorad semesterersättning. Eftersom jäv förelåg lämnade Reino Persson sammanträdesrummet då ärendet skulle handläggas och ordförandeskapet övertogs av vice ordföranden Gull Britt Svensson.

Protokollföraren har då protokollet upprättades inte tagit med att Reino Persson lämnade lokalen pga jäv och att ordförandeskapet övertogs av vice ordföranden. Misstaget uppmärksammades inte vid justeringen. Först då protokollet skickats ut har ledamöterna observerat att paragrafen blivit felaktigt återgiven.

Då aktuell paragraf uppenbarligen blivit oriktigt återgiven har paragrafen rättats enligt Förvaltningslagen § 26. Till den rättning som gjordes noterades dock inte att det var en rättning.

Kommunen är medveten om att detta var ett felaktigt sätt att handlägga rättningen.

Alf Larsson kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att personalutskottet vid sammanträde den 16 september 1999 § 94 ytterligare en gång fattat beslut om semesterersättningen till Reino Persson. Alf Larsson begärde också att JO skulle komplettera utredningen.

Personalutskottets beslut den 16 september 1999 § 94 inhämtades.

JO Berggren anförde i ett beslut den 26 september 2000 följande.

Vid sammanträden i kommunfullmäktige och kommunala nämnder skall protokoll föras på ordförandens ansvar (se 5 kap. 57 § och 6 kap. 30 § kommunallagen, 1991:900). Kommunallagen innehåller inte några bestämmelser om skyldighet att föra protokoll vid utskotts sammanträden.

I den mån protokoll förs vid utskottssammanträden skall dessa givetvis korrekt återge vad som har förekommit vid sammanträdet. Justeringen av protokollet måste föregås av en undersökning huruvida protokollet är riktigt, varvid eventuella felaktigheter skall rättas. I förevarande fall har det ursprungliga justerade sammanträdesprotokollet innehållit felaktiga uppgifter av vilka kunde dras slutsatsen att Reino Persson hade deltagit vid behandlingen av ärendet om hans semesterersättning.

Av utredningen framgår att utskottet i syfte att ändra de felaktiga uppgifterna upprättade en ny version av berörda delar av protokollet, vari angavs att Reino Persson inte hade deltagit vid behandlingen av det aktuella ärendet. Kommunstyrelsen har i remissyttrandet framfört att rättelsen skedde med stöd av bestämmelsen i 26 § förvaltningslagen (1986:223) om rättelse av beslut. Denna bestämmelse är emellertid inte tillämplig i fråga om beslut av förevarande slag, eftersom beslutet kunnat överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (se 31 § förvaltningslagen). Utskottet borde i stället vid ett senare sammanträde ha tagit upp frågan om rättelse av protokollet och – med hänvisning till att de som deltagit i beslutet hade angetts felaktigt i det tidigare protokollet – rättat protokollet och bekräftat det tidigare beslutet (jfr Paulsson m.fl., Kommunallagen, s. 226).

Jag har tagit del av personalutskottets den 16 september 1999 fattade beslut i frågan om Reino Perssons semesterersättning. Av beslutet framgår inte att det har utgjort en rättelse av protokollet från sammanträdet den 17 juni 1999.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutas ärendet.

Kritik mot en kommunal nämnd för att den avslutat ett skadeståndsärende hos kommunen utan att ge besked om kommunens inställning till skadeståndsyrkandet

(Dnr 3645-1999)

Anmälan

I en skrivelse till JO anmälde Ulf Ola Fredriksson och hans dotter Mikaela von Hofsten Överförmyndarnämnden i Solna kommun med anledning av handläggningen av ett skadeståndsärende. De uppgav bl.a. följande. I beslut den 30 mars 1999 (ärende dnr 4367-1997) uttalade JO Jan Pennlöv kritik mot Överförmyndarnämnden i Solna kommun för handläggningen av ett ärende rörande beslut om arvode till en dåvarande medförmyndare för Mikaela von Hofsten. JO yttrade bl.a. att nämnden inte kunde anses ha varit behörig att fatta beslut om arvode till medförmyndaren. På grund av de kostnader m.m. som överförmyndarnämndens felaktiga handläggning av ärendet orsakade

begärde Ulf Ola Fredriksson skadestånd genom en skrivelse till kommunen. Kommunen överlämnade ärendet till sitt försäkringsbolag, Skandia, som avvisade skadeståndsanspråket. Kommunen hade inte själv tagit ställning till skadeståndsyrkandet och meddelat något beslut i saken, vilket ålegat kommunen.

Utredning

Vid telefonsamtal den 14 oktober 1999 med stadsjuristen i Solna kommun, Christina Ahl, upplystes bl.a. att försäkringsbolaget Skandia i juni 1999 lämnade besked med anledning av Ulf Ola Fredrikssons skadeståndsyrkande och att överförmyndarnämndens ärende om detta sedan avslutades.

I inhämtat protokoll från överförmyndarnämndens sammanträde den 31 augusti 1999 angavs bl.a. följande.

Ärendet har varit föremål för granskning av försäkringsbolaget Skandia.
Eftersom det inte är styrkt att någon skada uppstått avvisar försäkringsbolaget Skandia ersättningsanspråk för Solna stads räkning.
Överförmyndarnämnden lägger ärendet till handlingarna.

Anmälan remitterades därefter till överförmyndarnämnden. Till remissen fogades en kopia av ett beslut av JO Rune Lavin den 18 februari 1998 (ärende dnr 1361-1997) angående kommuners skyldighet att ge besked om sin egen inställning till skadeståndsyrkanden.

I yttrande den 14 december 1999 anförde överförmyndarnämnden bl.a. följande.

Skandias besked i ärendet daterat den 30 juni inkom till Ola Fredriksson och kommunen, varvid Skandia för Solna kommuns räkning avvisade skadeståndsanspråket eftersom man inte fann det styrkt att någon skada uppstått. Överförmyndarnämnden informerades den 31 augusti 1999 om Skandias bedömning.

Ola Fredriksson begärde överprövning av beslutet hos Skandias oberoende kundombudsman, som efter granskning av Skandias bedömning den 9 september 1999 meddelade Ola Fredriksson och kommunen att han inte rekommenderade någon ändring av beslutet.

I likhet med JO:s ställningstagande i ärende dnr 1361-1997 konstaterar överförmyndarnämnden att eget beslut skall avges även om bedömningen av skadeståndsanspråket inte skiljer sig från försäkringsgivarens. Nämnden kommer naturligtvis att verka för att en sådan rutin efterlevs. Vidare kan meddelas att nämnden tidigare denna dag fattat sådant beslut i skadeståndsfrågan.

Ulf Ola Fredriksson kommenterade remissvaret.

JO Berggren anförde i ett beslut den 5 september 2000 bl.a. följande.

JO Rune Lavin har i det ovan nämnda beslutet den 18 februari 1998 (ärende dnr 1361-1997) uttalat att det givetvis står en kommun fritt att lämna över ett anspråk på skadestånd till sitt försäkringsbolag. Om detta avböjer att utge ersättning måste det emellertid anses ankomma på kommunen att lämna den som har begärt skadestånd ett besked om kommunens egen inställning i frågan. Det faktum att ersättning inte bedöms kunna utges enligt en viss försäk-

ring som kommunen har innefattar ju inte ett fullständigt besvarande av framställningen.

Jag instämmer i dessa uttalanden. Överförmyndarnämnden har således brustit i handläggningen genom att i beslutet den 31 augusti 1999 avsluta ärendet utan att ge besked om sin egen inställning till skadeståndsyrkandet.

Av remissyttrandet framgår att överförmyndarnämnden numera är medveten om den nyss nämnda skyldigheten och att nämnden sedermera fattat beslut i skadeståndsfrågan. Jag finner därför inte anledning att gå vidare i saken.

Vidarebefordran av en skrivelse från en enskild till ledamöter i kommunala nämnder på deras hemadresser har inte ansetts omfattas av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen

(Dnr 2903-1999)

Anmälan

I en skrivelse till JO anmälde Owe Fröjd Stockholms kommuns sätt att hantera en skrivelse från honom. Han uppgav bl.a. följande. Han ville skicka en skrivelse till ledamöterna i brand- och räddningsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i Stockholms kommun. Han översände därför ett erforderligt antal exemplar av skrivelsen till kommunkansliet för vidarebefordran till ledamöterna. Av en tjänsteman vid kommunkansliet fick han sedan beskedet att kommunen inte kunde stå till tjänst med detta och att han själv skulle skicka skrivelsen till ledamöternas hemadresser. Hans avsikt var att skrivelsen skulle nå politikerna och registreras som en till kommunen inkommen handling.

I anmälan ifrågasatte Owe Fröjd bl.a. om inte kommunkansliet varit skyldigt att vidarebefordra skrivelsen till ledamöterna.

Utredning

Anmälan remitterades till Kommunstyrelsen i Stockholms kommun för utredning och yttrande.

I yttrandet anförde kommunstyrelsen följande (bilagor här uteslutna).

Den 5 augusti 1999 inkom till kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens kansli i Stockholms stad (kansliet) från Owe Fröjd en skrivelse med bilaga (bilaga 1). Bilagan lämnades in i 100 exemplar. Skrivelsen har registrerats som en inkommen handling. Samma dag kontaktades Owe Fröjd av kansliet som meddelade att det inte ingick i deras serviceskyldighet att vidarebefordra dessa skrivelser till enskilda ledamöter och ersättare men att Owe Fröjd kunde få namn- och adressuppgifter avseende samtliga 204 ledamöter och ersättare. Kansliet uppgav vidare för Owe Fröjd att skrivelser till de ledamöter och ersättare som har tjänsterum i stadshuset kunde sorteras ut och att vidarebefordran därigenom kunde ske till dessa som en ren serviceåtgärd. Owe Fröjd upplystes även om att skrivelser som ställs till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige normalt läggs upp som ett ärende och överlämnas för beredning. Politikerna kan således inte nås direkt från enskilda genom kansliets försorg utan kan i sådana fall endast nås på respektive ledamots eller ersätta-

res hemadress. Den 6 augusti 1999 återsändes de av Owe Fröjd insända handlingarna med uppgift om namn och adress på samtliga ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden.

Kansliet lyder under kommunstyrelsen och är ett serviceorgan till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, se Instruktion för kommunfullmäktiges/kommunstyrelsens kansli (bilaga 2).

Frågan är huruvida skyldighet förelåg för kansliet att vidarebefordra dessa inkomna skrivelser direkt till respektive ledamot och ersättare i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden.

I 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, finns föreskrifter om serviceskyldigheten för förvaltningsmyndigheter.

4 § 1 st och 2 st FL tar sikte på servicen inom myndighetens eget verksamhetsområde medan 4 § 3 st FL reglerar hjälp i sådana angelägenheter som hör till andra myndigheters områden.

Enligt 4 § 1 st FL skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Denna regel innebär att myndigheterna skall hjälpa enskilda att ta tillvara sin rätt i förvaltningsärenden. Exempelvis upplysningar om hur man gör en ansökan, råd om vilka handlingar som bör bifogas och hjälp med att fylla i blanketter. Även personer som inte intar ställning av part i ett ärende skall komma i åtnjutande av den service som paragrafen föreskriver. Myndigheten skall t.ex. lämna upplysningar om gällande bestämmelser och myndighetens praxis på ett visst område.

Enligt 4 § 2 st FL skall frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt.

Enligt 4 § 3 st FL bör en myndighet hjälpa en enskild som av misstag vänder sig till fel myndighet till rätta. Möjligheten att få hjälp avser endast de fall när den enskilde ”av misstag” vänder sig till fel myndighet.

Både kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden är förvaltningsmyndigheter varvid 4 § FL är tillämplig på deras verksamhet.

Det var uppenbarligen Owe Fröjds avsikt att handlingarna skulle ges in till kansliet för att de skulle vidarebefordra skrifterna till ledamöterna och ersättarna i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden. Handlingarna ingavs således inte till fel myndighet av misstag, varför någon skyldighet enligt 4 § 3 st FL att vidarebefordra skrivelserna på denna grund inte förelåg.

4 § 1 och 2 st FL reglerar serviceskyldigheten inom den egna myndigheten. Owe Fröjds skrivelser var inte ställda till brand- och räddningsnämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige utan skulle vidarebefordras direkt till de enskilda politikerna. En skrivelse som ställs till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige läggs normalt upp som ett ärende och överlämnas till beredning. Såvitt framgår av hans skrivelse var det dock Owe Fröjds önskan att skrivelserna skulle överlämnas direkt till ledamöterna och ersättarna. Flertalet av ledamöterna och ersättarna har inte tjänsterum i stadshuset utan kan således endast nås direkt genom hemadressen.

Serviceskyldigheten i 4 § 1 och 2 st FL kan inte anses inbegripa att, på begäran från enskild, till ledamöter och ersättare på deras hemadress skicka ut skrivelser som inkommit från enskild och som ställts direkt till ledamöterna och deras ersättare.

Det har således inte förelegat någon skyldighet för kansliet att vidarebefordra dessa skrivelser till ledamöterna och deras ersättare i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller brand- och räddningsnämnden. Kansliet har upplyst Owe Fröjd om detta, erbjudit honom vidarebefordran av skrivelsen till de i stadshuset tillgängliga ledamöterna samt lämnat namn- och hemadressuppgifter till samtliga ledamöter och ersättare.

Owe Fröjd kommenterade remissyttrandet och anförde bl.a. följande. Innan han skickade skrivelsen tog han kontakt med kommunen och fick beskedet att den skulle skickas till kommunstyrelsens kansli. Hans avsikt var att skrivelsen skulle behandlas i nämnderna. Den avsåg ett ärende som skulle beredas och behandlas i dessa organ under hösten 1999.

JO Berggren anförde i ett beslut den 19 januari 2001 följande.

Enligt 4 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Av 1 § förvaltningslagen följer att dessa bestämmelser i princip skall tillämpas i all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna.

Av utredningen framgår att Owe Fröjds skrivelse var ställd direkt till ordinarie ledamöter och ersättare i nämnder och i kommunfullmäktige. Skrivelsen åtföljdes av ett skriftligt meddelande om att Owe Fröjd önskade att kansliet skulle ombesörja att skrivelsen kom dessa politiker till handa. Enligt min mening kan serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen inte sträcka sig så långt att kommunkansliet skulle vara förpliktigat att vidarebefordra skrivelsen till de ifrågavarande ledamöterna och ersättarna på deras hemadresser. Owe Fröjd har i sin kommentar till remissvaret anfört att hans avsikt var att skrivelsen skulle behandlas av de aktuella nämnderna. Detta framgår inte av skrivelsen. Det hade enligt min mening i och för sig varit lämpligt att kommunkansliet när man tog kontakt med Owe Fröjd frågade honom om skrivelsen var avsedd för ledamöterna och ersättarna personligen eller för nämnderna. Om han hade begärt att den i allt fall skulle skickas till nämnderna hade ju hans önskemål lätt kunnat bifallas inom ramen för kansliets serviceskyldighet. Kansliets handläggning ger dock inte anledning till någon kritik från min sida.

Om särskilda protokoll förs vid sammanträden i kommunala utskott bör kommunallagens föreskrifter om protokollföring vid nämndsammanträden tillämpas. Även fråga bl.a. om ett fattat beslut hade redovisats på ett korrekt sätt

(Dnr 4024-1999)

Anmälan

I en anmälan begärde Socialdemokraterna i Timrå genom ordföranden Gudrun Åkerdahl att JO skulle granska om Timrå kommun, kommunstyrelsen och arbetsutskott, hade brustit i ansvar. I anmälan anfördes bl.a. följande. Vid arbetsutskottets sammanträde den 21 september 1999 behandlades ett förslag till skolplan. Ärendet hade aktualiserats av ett beslut i kommunens barn- och utbildningsnämnd. Under sammanträdet yrkades att det av skolplanen skulle framgå att elevernas arbetsmiljö var av stor betydelse. När justeringsmannen skulle justera protokollet fanns ingen anteckning om yrkandet. Orsaken sades

vara att grunddokumentet från barn- och utbildningsnämnden hade bytts ut mot ett nytt dokument, som inte hade behandlats av barn- och utbildningsnämnden. Som beslut angavs dock ”enligt barn- och utbildningsnämndens förslag”. Justeringsmannen gjorde en handnotering på protokollshandlingen där han förklarade att han ansåg att protokollets utformning inte stämde med arbetsutskottets beslut. I konsekvens med detta justerade han inte den aktuella protokollsparagrafen. Vid kommunstyrelsens sammanträde den 4 oktober 1999 behandlades förslaget till skolplan. Ärendehandlingarna bestod av det omskrivna skolplaneförslaget och en förslagsparagraf från arbetsutskottets sammanträde. Dokumentet från arbetsutskottet var inte det originalprotokoll som justeringsmannen hade sett och gjort en notering på, utan ett nytt dokument med ett förslag till beslut ”enligt barn- och utbildningsnämndens förslag”. Det nya dokumentet var justerat enbart av ordföranden. Någon information om att ett nytt dokument tagits fram hade inte getts till justeringsmannen. På fråga i kommunstyrelsen om varför inte originalprotokollet förelades styrelsen förklarades detta av ordföranden med att ”han inte kunde tillåta något kludd i protokollen”.

Utredning

Anmälan remitterades till Kommunstyrelsen i Timrå kommun för utredning och yttrande avseende arbetsutskottets handläggning. I ett av kommunstyrelsen (majoriteten) beslutat yttrande anfördes följande.

I socialdemokraternas skrivelse framgår att det under arbetsutskottets överläggningar ”yrkades” att det av skolplanen skulle framgå att elevernas arbetsmiljö var av stor betydelse.

Detta uppfattades av kommunsekreteraren och övriga närvarande endast som ett inlägg i pågående diskussion (diskussionsprotokoll förs ej). Eftersom arbetsutskottet var helt enigt om att denna ändring skulle göras och skolchefen fanns på plats gjordes denna ändring i direkt anslutning till sammanträdet.

När sedan protokollet skulle justeras av socialdemokraternas representant i arbetsutskottet påpekades att ”yrkandet” skulle tas in i protokollet. Detta godkändes dock inte av ordföranden och justeraren gjorde ett påpekande direkt i originalprotokollet men justerade inte paragrafen.

Kommunsekreteraren upprättade ett nytt original av paragrafen som återigen justerades av ordföranden. Därefter återkommer socialdemokraternas representant för justering av paragrafen och gör samma påpekande i originalprotokollet utan att justera paragrafen som fortfarande idag inte är justerad av justeringsmannen.

Dessa olika turer avseende justeringen av protokollet skapade naturligtvis en viss förvirring och när så handlingarna till kommunstyrelsen sändes ut blev det mycket riktigt en kopia av paragrafen utan justerarens protokollsanteckning som skickades.

– – –

Med hänvisning till vad som anförts ovan hemställer Timrå kommun om att ärendet lämnas utan åtgärd.

Till remissyttrandet fogades kopior av protokollshandlingar.

Mot den av kommunstyrelsen beslutade utformningen av remissyttrandet reserverade sig fem ledamöter i kommunstyrelsen (den socialdemokratiska

kommunstyrelsegruppen). I en skriftlig reservation anförde de bl.a. följande. Det är inte korrekt att det nya originalet av protokollet från arbetsutskottets sammanträde den 21 september 1999 förelades justeringsmannen. Denna handling förekommer första gången i kommunstyrelsens handlingar. Det första originalprotokollet med justeringsmannens notering återkommer första gången i samband med remissyttrandet till JO.

Socialdemokraterna i Timrå genom Gudrun Åkerdahl kommenterade remissyttrandet och vidhöll vad man tidigare framfört samt instämde i vad reservanterna i kommunstyrelsen yttrat till JO.

I beslut den 18 maj 2001 anförde *JO Berggren* bl.a. följande.

Vid sammanträden i kommunala nämnder skall protokoll föras på ordförandens ansvar (6 kap. 30 § och 5 kap. 57 § kommunallagen, 1991:900). Protokollet skall för varje ärende redovisa bl.a. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka och vilka beslut som har fattats (5 kap. 59 § kommunallagen). Ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet (5 kap. 61 § kommunallagen).

Kommunallagen innehåller inte några bestämmelser om skyldighet att föra protokoll vid utskotts sammanträden. Om särskilda protokoll förs vid sådana sammanträden är det dock enligt min mening naturligt att tillämpa föreskrifterna om protokollföring vid nämndsammanträden.

Justeringen av ett protokoll är en förutsättning för att de beslut som tagits upp i protokollet skall få verkställas. Justeringens funktion är att bekräfta att protokollet rätt återger vad som har hänt under sammanträdet. Det vanliga är att två ledamöter väljs att justera protokollet tillsammans med ordföranden. Det finns i och för sig inget krav på att ordföranden skall justera protokollet. Detta får dock anses vara självklart (se prop. 1990/91:117 s. 193). Uppstår det delade meningar mellan justerarna om protokollets riktiga lydelse får de olika meningarna antecknas i protokollet. Frågan om protokollet i sådana fall skall anses justerat beror på anmärkningarnas beskaffenhet. Om en anmärkning från någon av justerarna är av väsentlig betydelse bör detta föranleda att justeringen hänskjuts till det beslutande organet (se Paulsson m.fl., Kommunallagen, s. 225 f.).

Vid Timrå kommuns arbetsutskotts sammanträde den 21 september 1999 behandlades ett från barn- och utbildningsnämnden genom beslut den 25 augusti 1999 (§ 97) överlämnat förslag till skolplan för åren 1999–2002, vilket ärende senare skulle behandlas i kommunfullmäktige. I anmälan har framförts att ett yrkande vid sammanträdet om att det av skolplanen skulle framgå att elevernas arbetsmiljö var av stor betydelse inte har redovisats i protokollet. Av kommunstyrelsens remissyttrande framgår att arbetsutskottet inte betraktade den föreslagna ändringen som ett yrkande och att ordföranden i utskottet inte godkände att förslaget togs till protokollet som ett yrkande. Utskottet var enigt om ändringen och som jag har uppfattat saken gjordes den direkt i beslutsunderlaget från barn- och utbildningsnämnden. Utskottets beslut i den ifrågavarande paragrafen (Au § 108) formulerades på följande sätt. ”Arbetsutskottet föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta: God-

känna skolplan för åren 1999–2002 enligt barn- och utbildningsnämndens förslag.”

Utskottet har uppenbarligen gjort ett tillägg till barn- och utbildningsnämndens beslutade förslag till skolplan. Det var därför enligt min mening inte korrekt av utskottet att formulera beslutsmeningen på angivna sätt. I stället skulle utskottets uppfattning om elevernas arbetsmiljö ha kommit till uttryck i protokollet med utskottets beslut. Vidare skulle det yrkande som framställts i saken ha behandlats som ett yrkande i kommunallagens mening och redovisats i protokollet.

I fråga om den övriga handläggningen av protokollet från utskottssammanträdet råder delade meningar om huruvida den justeringsman som ville göra anmärkning i protokollet fick tillfälle att göra detta i det andra ”original” av protokollet som togs fram. Jag finner inte skäl att utreda detta ytterligare. Av kommunstyrelsens remissyttrande kan dock utläsas att justeringsmannens protokollsanteckning saknades i den version av protokollet som arbetsutskottet sände till kommunstyrelsen. Denna anmärkning skulle givetvis ha funnits med i handlingen.

En kommunal nämnds krav på särskild bevisning för beviljande av dispens från kommunens renhållningsordning har ansetts oförenligt med förvaltningsrättsliga principer om bevisprövning

(Dnr 4100-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Lars G Åkerberg klagomål mot Gatu- och räddningsnämnden i Värmdö kommun och uppgav följande. Hans hustru äger en fastighet i Värmdö kommun och hade ansökt om dispens enligt 36 § i kommunens renhållningsordning från kravet på sop- och latrinhämtning. Ansökan hade avslagits. För att bevilja sådan dispens i de fall då en fastighetsägare haft dispens i mer än tre år uppställer kommunen ett krav på att denne genom att redovisa uppsagda avtal avseende t.ex. el och telefon skall styrka att fastigheten är obebodd.

I anmälan kritiserade Lars G Åkerberg nämndens krav på särskild bevisning för att bevilja dispens och ifrågasatte också värdet av denna bevisning. Han framförde även andra klagomål mot Värmdö kommun m.fl.

Av till anmälan fogade handlingar framgick bl.a. följande. I en skrivelse från gatukontoret i Värmdö kommun den 2 december 1998 rubricerad ”Beträffande dispens från sophämtning på grund av obebodd fastighet i mer än 3 år” och undertecknad av renhållningschefen Leif Lundin redogjordes för förutsättningarna för beviljande av dispens. I skrivelsen angavs bl.a. att fastighetsägare ombads ”att redovisa styrkta skäl till att fastigheten även under 1999 kommer att vara obebodd, t.ex. att el- och teleabonnemang är uppsagda eller liknande, för att dispens skall kunna erhållas”. Lars G Åkerberg hade den 30 december 1998 för sin hustrus räkning ansökt om dispens på en av Värmdö kommun upprättad förtryckt blankett benämnd ”Intyg obebodd fas-

tighet”. Han intygade i ansökan att fastigheten inte skulle utnyttjas under år 1999. I en skrivelse den 4 januari 1999 framförde gatukontoret att ansökan var ofullständig och hänvisade till vad som hade anförts i den av gatukontoret tidigare utsända skrivelsen. Vidare angavs att om komplettering inte hade kommit in senast ett angivet datum skulle ansökan komma att avslås. Genom delegationsbeslut den 20 januari 1999 avslog nämnden ansökan med motiveringen att den var ofullständig.

Utredning

Anmälan remitterades till Gatu- och räddningsnämnden i Värmdö kommun bl.a. beträffande vad Lars G Åkerberg hade anfört avseende det krav för beviljande av dispens från renhållningsordningen som nämnden uppställt genom att fastighetsägare på särskilt sätt skulle styrka att fastigheten skulle komma att vara obebodd.

Gatu- och räddningsnämnden beslutade den 14 december 1999 att som svar på remissen endast meddela att dispens för obebyggd fastighet hade beviljats för år 1999 enligt gatu- och räddningsnämndens beslut § 244 samt att nämnden enligt samma beslut uppdragit till gatukontoret att se över rutinerna för kontroll av dispenser.

Eftersom gatu- och räddningsnämnden sålunda inte hade yttrat sig i det avseende som angavs i remissen beslutade JO om förnyad remiss till nämnden.

I ett den 22 februari 2000 beslutat yttrande anförde gatu- och räddningsnämnden följande (bilagan utesluten här).

1) Gatu- och räddningsnämndens arbetsutskott beslutade 1996-01-16 om ytterligare kontroll av de som haft dispens mer än tre år. Sedan beslutet togs har gatukontoret tagit över abonnentregistren i egen regi. Detta har gjort det möjligt att förbättra rutinerna för kontroll av dispens utan att kräva in bevis på att el-abonnemang har sagts upp eller liknande. Därför gäller inte dessa rutiner längre. Nuvarande rutiner biläggs detta protokoll.

– – –

Lars G Åkerberg kommenterade remissyttrandet.

I beslut den 15 juni 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Nämndens krav på särskild bevisning

Jag vill inledningsvis klargöra att granskningen i denna del enbart har tagit sikte på principiella frågor beträffande gatu- och räddningsnämndens krav på att fastighetsägare skulle förebringa särskilda handlingar för att styrka att en fastighet skulle komma att vara obebodd.

Gatu- och räddningsnämnden har genom två remisser uppmanats att yttra sig över Lars G Åkerbergs klagomål avseende det av nämnden tillämpade kravet på särskild bevisning. Trots detta kan jag konstatera att nämnden i remissyttrandena inte har berört varken grunderna för eller lämpligheten av detta krav. Av det senare remissyttrandet framgår att nämnden inte längre tillämpar det särskilda beviskravet. Yttrandet ger emellertid intrycket av att skälet därtill är att nämndens rutiner rörande dispensärenden har förbättrats

och att nämnden därför anser att det inte längre finns något behov av ett särskilt krav på bevisning.

Inom förvaltningsrätten liksom inom rättsordningen i övrigt gäller principen om fri bevisföring. Den innebär att en part i ett mål eller ett ärende är fri att åberopa olika slag av bevisning till stöd för sin sak. Undantag härifrån gäller endast om det av en specialförfattning framgår att en omständighet endast kan styrkas på visst sätt – med ett visst bevismedel. Principen om fri bevisföring kompletteras av principen om fri bevisvärdering; myndigheterna får vid prövningen fritt bedöma värdet av den framlagda bevisningen. De nu nämnda principerna brukar med ett gemensamt namn kallas den fria bevisprövningens princip (se bl.a. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u. s. 75 f.).

Det av gatu- och räddningsnämnden tillämpade kravet på viss bevisning har inte haft stöd i någon författning. Det särskilda beviskravet har föranlett att prövningen blivit alltför begränsad; att en fastighetsägare inte kan förebringa handlingar som visar att el- och telefonabonnemang eller liknande har sagts upp utesluter inte att fastighetsägaren på annat sätt kan göra sannolikt att fastigheten kommer att vara obebodd. Nämndens rutiner för prövning av dispensärenden har således enligt min mening inte varit förenliga med principerna för bevisprövning inom förvaltningsrätten.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kritik mot socialtjänstemän som utan samtycke från klienten tagit kontakt med anhöriga till denne för att diskutera klientens personliga förhållanden

(Dnr 4523-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Anna Persson (fingerat namn) klagomål mot tjänstemän vid Socialnämnden i Sundsvalls kommun angående sekretessbrott m.m. Hon anförde därvid bl.a. följande. Socialtjänstinspektören Åke Pettersson och socialsekreterarna Ove Dückhow och Ove Engberg vid bostadssociala gruppen (BOS-gruppen) jämte 1:e socialsekreteraren Jan Gerhardsen och socialsekreteraren Anna-Lena Norberg vid socialtjänsten Selånger har brutit mot tystnadsplikten. Tjänstemännen hade besökt Anna Perssons 22-årige son och hans sambo i september 1999 och talat om henne. Samtalet fortsatte därefter på socialkontoret. Åke Pettersson hade talat med Anna Perssons far i telefon vid ett flertal tillfällen under september och oktober 1999. Han hade också ringt till en läkare vid Sundsvalls sjukhus och frågat vilka kontakter hon hade där.

Anna Persson anförde därutöver att tjänstemännen även i övrigt hade uppträtt olämpligt och att hon på grund härav hade känt sig djupt kränkt och förnedrad.

Utredning

Inledningsvis infordrades personakten avseende år 1999. Därefter anmodades Socialnämnden i Sundsvalls kommun att inkomma med utredning och yttrande över det som anfördes i anmälan. I ett remissvar anförde socialnämnden bl.a. följande.

/– – –/

Persson hävdar att brott mot sekretessen har skett i tre olika sammanhang: i samband med ett besök hos hennes 22-årige son i september 1999, vid upprepade telefonsamtal som Åke Pettersson haft med hennes far samt vid ett telefonsamtal som Åke Pettersson haft med en läkare vid Sundsvalls sjukhus. Persson hävdar dessutom att hon haft svårt att prata med tjänstemännen, att hon fått ”direkta oförskämdheter kastade rakt i ansiktet” och därför känt sig kränkt och förnedrad.

/– – –/

Eftersom boende i jourlägenhet endast ska vara tillfälligt och eftersom Persson vägrade betala några hyror och heller inte medverkade till att försöka finna en lösning på sin boendesituation blev BOS-gruppens handläggare tvungna att söka andra lösningar. Den som bor i en möblerad jourlägenhet saknar besittningsskydd och det skulle därför ha varit möjligt att helt enkelt

byta lås i lägenheten. Detta valde man dock att inte göra utan tog i stället kontakt med kvinnans 22-årige son för att be honom prata med sin mor och för att försöka få henne att förstå läget. Det var Ove Engberg och Åke Pettersson som hade dessa kontakter med sonen. Telefonkontakterna med kvinnans far skedde i samma syfte, men här var det fadern själv som tog den första kontakten, därefter ringde Åke Pettersson honom vid ytterligare ett tillfälle. Ove Dückhow har däremot inte haft någon kontakt med vare sig sonen eller fadern. Detsamma gäller de båda handläggarna i distrikt Selånger, Jan Gerhardsen och Anna-Lena Norberg.

Inte heller sonens och faderns ansträngningar gav något resultat. Socialtjänsten anmälde därför ärendet till överförmyndarnämnden och hade via telefon samråd med en läkare vid psykiatriska kliniken. Sjukvårdspersonal gjorde även ett hembesök som blev resultatlöst eftersom Persson tackade nej till hjälpinsatser från psykiatrin. I början av december lämnade Persson jourlägenheten utan att meddela sig och socialtjänsten har därefter inte känt till var hon vistats.

Av redogörelsen framgår att Persson i praktiken ockuperade socialtjänstens jourlägenhet och vägrade varje form av samverkan för att hitta en lösning på sin boendesituation. Hon uppträdde dessutom hotfullt och aggressivt vid de sammanträffanden som bostadssociala gruppens handläggare hade med henne. Ett av hoten bedömdes f.ö. så allvarligt att en polisanmälan har gjorts.

Kontakterna med Perssons son och far var direkt föranledda av kvinnans aggressiva attityd till handläggarna och hennes vägran att medverka till en lösning av sin bostadssituation. BOS-gruppens uppdrag i detta fall är närmast att likna vid en hyresvärds uppgift gentemot en hyresgäst och innehållet i samtalen har styrts av detta; samtalen har hållits på en strikt saklig nivå och endast berört de frågor som varit nödvändiga att beröra för att lösa den akuta boendeproblematiken. Bostadssociala gruppens handläggare har heller inte haft sådan kännedom om Perssons personliga förhållanden eller medicinska status att man haft integritetskränkande information att avslöja. De kontakter som togs med såväl sonen, fadern och psykiatriska kliniken bedömdes aldrig vara till men för Persson.

Persson säger också i sin anmälan att hon känner sig djupt kränkt av socialtjänstens bemötande, att tjänstemännen varit oförskämda, inkompetenta och med sina attityder visat att de uppfattat henne som missbrukare, kriminell och psykiskt sjuk. På detta kan svaras att ingen av handläggarna medvetet har givit uttryck för uppfattningen att Persson vare sig skulle vara missbrukare eller kriminell. Däremot har man ifrågasatt hennes psykiska hälsotillstånd och på olika sätt försökt förmå henne att medverka till en förändring av både sina sociala och medicinska förhållanden.

I beslut den 10 november 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Enligt huvudregeln i 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretesskyddet gäller såväl gentemot enskild som annan myndighet. Det är den enskildes subjektiva uppfattning som utgör utgångspunkten för bedömningen av om men föreligger eller inte. Därför kan även uppgifter som för flertalet framstår som harmlösa omfattas av sekretess.

Den aktuella bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket i huvudsak innebär att uppgifter om enskilds personliga förhållanden inte kan

lämnas ut utan den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. I förevarande sammanhang finns det anledning att nämna ett sådant undantag i 1 kap. 5 § sekretesslagen, nämligen att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Som framgår av det ovanstående gäller sekretessbestämmelsen i 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen *socialtjänst*. I tredje stycket samma lagrum anges bl.a. att med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. I förevarande fall innefattas självfallet i begreppet den verksamhet som bedrivs av socialtjänsten i Selånger. När det gäller BOS-gruppen framgår av remissvaret att nämnden anser att gruppens uppdrag i förevarande fall är att likna vid en hyresvärds uppgift gentemot en hyresgäst. Det är emellertid uppenbart att BOS-gruppens verksamhet är att hänföra till socialtjänst i sekretesslagens mening. Gruppen är organiserad under socialnämnden och verksamheten synes innebära bl.a. att bostadslösa personer får hjälp av socialnämnden i akuta situationer. De till JO anmälda tjänstemännen omfattas alltså av sekretessen enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen.

Kontakterna med Anna Perssons son

Enligt socialnämnden var det endast Åke Pettersson och Ove Engberg som hade vissa kontakter med Anna Perssons son. Jag har inte funnit skäl att betvivla denna uppgift. Syftet med deras kontakt var, enligt remissvaret, att få hjälp av sonen att förklara läget för Anna Persson och få henne att förstå detta. Även om syftet var vällovligt utgår jag från att samtalet med sonen inte var möjligt att föra utan att röja sekretessbelagda uppgifter om Anna Perssons personliga förhållanden, framför allt rörande hennes bostadsförhållanden. Det har inte framkommit att Anna Persson hade lämnat samtycke till kontakten. Tvärtom framgår det att Anna Persson tidigare hade förklarat för socialsekreteraren Anna-Lena Norberg att hon inte ville att sonen skulle informeras om hennes situation (journalanteckning i personakten den 26 mars 1999). Vidare antecknades att socialtjänsten inte fick lämna ut några uppgifter om henne. Även om det inte finns något som tyder på att Åke Pettersson och Ove Engberg skulle ha känt till Anna Perssons inställning i den delen, kan det inte ha stått klart att uppgifter om Anna Perssons personliga förhållanden kunde röjas för sonen utan samtycke från henne. Det saknar därvid betydelse att det, enligt socialnämndens uppfattning, inte var fråga om integritetskränkande uppgifter.

Det förelåg således sekretess gentemot Anna Perssons son. Enligt vad som har framkommit i utredningen hos JO fanns det inte någon laglig förutsättning att ändå kontakta och lämna uppgifter till honom.

Kontakterna med Anna Perssons far

Enligt remissvaret hade Åke Petterssons kontakt med Anna Perssons far samma syfte som kontakten med sonen. Av remissvaret framgår att det var

fadern som tog den första kontakten och att Åke Pettersson vid ett senare tillfälle hade ett telefonsamtal med honom. Även denna kontakt måste ha föranlett upplysningar från Åke Pettersson till fadern om Anna Perssons personliga förhållanden. Jag gör här samma bedömning som beträffande kontakten med och uppgifterna till sonen.

Kontakten med läkare

Av remissvaret följer att socialtjänsten hade kontakt med en läkare vid psykiatriska kliniken för samråd och att sjukvårdspersonal genomförde ett hembesök hos Anna Persson. Hembesöket ledde dock inte till någon åtgärd eftersom hon avböjde frivilliga insatser. Av journalanteckningarna framgår att socialtjänsten hade varit i kontakt med psykiatrin vid flera tillfällen, bl.a. efter Anna Perssons uttryckliga begäran (den 23 september 1999) och för bedömning om det förelåg förutsättningar för psykiatrisk tvångsvård (den 22 mars 1999). I en situation där det kan vara aktuellt med psykiatrisk tvångsvård har socialtjänsten viss möjlighet att med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen och i vissa nödsituationer vidarebefordra uppgifter till psykiatrin utan den enskildes samtycke (se t.ex. prop. 1981/82:186 s. 46).

Mot bakgrund av det anförda, och då Anna Persson inte närmare har angett när sekretessbrottet skulle ha skett, ger utredningen inte underlag för någon kritik i denna del.

Övrigt

Av remissvaret framgår det att socialtjänsten har varit i kontakt med överförmyndarnämnden. Av 42 § andra stycket socialtjänstförordningen (1981:750) följer bl.a. att socialnämnden skall anmäla till överförmyndaren om den finner att god man eller förvaltare bör förordnas för någon. I den situationen får följaktligen sekretessen ge vika i den mån uppgifterna behövs som underlag till en sådan anmälan.

I övrigt vill jag tillägga följande. Inom socialtjänstlagstiftningen finns det en grundläggande princip om helhetssyn. Helhetssynen avser flera dimensioner, bl.a. att socialtjänsten skall beakta den enskildes totala sociala situation. Med hänsyn härtill har jag självfallet inte någon invändning mot tjänstemännens försök att motivera Anna Persson att medverka till en förändring av hennes sociala och medicinska situation. Det är emellertid en svår balansgång mellan respekten för den enskildes integritet å ena sidan och försöken att motivera för vård å andra sidan. Jag förutsätter att såväl socialnämnden som tjänstemännen är medvetna om att en tjänsteman vid en myndighet skall uppträda oklanderligt mot allmänheten. Det som Anna Persson har anfört i den delen föranleder inte något vidare uttalande från min sida.

Av det anförda framgår att Åke Pettersson och Ove Engberg, trots sekretess, har kontaktat och lämnat uppgifter till Anna Perssons far och son. Det har emellertid inte framkommit annat än att syftet med kontakterna har varit att finna en lösning på den akuta bostadsfrågan. Jag finner inte skäl att vidta

någon ytterligare åtgärd i saken, utan nöjer mig med den kritik som följer av det anförda.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO

(Dnr 258-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte T.A. och E.A. om sekretesslagens (1980:100) bestämmelser medgav att en kommun till en representant för PRO lämnade ut uppgifter om namn, adress och telefonnummer beträffande personer med pågående biståndsinsats i form av hemtjänst.

Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick bl.a. följande. T.A:s och E.A:s son, som är handikappad, hade erhållit brev från PRO med en förfrågan om han ville medverka i PRO:s ”Syneförrättning 99”, en urvalsundersökning av hemtjänsten för äldre i Enköpings kommun. Varken T.A., E.A. eller deras son hade samtyckt till att uppgifter om sonen fick lämnas ut till PRO.

Utredning

Vård- och servicenämnden i Enköpings kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i T.A:s och E.A:s anmälan till JO. Nämnden beslutade att anta ett yttrande från kommunjuristen som sitt eget remissvar. I remissvaret anfördes huvudsakligen följande (hänvisning till bilagor har här utelämnats).

Vid kontakt med ordföranden i PRO:s samorganisation i Enköping Gunnar Svensson framkommer följande:

PRO:s riksorganisation i Stockholm omfattande 980.000 medlemmar i landet har gjort en landsomfattande undersökning omfattande samtliga kommuner beträffande hur vård och omsorgen fungerar i hemtjänsten. Innan undersökningen startade har kontakter skett med Svenska kommunförbundet. Därefter har riksorganisationen begärt hjälp från lokalorganisationen PRO:s samorganisation i Enköping vid genomförandet av undersökningen. Samorganisationen har i Enköping ca 1.700 medlemmar.

Ordföranden i PRO:s samorganisation i Enköping Gunnar Svensson har kontaktat vård- och serviceförvaltningen samt mottagit en förteckning över slumpvis utvalda 150 personer som erhåller hemtjänst från kommunen. Gunnar Svensson har vid tillfället 1999-10-29 undertecknat ett sekretessbevis. Den aktuella listan har härefter endast ordföranden Gunnar Svensson haft tillgång till. De aktuella personerna har kontaktats via brev och förutsättningen för att delta i undersökningen var att medgivande inhämtats från var och en.

Vård- och serviceförvaltningen menar att sekretesslagen har hanterats på ett korrekt sätt och därvid åberopas särskilt 1 kap 6 § samt 14 kap 9 och 10 §§.

Justitieombudsmannen har även behandlat en likartad fråga i JO 1982/83 sid 238.

Om JO finner att sekretesslagen ej har hanterats på ett korrekt sätt är självfallet vård- och serviceförvaltningen beredd att tillmötesgå de bedömningar justitieombudsmannen kan göra.

Till remissvaret hade fogats kopior på PRO:s anvisningar inför ”syneförättningen”, PRO:s samorganisation Enköping brev till de utvalda hemtjänsttagarna jämte frågeformulär samt en handling undertecknad av ordföranden Gunnar Svenssson med förbehåll om sekretess.

T.A. och E.A. yttrade sig över remissvaret.

JO tog del av kommunens handlingar i saken, bl.a. PRO:s skrivelse, adresserad till landets samtliga kommuner, med en begäran om hjälp från kommunen angående urvalsförfarandet. En kopia av PRO:s skrivelse fogas som bilaga till detta beslut (utelämnas här).

I beslut den 30 januari 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt huvudregeln i 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Uppgift om att en viss person erhåller bistånd i form av t.ex. hemtjänst är en sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som typiskt sett omfattas av sekretessbestämmelsen.

Lagrummet innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket i huvudsak innebär att uppgifter om enskilds personliga förhållanden inte kan lämnas ut utan den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. I förevarande sammanhang finns det anledning att även nämna bestämmelserna om förebehåll i 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen som har följande lydelse.

Finner myndighet att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild, kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, skall myndigheten uppställa sådant förbehåll när uppgiften lämnas till honom.

Bakgrunden till och syftet med PRO:s undersökning av hemtjänst för äldre framgår av den skrivelse från PRO som skickats till landets kommuner, bl.a. Enköpings kommun. PRO har i skrivelsen angett följande om urvalsförfarandet.

PRO hemställer om hjälp från kommunen vid urvalsförfarandet samt att *kommunen vidarebefordrar* (min kursivering, JO:s anm.) PRO:s brev till de personer som blivit utvalda att ingå i undersökningen. Tillvägagångssättet vid urvalsdragningen m m redovisas i bilaga (här utelämnad, JO:s anm.). Lokala PRO-organisationer kommer därefter att ta kontakt med respektive kommun för en genomgång av materialet.

Enligt PRO:s skrivelse skulle sålunda varje hemtjänsttagare få del av PRO:s brev och frågeformulär utan att PRO kände till deras identitet. Enköpings kommun valde emellertid ett annat tillvägagångssätt. Av utredningen framgår att kommunen gjorde ett slumpmässigt urval av hemtjänsttagare och därefter – utan kontakt med dem som valts ut – överlämnade uppgifter om deras namn, adress och telefonnummer till Gunnar Svensson, ordförande i PRO:s samorganisation i Enköping. Förfarandet innebar att de utvalda hemtjänsttagarna saknade möjlighet att uttala sin mening om att uppgifterna om namn, adress och telefonnummer lämnades ut till PRO:s representant. Vidare underlät kommunen att granska åldern på de hemtjänsttagare som ingick i underlaget för det slumpmässiga urvalet. Eftersom PRO särskilt hade angett att undersökningen avsåg äldre hemtjänsttagare borde en sådan granskning ha gjorts så att inte även andra hemtjänsttagare kom att ingå i urvalet.

Nästa fråga är om de sekretesskyddade uppgifterna var av sådan natur att de kunde lämnas ut till PRO:s representant trots att samtycke från de berörda hemtjänsttagarna inte förelåg.

Nämnden har i sitt remissvar hänvisat till ett JO-beslut redovisat i JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 238. I beslutet behandlas tillämpningen av 1 kap. 5 § och 1 kap. 6 § sekretesslagen. Enligt 1 kap. 5 § får en uppgift, oberoende av sekretess, lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Den situationen är inte för handen i förevarande fall. När det gäller 1 kap. 6 § sekretesslagen avser denna bl.a. sekretess för person som för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i en myndighets verksamhet och därvid fått kännedom om uppgiften. Såvitt framgår av utredningen har inte Gunnar Svensson genomfört den aktuella undersökningen för det allmännas räkning. Han har inte heller deltagit i nämndens verksamhet. Den angivna sekretessbestämmelsen äger följaktligen inte tillämpning när det gäller sekretesskyddet för de uppgifter som lämnades till Gunnar Svensson.

I den proposition som låg till grund för sekretesslagen (prop. 1979/80:2, s. 181) anförde föredragande statsrådet att en adressuppgift i regel inte var av så känslig natur att det kunde anses medföra men för den enskilde att den lämnades ut. Han anförde även att det i allmänhet inte skulle komma att gälla sekretess i ärenden om fördelning av pensionärsbostäder och daghemsplatser (barnomsorgen hänfördes då till socialtjänsten, JO:s anm.). Vidare kan nämnas att Regeringsrätten i två rättsfall (RÅ 1984 Ab 140 och RÅ 1990 not 253) – under den tid då barnomsorg var att hänföra till socialtjänst – fann att uppgifter om namn och adress på barn som erhöll barnomsorg i kommunen kunde lämnas ut utan hinder av bestämmelserna i 7 kap. 4 § sekretesslagen.

En biståndsinsats i form av hemtjänst bygger på en bedömning i varje enskilt fall och kan inte jämföras med uppgifter om fördelning av pensionärsbostäder och daghemsplatser eller utlämnande av namn och adress på barn som får barnomsorg i en kommun. En viss jämförelse kan emellertid göras med uppgifter om barn som erhållit social förtur till barnomsorg. Även i sådana ärenden förekommer en bedömning i varje enskilt fall. I propositionen anförde föredragande statsrådet att vissa sådana förtursfall kunde vara av så känslig natur att sekretessregeln hindrade att uppgifter om enskilda lämnas ut (prop.

1979/80:2 s. 181). I ett rättsfall fann emellertid Regeringsrätten (RÅ 1989 not 58) att uppgift om födelseår och födelsemånad avseende barn som hade erhållit förtur till barnomsorg kunde lämnas ut. Av rättsfallet kan man inte dra den slutsatsen att även andra uppgifter om barn som erhållit förtur skulle kunna lämnas ut.

Även om frågan som är aktuell i förevarande fall inte får någon lösning vid en genomgång av förarbeten och rättspraxis, kan man utan vidare säga att det påfordras en restriktiv syn i fråga om möjligheten att lämna ut uppgifter om en person när dennes rätt till biståndsinsats bygger på en bedömning i det enskilda fallet.

I förevarande fall lämnades ut uppgifter om 150 hemtjänsttagare. Genom utlämnandet röjdes att dessa namngivna personer hade en insats i form av hemtjänst. Vidare lämnades uppgifter om deras adresser och telefonnummer. Jag kan inte komma till någon annan slutsats än att det inte stod klart att uppgifterna kunde lämnas ut utan att respektive hemtjänsttagare eller någon honom närstående led men.

Den fråga som kvarstår är om kommunens beslut om förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen vid utlämnande av uppgifterna innebar att risken för men undanröjdes.

I samband med utlämnande av uppgifterna undertecknade Gunnar Svensson en handling med följande innehåll.

Jag har från vård- och serviceförvaltningen mottagit en förteckning över 150 personer som erhåller hemtjänst från kommun.

Jag är införstådd med att jag genom mottagandet av denna förteckning med avseende på innehållet i förteckningen omfattas av sekretessbestämmelserna i 7 kap § 4 i sekretesslagen samt intygar härmed att jag har tagit del av information om detta.

Hur ett beslut om förbehåll skall utformas är beroende bl.a. av uppgifternas art, vem som mottar dem och i vilket syfte uppgifterna begärs. Förbehållet skall utformas som ett regelrätt beslut från myndighetens sida och bör inte ges den formen att sökanden får skriva på en utfästelse att inte lämna ut uppgifter. Beslutet om förbehåll skall innehålla nödvändiga villkor för myndighetens utlämnande av uppgifterna med angivande av bl.a. hur mottagaren får använda dem. Det är inte tillräckligt att endast hänvisa till en bestämmelse i sekretesslagen (se vidare Regner, Göran, m.fl. ”Sekretesslagen – En kommentar”, suppl. 5, s. 14:62 f.). Jag kan konstatera att förbehållet i förevarande fall inte hade utformats som ett formellt beslut och att den handling som Gunnar Svensson undertecknade inte heller till sitt innehåll uppfyllde de krav som måste uppställas.

Med hänsyn till syftet med PRO:s undersökning och då den som erhöll uppgifterna representerade PRO, har jag viss förståelse för att kommunen avseende de äldre hemtjänsttagarna bedömde att risken för men undanröjdes i och med ett förbehåll enligt den nämnda bestämmelsen. Utrymmet för att genom ett beslut om förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen undanröja risken för men är emellertid i allmänhet starkt begränsat inom socialtjänsten och i övrigt när det gäller sekretessbestämmelser med s.k. omvänt skade-

rekvisit. Mot den bakgrunden är jag för egen del av den uppfattningen att det inte heller med ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen kunde ha stått klart att uppgifterna kunde röjas utan att varje enskild hemtjänsttagare eller någon honom närstående led men. Med den ståndpunkten saknade kommunen möjlighet att lämna ut uppgifterna även om beslut om förbehåll hade meddelats på ett formellt riktigt sätt.

Avslutningsvis vill jag anföra följande. Jag ser positivt på undersökningar av förevarande slag som från brukarperspektivet kan ge ett bidrag i frågan om kvaliteten på den vård och omsorg som det allmänna tillhandahåller. Denna kunskap är inte minst viktig för kommunen själv, som enligt 7 a § socialtjänstlagen (1980:620) har ansvaret för att kvalitetssäkra verksamheten. Undersökningarna måste emellertid ske med beaktande av bestämmelserna om sekretess och med respekt för de enskildas integritet. Jag kan konstatera att den ifrågavarande undersökningen hade varit möjlig att genomföra på ett sätt som tog till vara dessa intressen om kommunen hade gått till väga såsom PRO hade föreslagit i sin skrivelse. Kommunen valde ett annat tillvägagångssätt som – enligt vad jag tidigare har anfört – ger mig skäl att vara kritisk mot kommunens hantering av frågan.

Ärendet avslutas.

Socialförsäkring

Fråga om försäkringskassas deltagande i möte för samråd beträffande enskild (rehabiliteringsmöte)

(Dnr 913-2000)

JO Pennlöv meddelade den 29 januari 2001 ett beslut med detta innehåll.[2]

Initiativet

I en remiss, ställd till Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa, anfördes bl.a. följande.

A.N., född 1954, har till JO skickat in ett antal handlingar och hemställt att JO skall granska om hans ärenden har handlagts ”rättsenligt”. JO har därefter infordrat vissa handlingar ur socialförvaltningens personakt rörande A.N.

Enligt handlingarna hölls ett möte den 27 oktober 1998 vid vilket A.N:s personliga förhållanden förefaller ha diskuterats. Vid mötet närvarade Mikael Wallin och Tommy Löfgren från vuxenpsykiatrin vid Kramfors–Sollefteå hälso- och sjukvård, Olle Widerberg och Maj-Britt Runesson från socialförvaltningen i Sollefteå kommun samt Gudrun Eriksson från Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa. Enligt A.N:s egna uppgifter kände han inte till att mötet hölls.

JO Jan Pennlöv har beslutat att inom ramen för ett initiativärende närmare utreda saken såvitt avser försäkringskassan.

Utredning

Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa anmodades att inkomma med utredning och yttrande beträffande förutsättningarna för och lämpligheten av att medverka och diskutera A.N:s förhållanden vid det nämnda mötet.

Samma dag anmodades Socialnämnden i Sollefteå kommun (JO:s dnr 167-2000) och Kramfors–Sollefteå hälso- och sjukvårdsförvaltning, Västernorrlands läns landsting, (JO:s dnr 914-2000) att inkomma med utredning och yttrande angående samma sak. Kopior av beslut i dessa ärenden fogas som bilagor till detta beslut.

I sitt remissvar anförde försäkringskassan, genom direktören Lars Andersson, huvudsakligen följande (hänvisningar till bilagor har här utelämnats).

Försäkringskassan lämnar följande yttrande

Försäkringskassans rehabiliteringshandläggare i Ramsele kallades till ett rehabiliteringsmöte som skulle äga rum den 27 oktober 1998.

I kassans journalanteckningar framkommer bl. a. att anledningen till mötet var att sjukvårdsförvaltningens ena representant önskade diskutera huruvida A.N., som ju inte var närvarande, skulle kunna ansöka om förtidspension/sjukbidrag.

(Man kan i efterhand fråga sig om detta möte som psykologen sammankallade till var ett "rehabiliteringsmöte" eller en sondering av kassans regler vid

[2] I beslutet hänvisas till två beslut som JO André meddelade samma dag. Dessa har inte tagits med här.

ansökan om förtidspension/sjukbidrag, vilken i så fall lika gärna kunde ha gjorts per telefon.)

Enligt uppgift från kassans representant var detta möte kort och det enda som avhandlades var frågan om ansökan om förtidspension/sjukbidrag.

Försäkringskassans övriga kommentarer

Försäkringskassan Västernorrland har under många år tillämpat den arbetsmetoden i rehabiliteringsverksamheten att man tillsammans med den försäkrade planerar rehabiliteringen. Detta arbetssätt för naturligt med sig att det framstår som främmande för kassans rehabiliteringspersonal att med andra aktörer vid ett rehabiliteringsmöte diskutera en enskilds personliga förhållanden utan att denne är närvarande.

Inom kassan har tidigare förts diskussioner huruvida generella skrivningar om utlämnande av handling/uppgift till andra myndigheter skulle kunna användas i rehabiliteringsverksamheten innebärande att den försäkrade inte skulle behöva vara med vid varje möte. Ett slags generellt sekretessmedgivande.

Detta har dock avvisats med den motiveringen att sekretessmedgivande inte kan ges generellt samt för att en rehabilitering skall lyckas måste den ske i samarbete och i totalt samförstånd med den försäkrade.

Det är alltså helt givet att målsättningen för rehabiliteringsverksamheten skall vara ett nära samarbete med den försäkrade. Frågor uppstår dock emellanåt hur rehabiliteringsarbetet, planering och utredning, skall bedrivas i de, i och för sig få, fall där den försäkrade av olika anledningar inte medverkar.

Till remissvaret fogades kopior av vissa journalanteckningar.

Socialnämndens och hälso- och sjukvårdsförvaltningens remissvar har återgetts i de till detta beslut bilagda kopiorna av JO Kerstin Andrés beslut i ärendena med dnr 167-2000 och 914-2000.

Bedömning

Bestämmelserna om sekretess inom socialförsäkringsområdet finns i 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100). Enligt paragrafen gäller sekretess hos allmän försäkringskassa i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring beträffande uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Av den samlade utredningen hos JO drar jag den slutsatsen att den tjänsteman som deltog från försäkringskassans sida inte berörde några uppgifter om A.N:s hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som inte redan var kända av de två andra myndigheter som var representerade vid mötet. Därmed kan det inte heller ha förekommit något brott mot sekretessbestämmelserna eftersom tjänstemannen från försäkringskassan inte röjde några uppgifter.

Deltagandet i mötet är dock inte fritt från invändningar. I 22 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring anges att kassan, om den försäkrade medger det, i arbetet med rehabiliteringen skall samverka med bl.a. hälso- och sjukvården och socialtjänsten. I förarbetena understryks vikten av att den försäkrade ger sitt samtycke. I specialmotiveringen till 22 kap. 5 § AFL uttalas bl.a. följande (prop. 1990/91:141 s. 90 f.).

Kassan skall i arbetet med rehabiliteringen samarbeta med arbetsgivare, arbetstagarorganisationer, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, arbetsmarknadsmyndigheter och andra myndigheter om 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 inledningsskede bör skaffa den enskildes 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 aktuella rehabiliteringsmötet var sammankallat av hälso- och sjukvården. Kallelsen gick till försäkringskassans rehabiliteringshandläggare i Ramsele och mötet måste, i vart fall initialt, ha uppfattats som ett formellt rehabiliteringsmöte där bl.a. bestämmelserna i 22 kap. 5 § AFL var tillämpliga. Handläggaren borde följaktligen ha undersökt A.N:s inställning till försäkringskassans samarbete med socialnämnden och hälso- och sjukvården.

Avslutningsvis ser jag med tillfredsställelse på att försäkringskassan har den uttalade målsättningen att rehabiliteringsverksamheten skall ske i ett nära samarbete med den försäkrade.

Övriga områden

Pliktverkets handläggning av en begäran om att få ut vissa uppgifter m.m.

(Dnr 4052-2000)

I ett beslut den 14 maj 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

S.L. har uttryckt missnöje med att Pliktverket inte för en viss typ av statistik rörande värnpliktsutbildningen, bl.a. avseende hur många i varje årskull som tagits ut till utbildning under ett antal år tillbaka i tiden. Han har vidare klagat på att Pliktverket begärt 780 kr per timme på löpande räkning för att ta fram de uppgifter han efterfrågat.

Utredningen

Efter remiss har Pliktverket, generaldirektören Jan Tånneryd, anfört bl.a. följande.

Inledning

S.L. har i skrivelse till JO bl.a. uppgett att han ”vill veta det juridiska underlaget för att offentlighetsprincipen skall kunna kringgås genom att myndigheter avgiftsbelägger uppgifter om resultatet av sin egen verksamhet med dels orimliga kostnadsnivåer, dels ospecificerade anbud vad gäller totalkostnaden”.

Bakgrund

S.L. tillskrev Pliktverket och begärde viss statistik avseende värnpliktsutbildningen. Statistiken avsåg förhållandena för 20 år tillbaka i tiden (se bilaga 1) (bilagan utelämnad i JO:s beslut).

– – –

Pliktverkets bedömning

Skyldigheten att lämna ut begärda uppgifter

Pliktverket har naturligtvis en skyldighet – liksom andra myndigheter – att lämna ut allmänna handlingar. Den enda ersättning som kan tas ut är avgifter för kopior och avskrifter av handlingarna.

Den statistik som S.L. efterfrågar finns dock inte, vare sig som upprättad vid eller inkommen till myndigheten. Någon skyldighet att upprätta nya handlingar på grundval av uppgifter som finns i befintliga handlingar har Pliktverket inte.

Beträffande en mindre del av de begärda uppgifterna (statistik för åren 1998–2000) utgör de s k potentiella handlingar vid myndigheten. Informationen finns i verkets datoriserade system och kan göras tillgänglig efter visst arbete. Tidsåtgången och kostnaden för detta arbete innebär dock att åtgärderna inte kan anses rutinbetonade, varför myndigheten inte heller bör anses skyldig att lämna ut dessa uppgifter.

Särskilt om avgifter

De uppgifter om mönstrade och inskrivna årskullar som Pliktverket förfogar över utgör ett attraktivt material för forskningen, framförallt den medicinska. Verket får ofta förfrågningar om olika typer av sammanställningar och statistik. Pliktverket har dock inte regeringens uppdrag att biträda forskningen på detta sätt och erhåller följaktligen inte heller anslag för den typen av verksamhet. I de fall verket utför sådant arbete tas därför avgifter regelmässigt ut. Det skall understrykas att avgifter naturligtvis inte tas ut om uppgifterna redan finns i allmänna handlingar som skall lämnas ut enligt offentlighetsprincipen. Pliktverket säljer inte heller uppgifter som skall utnyttjas i kommersiellt syfte utan det är just forskningens behov som skall tillgodoses.

Stödet för att ta ut avgift för den här typen av information finns i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

Avgifternas storlek bestäms enligt den princip om full kostnadstäckning som gäller för myndigheter i dessa sammanhang. Pliktverket samråder årligen med Ekonomistyrningsverket beträffande avgiftssättningen.

Handläggningen

Som utvecklats ovan har Pliktverket uppfattat det som att S.L. accepterat verkets besked och återtagit sin begäran om att få ut statistik. Pliktverket kommer naturligtvis att omedelbart ta ett formellt beslut för det fall verket missförstått S.L.

– – –

S.L. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men inte hörts av.

Bedömning

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med

denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat i enlighet med de regler för *förfarandet* som gäller för dem. I övrigt har JO inte befogenhet att uttala sig om vad en myndighet skall arbeta med eller hur verksamheten bedrivs. Frågan om vilken typ av statistik myndigheter för rörande sin verksamhet är i enlighet med det nyss sagda inte en fråga för JO.

Som har anförts i remissvaret har alla myndigheter i enlighet med 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen en skyldighet att mot avgift lämna ut kopior och avskrifter av allmänna handlingar. 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 endast med tekniskt hjälpmedel. Genom uttalanden i förarbeten och genom avgöranden i praxis får anses fastslaget att varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling som förvaras hos myndigheten. Förutsättningen är endast att sammanställningen skall kunna göras med rutinbetonade åtgärder. Därmed avses att det skall vara fråga om en begränsad arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader. De konstellationer av sammanhängande uppgifter som kan göras tillgängliga på detta sätt brukar benämnas potentiella handlingar. En sådan handling är också att betrakta som allmän under samma förutsättningar som konventionella handlingar anses allmänna. Att en uppgiftssammanställning tidigare inte har existerat hindrar alltså inte att den i tryckfrihetsförordningens mening kan vara att betrakta som en allmän handling (jfr JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 570). I förevarande fall har utredningen visat att den typ av information som S.L. efterfrågade inte fanns direkt tillgänglig utan först efter en arbetsinsats som varken kunde betraktas som rutinbetonad eller kunde genomföras utan nämnvärda kostnader. Enligt min mening var det därför inte fråga om s.k. potentiella handlingar. S.L. har därför inte på grund av tryckfrihetsförordningens regler haft rätt att begära att Pliktverket skulle lämna ut de uppgifter han begärde.

Beträffande myndigheters serviceskyldighet gentemot enskilda kan följande sägas. Myndigheter skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (4 § förvaltningslagen – 1986:223). Hjälpen skall lämnas avgiftsfritt om det inte finns författningsstöd för att ta ut en avgift i exempelvis myndighetens instruktion eller avgiftsförordningen (1992:191).

När det gäller frågan om en myndighets skyldighet att göra mera tidskrävande sammanställningar av uppgifter och framställa nya handlingar för utlämnande har myndigheten en avvägning att göra från fall till fall. Med hänsyn till vad som anförts i remissvaret om det arbete som skulle krävas för att ta fram den information S.L. ville ha kan det knappast sägas ha legat inom ramen för Pliktverkets serviceskyldighet att uppfylla hans begäran (jfr JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 400).

Enligt vad som framgår av utredningen i ärendet har Pliktverket dock uppenbarligen funnit att den i och för sig rent tekniskt skulle kunna ta fram de uppgifter S.L. begärde. Frågan är då vilket pris myndigheten har haft rätt att

begära. Enligt avgiftsförordningen får en myndighet tillhandahålla informationsmaterial mot en avgift som myndigheten själv får bestämma storleken på. Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten har beslutats, skall avgiften beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Pliktverket har uppgivit att den vid sin prissättning av den tjänst S.L. efterfrågade tillämpat nämnda regler.

Mot bakgrund av det anförda ger utredningen inte stöd för någon kritik från min sida.

Studentrepresentant i en tjänsteförslagsnämnd vid Stockholms universitet har uppmanats att inte röja uppgifter rörande sakkunnigutlåtanden i ett ärende innan justerat protokoll från nämndens sammanträde förelåg. – Fråga om uppmaningen stått i strid med den i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) tillförsäkrade yttrandefriheten

(Dnr 71-1999)

Bakgrund

Sven Ekelin var studentrepresentant i Historisk-filosofiska tjänsteförslagsnämnden vid Stockholms universitet. Inför ett nämndssammanträde den 9 oktober 1998 erhöll han en kallelse, daterad den 7 september 1998, med följande instruktion.

”I detta tillsättningsärende är de sakkunnigas utlåtanden internt arbetsmaterial inom tjänsteförslagsnämnden intill dess att justerat protokoll från nämndens sammanträde föreligger. Detta betyder att utlåtandena utgör konfidentiella handlingar, som är avsedda enbart för nämndens ledamöter och dem som med närvaro- och yttranderätt deltar i ärendets behandling. Vänligen tillse sålunda att inga utomstående till någon del får kännedom om utlåtandenas innehåll under den tid som ovan angivits”.

Den 24 september 1998 fattade rektor ett beslut om undantag för visst fall från en bestämmelse i universitetets lokala riktlinjer för handläggningen av professorstillsättningsärenden. I protokollet antecknades följande.

”Det antecknas att i universitetets riktlinjer för tillsättningen av professurer stadgas bl.a. att såvitt gäller tillsättning av professurer inom humanistisk fakultet de sakkunnigas utlåtanden skall bli offentliga i samband med utskicket till tjänsteförslagsnämnden. På därom gjord framställning medges – med undantag från den återgivna bestämmelsen – att utlåtandena rörande professuren i litteraturvetenskap, särskilt barn- och ungdomslitteratur, inte behöver offentliggöras förrän justerat protokoll från tjänsteförslagsnämndens sammanträde föreligger”.

Anmälan

I en anmälan jämte bilagor till JO framförde Sven Ekelin klagomål mot Stockholms universitet. Han anförde att förbudet att yppa det s.k. arbetsmaterialets innehåll saknar lagstöd.

Utredning

Sven Ekelins anmälan remitterades till Rektor för Stockholms universitet för utredning och yttrande. Rektor överlämnade som sitt remissvar ett yttrande av Gunnel Engwall och Göran Wirdéus vid universitetets juridiska enhet. I remissvaret anfördes följande (*bilagorna här utelämnade, JO:s anm.)*.

Stockholms universitet får härmed avge följande yttrande i anledning av Sven Ekelins ”klagan över Stockholms universitet angående förbud att yppa innehållet i så kallat arbetsmaterial”. Rektors beslut i ärendet bifogas, *bilaga 1*.

Förordning/föreskrifter

I 6 kap 2 § högskoleförordningen (1993:100), den lydelse, *bilaga 2*, som var tillämplig vid tiden för nu aktuell professorstillsättning, anges beträffande tjänsteförslagsnämnd:

2 § ”I tjänsteförslagsnämnden skall ingå

1. en ordförande, en vice ordförande och ytterligare två ledamöter vilka utses för tre år samt

2. när det gäller förslag till tjänst som professor, tre ledamöter som utses för varje ärende och som är särskilt förtrogna med tjänstens ämne eller

3. när det gäller förslag till tjänst som lektor, två ledamöter som utses för varje ärende och som är särskilt förtrogna med tjänstens ämne.

Utöver de ledamöter som avses i första stycket har studenterna rätt att vara representerade i nämnden med en ledamot. Denna ledamot utses för ett år.

För var och en av de ledamöter som avses i första stycket 1 och andra stycket skall det finnas en suppleant.

Bland de ledamöter som avses i första stycket 1 och bland suppleanterna för dessa skall båda könen finnas representerade. Detta gäller också i fråga om de ledamöter som avses i första stycket 2 och 3, om det inte finns synnerliga skäl.”

Därutöver har Stockholms universitet egna föreskrifter för inrättande, omprövning och tillsättning av professorstjänster. Dessa är intagna i Stockholms universitets regelbok, *bilaga 3*. Beträffande sakkunnigas utlåtanden anges:

”8.4 Lokal föreskrift: De sakkunnigas utlåtanden skall normalt tillställas tjänsteförslagsnämndens ledamöter senast i samband med att kallelse till nämndens sammanträde utsänds, annars så snart som möjligt.

8.5 Lokal föreskrift: De sakkunnigas utlåtanden skall därutöver för kännedom delges rektor, förvaltningschefen, prefekten, (i förekommande fall) professorer i ämnet vid Stockholms universitet, fakultetskansliet, Stockholms universitetsbibliotek, Kungl bibliotekets svenska avdelning samt de sökande

- såvitt avser professurer inom humanistisk, juridisk och samhällsvetenskaplig fakultet samtidigt med utskicket till tjänsteförslagsnämndens ledamöter;
- såvitt avser professurer inom matematisk-naturvetenskaplig fakultet när justerat protokoll från tjänsteförslagsnämndens sammanträde föreligger. Dessförinnan utgör sakkunnigutlåtanden rörande professurer inom matematisk-naturvetenskaplig fakultet konfidentiellt arbetsmaterial.”

Bakgrund

Jurist Cecilia Brunnström har den 6 oktober 1998 muntligen meddelat Sven Ekelin att ärendet utreds vid juridiska enheten. Därefter har Sven Ekelin erhållit skrivelse av den 13 oktober 1998 från juridiska enheten, *bilaga 4.* Av skrivelsen framgår att sakkunnigutlåtandena i tillsättningen av professuren i litteraturvetenskap inom humanistisk fakultet, enligt bestämmelserna i 2 kap 3 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) utgör arbetsmaterial fram till dess att tjänsteförslagsnämnden slutligt behandlat tillsättningsärendet. Detta beror på att de sakkunniga är ledamöter i tjänsteförslagsnämnden och att de handlingar som de lämnar exempelvis till andra ledamöter eller nämndens kansli därför inte kan anses som inkomna till nämnden. Vi har även funnit att sakkunnigutlåtandena ej expedierats vid tiden för Sven Ekelins förfrågan. De utgör därför inte allmän handling, jfr dom från Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5624-1987, *bilaga 5.* Stockholms universitets föreskrifter reglerar främst hur utlåtanden skall expedieras.

Sakkunnigutlåtanden upprättas i en preliminär version som ligger till grund för tjänsteförslagsnämndens sammanträde. De kan vid ärendets behandling bli föremål för ändringar eller tillägg, beroende på vad som kommer fram under beredningen, exempelvis under provföreläsningar och intervjuer. Det kan dessutom inträffa att någon av de sökande före nämndens sammanträde återkallar sin ansökan till tjänsten, vilket i sin tur kan medföra att utlåtandena måste ändras.

I det aktuella tillsättningsärendet, har de sakkunniga den 1 september 1998 framställt önskemål till avd dir Ulf Lindgren, juridiska fakultetskansliet, om att deras utlåtanden skall behandlas som arbetsmaterial inom tjänsteförslagsnämnden till dess att nämndens sammanträde genomförts, *bilaga 6.* Motivet för detta var att ”de sakkunniga i sina slutjämförelser intagit sina ståndpunkter med viss tvekan och därför tillmäter utfallet av intervjuerna betydelse för det definitiva ställningstagandet”. Rektor har med anledning av de sakkunnigas framställan medgivit undantag i detta ärende från universitetets föreskrifter (8.5 ovan) om expediering av sakkunnigutlåtanden inom humanistisk fakultet, *bilaga 7.*

Sven Ekelin har vidare uppgivit att han förbjudits att yppa innehållet i sakkunnigutlåtandena. Han framhåller dock i sin anmälan att ”hemligstämpel och sekretess i lagens mening inte har åberopats”. Vad avser dessa uppgifter från Ekelin vill universitetet framhålla att Ulf Lindgren uppgivit att han per telefon ombett Sven Ekelin att respektera att utlåtandena före sammanträdet skulle behandlas som arbetsmaterial men inte ”meddelat något förbud att delge utomstående”. Cecilia Brunnström har uppgivit att hon i kontakterna med Ekelin inte heller lämnat några påbud eller direktiv om tystnadsplikt utan enbart bett honom avvakta juridiska enhetens utredning innan han sprider innehållet till utomstående. Hon tillbakavisar även att hon skulle ha anfört att ”Sekretessen gäller tills vidare”, vilket Ekelin uppgivit i sin anmälan.

Sammanfattning

Stockholms universitet tillbakavisar Sven Ekelins uppgifter om att han förbjudits att yppa innehållet i sakkunnigutlåtandena till utomstående. Däremot har han ombetts att respektera att utlåtandena varit arbetsmaterial. Det framgår av kallelsen 1998-09-07 till tjänsteförslagsnämnden, *bilaga 8,* att sakkunnigutlåtandena i detta ärende utgjort arbetsmaterial till dess justerat protokoll från nämndens sammanträde förelegat. Något förbud att yppa innehållet till utomstående har däremot inte uppställts. Det är dessutom Stockholms universitets mening att sakkunnigutlåtandena ej var att betrakta som allmän handling förrän beslut i form av justerat protokoll förelåg från tjänsteförslagsnämnden.

Stockholms universitet hemställer att Justitieombudsmannen måtte tillbakavisa Sven Ekelins framställan.

Sven Ekelin kommenterade remissvaret och begärde därvid bl.a. att JO skulle uttala sig om huruvida universitetets agerande i vissa avseenden varit lagligt eller lämpligt samt föreslagit att JO skulle överväga att väcka åtal mot universitetet.

I ytterligare en skrivelse, som angavs vara en komplettering till hans yttrande över remissvaret, hemställde Sven Ekelin bl.a. att JO:s granskning skulle omfatta även tillsättningen av professorstjänster inom matematisk-naturvetenskaplig fakultet.

I beslut den 21 december 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rektors beslut den 24 september 1998 innebar att sakkunnigutlåtandena inte ansågs vara allmän handling förrän ett justerat protokoll från tjänsteförslagsnämndens sammanträde förelåg. På motsvarande sätt som framgår av den i ärendet väl kända domen från Kammarrätten i Göteborg (dom den 22 oktober 1987, mål nr 5624-1987) konstaterar jag att utlåtandena inte var allmänna handlingar vid den tidpunkt anmälan avser. Det saknas därför anledning för mig att gå in på de bestämmelser som reglerar allmänna handlingars offentlighet.

Stockholms universitets uppmaning till tjänsteförslagsnämndens ledamöter att se till att inga utomstående fick kännedom om utlåtandenas innehåll ger mig dock ur rättslig synvinkel anledning till en kortfattad genomgång av de bestämmelser som reglerar yttrandefriheten.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen (RF) gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, definierad som 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.

Regleringen innebär att myndighet eller ansvarig befattningshavare vid myndighet ej äger rätt att ålägga någon – t.ex. underställd personal – tystnadsplikt, som saknar stöd i lag eller sådan författningsföreskrift som meddelats av regeringen efter bemyndiganden i lag enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 RF.

Någon bestämmelse som begränsar tjänsteförslagsnämndens ledamöters yttrandefrihet på sätt som anges i föregående stycke finns inte.

Universitetet tillbakavisar i sitt remissvar Sven Ekelins uppgifter om att han förbjudits att yppa innehållet i sakkunnigutlåtandena till utomstående. Enligt universitetet har han endast ombetts att respektera att utlåtandena varit arbetsmaterial.

För egen del har jag svårt att ge den under Bakgrund citerade uppmaningen en sådan snäv innebörd. Visserligen kan den till en del tolkas som en in-

formation om att universitetet ämnade göra ett avsteg från de lokala föreskrifter som normalt reglerade tidpunkten för när de sakkunnigas utlåtanden skulle expedieras och därmed också bli allmänna handlingar. Uppmaningens utformning i övrigt ger dock enligt min mening uttryck för en bestämd önskan att ledamöterna skulle avhålla sig från att yppa innehållet i utlåtandena. För Sven Ekelins del måste detta anses innebära bl.a. att han enligt universitetet inte skulle diskutera utlåtandena med ämnets studentrepresentanter inför det kommande beslutet i tillsättningsärendet.

Jag anser sålunda att uppmaningen – som den formulerats – inte är förenlig med ovan nämnda grundlagsstadganden. Även om universitetet inte haft för avsikt att inskränka ledamöternas yttrandefrihet, kan dess agerande inte undgå kritik, eftersom uppmaningen i så fall fått en missvisande utformning.

Jag finner inte skäl att utreda vad Sven Ekelin gjort gällande angående universitetets tillsättning av professorstjänster inom matematisk-naturvetenskaplig fakultet. Vid detta ställningstagande har jag särskilt beaktat Sven Ekelins egen uppgift att universitetet ändrat sina lokala föreskrifter från den 1 januari 1999. Sven Ekelins klagomål i denna del ger därutöver intryck av att i huvudsak röra samma fråga som jag behandlat ovan.

Vad Sven Ekelin i övrigt anfört föranleder inte något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

En elev medförde ett skarpladdat skjutvapen till skolan. I samband med att han avväpnades av skolans personal hotade han med att hämta ett nytt vapen. – Fråga om rektor i samband med att information om händelsen gavs till de andra elevernas föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess

(Dnr 1468-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade C.W. kritik mot rektorn Harald Stenhag vid Trekantens skola i Kalmar kommun. Klagomålen avsåg främst rektorns agerande efter en händelse när en elev hade kommit till skolan med ett vapen. C.W. klagade även på läraren Göran Stjärndahl.

I anmälan anfördes bl.a. följande. Rektor distribuerade dagen för händelsen ett flygblad där elevens namn framgick. Påföljande dag delades ytterligare ett flygblad ut där det framgick att den aktuella eleven befann sig på Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Kalmar. Rektorn hade också i ett radioprogram sagt att pojken inte var välkommen tillbaka till skolan. Flygbladen och en kassett med en inspelning av radioprogrammet var fogade till anmälan.

Utredning

Barn- och ungdomsnämnden i Kalmar kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan, särskilt vad avsåg uppgifterna i flygbladen om den berörda elevens för- och efternamn samt om var denne befann sig den 12 mars 1999. Nämnden överlämnade följande remissvar.

– – –

Barn- och ungdomsnämnden har berett rektorn vid den aktuella skolan tillfälle att redogöra för händelseförloppet och denne har inkommit med bifogade skrivelse, Bilaga A *(se nedan, JO:s anm.)*.

I det nu aktuella ärendet har alltså en elev kommit med ett gevär till skolan och när han blivit avväpnad har han sagt att han skulle hämta ett nytt gevär. Vid senare polisförhör har framkommit att den aktuella pojken uttalat hot mot två lärare, rektor och en elev.

Det kan först konstateras att det inte var fråga om flygblad till allmänheten utan de var riktade till föräldrarna vid skolan som information.

Barn- och ungdomsnämnden instämmer i att den berörde elevens för- och efternamn samt vistelse den 12 mars inte borde ha tagits med i de aktuella informationsbladen. Nämnden vill dock framhålla den utomordentligt allvarliga situation i vilken de aktuella uppgifterna lämnades. Det har aldrig hänt tidigare i Kalmar att en elev kommit beväpnad till skolan med ett skarpladdat och osäkrat gevär och hotat att hämta ytterligare ett när han blivit avväpnad. Det psykologiska trycket blev stort för berörd personal och i samband med att händelsen blev känd i samhället fanns risk för att oskyldiga skulle bli misstänkliggjorda om inte korrekta uppgifter lämnades ut. Informationsbladet den 11 mars delades ut medan man fortfarande inte visste var pojken fanns men att han hade sagt att han skulle hämta ett nytt gevär. Att varna för faran och att misstankar inte skulle riktas mot oskyldiga var anledningen till att rektorn ansåg sig nödsakad att uppge namnet på den berörde eleven i informationsbladen. Det var inte bra ur sekretessynpunkt att så skedde men man kan ha förståelse för att säkerheten till liv och lem för de berörda gavs högsta prioritet.

Rektorn m fl på skolan var alltså utsatta för ett hot som av de berörda bedömdes innebära fara för deras liv.

Det är inte lätt att i en sådan situation och utan facit i hand göra en helt korrekt bedömning av situationen.

Hur skulle man kunna veta att inte hotet om att hämta ett nytt vapen inte skulle genomföras?

I en sådan situation är säkerheten för de berörda det första man tänker på och detta är anledningen till att namnet på den misstänkte nämndes i informationsbladen.

Till yttrandet var fogat följande redogörelse av rektorn Harald Stenhag.

Beskrivning av händelseförlopp vid skolan i Trekanten 11-12 mars 1999

– – –

Barn- och ungdomsverksamheten utgör en enhet för alla barn från 1 års ålder till 12 år, alltså t o m år 6 i skolan. Totalt finns 170 barn i skolan, 30 i förskoleklass och förskolan omfattar 105 barn. Av de senare finns 25 barn i en fristående avdelning.

Alla barn utom en förskoleavdelning finns i samma kvarter, men i olika hus.

Torsdag förmiddag den 11 mars 1999

Alla elever i år 1-5 är i arbete. År 6 är på högstadieskolan 9 km bort för att läsa sitt tillvalsspråk. Dessa elever åker buss, som anländer till skolan kl 09.40. Undertecknad vistas sedan 09.35 i matsalen tillsammans med assistent, vaktmästare, restaurangpersonal, skolsköterska och lokalvårdare. Klassläraren i år 6 mötte två elever ur sin klass, som berättar att en elev i klassen skall gå hem för att hämta ett gevär och komma till skolan med. Vaktmästaren meddelar mig detta och viss vaksamhet inträder.

Kl 09.50 kommer pojken in på skolgården med ett avlångt föremål insvept i plastpåsar påförda från två håll. När pojken kommer till skoldörren befinner jag mig på insidan av dörren och skolsköterskan strax bakom mig. Ett antal klasskamrater och pojken kommer till dörren och pojken öppnar dörren. I detta ögonblick tar jag det plastpåsetäckta föremålet från pojken varvid en plastpåse ramlar av. En gevärskolv visar sig. Jag vänder mig om, går till expeditionen där jag låser in vapnet. Under tiden tar skolsköterskan tag om pojken och uppmanar honom att följa med till exp, men han lyssnar inte utan lämnar skolområdet. Kamrater i klassen, som fanns vid dörren meddelar skolsköterskan att pojken sagt att han skulle hämta ett nytt gevär. Skolgården har nu fyllts av elever, som har rast. Lärarna samlas i personalrummet, utom de, som är rastvakter. (Senare under dagen säger skolsköterskan att pojken ropat något i stil med: Akta dig, det är laddat -. Detta hörde inte jag.) I detta läge bedömde jag situationen så allvarlig att jag ringer polisen. Så går jag till personalrummet, där de närvarande får kortfattad information och direktiv om att eleverna skall vistas inne i klassrummet tills ytterligare information kan ges. Vuxna och barn i förskoleklassen i ett angränsande hus får information och skall vara inne. Detta gällde även förskoleavdelningarna i samma kvarter. De lärare, 3 st, som inte hade undervisning samlas på skolgården för att se om pojken kommer tillbaka och i så fall med eller utan gevär. Klockan är nu 10.10. Vi är fyra personer på skolgården med utsikt över alla infarter till skolområdet. Pojken ses cykla förbi på landsvägen med färdriktning österut. Vi kan inte se om han har något vapen och vet inte vart han är på väg. Kanske hämta vapen? Polisen anländer 10.30. Dessa möts av oss med fotokatalog för att underlätta sökning efter pojken. De sätter genast igång med att ställa frågor till oss och till klasskamrater. Vid dessa samtal framkom att hot riktats mot två lärare, rektor och en elev. Vidare hade pojken såväl dagen innan som samma dag delat ut hagelpatroner till kamrater. Några fanns hemma hos kamraterna, andra hade barnen i fickor och väskor. Några var kastade i buskar på skolgården. Kl 10.40 började de yngsta barnen gå över skolgården till matsalen – lunch. Samtalen mellan poliser och skolbarnen fortsätter tillsammans med skolsköterskan och rektor. Barn och vuxna har nu många frågor. Kl 12.00 slutar barnen i förskoleklassen. Tankarna hos mig i detta ögonblick handlade om den oro, som väckts hos barnen. De måste få information. Denna information måste vara skriftlig – enligt KRIS-gruppens handlingsplan – och vara kopierad och utdelad före 12.00.

Eftersom barnen vistades på rast när geväret fråntogs pojken kände alla klasskamrater och de flesta övriga till vilken pojke det handlade om.

Jag visste inte var pojken befann sig. Polisen hade inte hittat honom. Barnen ställde frågor som – Var är han? – Vågar jag gå hem? Finns han längs vägen?

Nu meddelar en polis att vapnet var laddat och osäkrat. Vapnet var ett hagelgevär. Med detta i bakhuvudet skrevs information nr 1 ställt till föräldrar i enheten.

Alla barn år 1 och 2 slutar sin skoldag kl 12.55. Jag hann gå runt i klasserna och delade ut bladet och svarade på frågor. Frågorna var många – oron stor.

Därefter gavs information till år 3, 4, 5 och 6. Dessa barn slutar sin skoldag kl 14.35. Polis meddelar kl 14.30 att pojken har kommit tillrätta.

Under hela eftermiddagen och kvällen hade jag min telefon inkopplad, men endast en förälder hörde av sig. Informationen hade varit tillräcklig.

Efteråt har jag fått veta att föräldrar haft samtal med barnen med informationsbladet som utgångspunkt – inte barnens egna ord/berättelser. Inga rykten spreds.

Fredagen den 12 mars 1999

Jag kom tidigt, kl 05.30, till arbetet efter en sömnlös natt. Ett par föräldrar hörde av sig och uttryckte tacksamhet över informationen. Min vaktmästare, som bor i byn, meddelar att mycket diskuterats under kvällen. Berörda föräldrar visste vad som hänt och vem pojken var. Många av dem, som inte fått information, spred rykten. Oskyldiga barns namn nämndes.

Kl 08.00 samlades alla vuxna på skolan och all tillgänglig information delgavs dessa. Under förmiddagen gick jag runt i alla klasser tillsammans med skolsköterskan och besvarade så många frågor som jag/vi kunde svaret på. Skolsköterskan och klassläraren ägnade mycket tid till pojkens klasskamrater.

Den mest ställda frågan var – Var är han? Omtanken om pojken var stor. Då det kommit till min kännedom om var han fanns besvarade jag den av barnen ställda frågan i informationsbrev nr 2. Detta skapade minskad oro och medförde att arbetet började återgå till ordinarie verksamhet. Journalister från olika medier gjorde sin entré och upptog mycket tid under fredagen. I detta sammanhang fullföljde jag öppenhet. Orsaken till detta är att min uppfattning är att det skulle medföra ett snabbt slut på mediabevakandet. Denna min uppfattning besannades. Efter en intensiv period avstannade nyhetsintresset och arbetet i skolan återgick till lugn och ro.

I informationsblad nr 2 utlovades information under tisdagen. Detta blev informationsblad nr 3, som är helt ointressant.

C.W. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 5 mars 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Det kan konstateras att rektor i ett informationsblad till skolbarnens föräldrar angett namnet på den elev som tidigare samma dag anlänt till skolan med ett gevär. Påföljande dag har rektor i ett informationsblad till föräldrarna meddelat att eleven befann sig på en viss barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. Frågan i ärendet är om det har funnits några hinder för rektorn att i förevarande situation lämna ut dessa uppgifter mot bakgrund av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), SekrL.

Bestämmelser om sekretess på skolans område finns i 7 kap. 9 § SekrL. I bestämmelsens första stycke föreskrivs en särskilt sträng sekretess när det gäller sådan verksamhet som bedrivs av psykolog och kurator. Enligt bestämmelsens andra stycke gäller sekretess i grundskolan dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller i dessa fall dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårdsärende eller annat ärende som nu har nämnts.

De åtgärder som rektor och annan personal vidtog när eleven kom till skolan med ett vapen får ytterst anses vara hänförliga till skolans elevvårdande verksamhet. Namnet på den berörda eleven var därför en uppgift som i och

för sig omfattades av sekretess. Det måste vidare antas att eleven och hans närstående skulle lida men om uppgiften lämnades ut.

Vad gäller de närmare omständigheterna kring händelsen framkommer av utredningen att eleven vid den tidpunkt när rektorn skrev sitt informationsblad hade lämnat skolan för att, enligt de uppgifter som förelåg vid tillfället, hämta ett nytt vapen. Det vapen som han hade fråntagits var laddat och osäkrat. Det måste därför ha framstått som nödvändigt för rektor att omgående vidta åtgärder till skydd för elever och personal vid skolan. Under sådana förhållanden kan bestämmelserna om nöd i brottsbalken ha varit tillämpliga.

Enligt 24 kap. 4 § andra stycket brottsbalken föreligger nöd när fara hotar bl.a. liv och hälsa. Av bestämmelsens första stycke framgår att en gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om nöd är vad gäller brytande av sekretess begränsade. Endast i vissa fall kan det komma i fråga att godta en sådan åtgärd under hänvisning till att nöd förelegat.

De extraordinära omständigheterna vid den tidpunkt när namnet på eleven lämnades ut var sådana att en nödsituation får anses ha förelegat. Det saknas därför anledning för mig att uttala någon kritik i den delen.

Uppgiften om att eleven befann sig på barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Kalmar lämnades ut dagen därpå när situationen inte längre var akut. Enligt informationsbladet hade rektorn erhållit uppgiften från en ”socialtjänsteman”. Detta är en sådan uppgift som innefattas i vad som kallas elevvård och är i normalfallet av den karaktären att sekretess gäller för den. Det fanns naturligtvis ett befogat intresse av att informera om att eleven var väl omhändertagen. Detta hade dock kunnat göras utan att avslöja att eleven befann sig på en sjukvårdsinrättning. Rektorns åtgärd att lämna ut den uppgiften var därför inte acceptabel och rektor kan inte undgå kritik härför. Mot bakgrund bl.a. av de mycket speciella omständigheterna i ärendet har jag inte funnit skäl att gå vidare i saken.

Vad C.W. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats.

Kritik mot en kommun som kränkt en anställds yttrandefrihet genom en erinran mot henne för att hon uttalat sig inför utomstående om förhållanden på arbetsplatsen

(Dnr 2522-1998 och 4738-1999)

Bakgrund

Kommunstyrelsen i Uppsala kommun antog den 11 december 1996 följande kriterier som grund för lönesättningen inom kommunen:

– flexibilitet
– teamförmåga
– självständighet

– solidaritet/lojalitet
– initiativförmåga
– förmåga att nå uppställda mål

Anmälan från Sten Danielson (dnr 2522-1998)

Sten Danielson gav den 8 juni 1998 in till JO en anmälan mot Uppsala kommun. Han begärde att JO skulle pröva lagligheten i ”lojalitetsklausulen”, om dess införande kan innefatta brottslig gärning och om en straffbar handling begåtts för den händelse enskilda personer drabbats av repressalier p.g.a. denna klausul. Han begärde också att JO skulle kräva en lagändring för det fall en sådan kränkning inte skulle anses straffbar.

Utredning

Ärendet remitterades till Kommunstyrelsen i Uppsala kommun för yttrande. I remissvaret anfördes följande.

Kommunstyrelsen har 1998-08-12 beslutat att lojalitet som begrepp utgår som lönekriterium vid kommande löneöversynsförhandlingar.

Kommunstyrelsens ärende *bilägges* detta svar. Av föredragningen framgår att de framtagna lönesättningskriterierna utgjorde en helhet och avsåg att stödja en utveckling av eget ansvarstagande och medarbetarskap. Kommunen har anslagit medel för projekt som bl a syftar till att mobilisera synpunkter från de anställda.

Kommunens informationspolicy fastslår tydligt den anställdes yttrandefrihet:

> ”Såväl anställda som förtroendevalda har fullständig yttrandefrihet angående egen och annan kommunal verksamhet.”
>
> ”Informationen syftar till ... att uppmuntra de kommunanställda till att delta i debatt och dialog om kommunens verksamhet ... att ge de anställda möjlighet att ta tillvara sina förmåner som anställda och påverka verksamheten.”

Kommunstyrelsens inställning kan sägas uttryckas väl av anmälaren när han skriver ”Vad angår ”lojaliteten” mot fattade beslut är det självklart att de anställda inte får i handling öppet trotsa besluten och därmed omintetgöra dess verkställighet. Däremot är det lika självklart att vederbörande – liksom alla andra medborgare – skall ha sin fulla frihet att utan några som helst repressalier öppet och offentligt kritisera dem.”

Någon inskränkning i yttrandefriheten var aldrig avsedd. Med då begreppet riskerade att misstolkas valde kommunstyrelsen att låta begreppet utgå.

Till yttrandet fogades en föredragningspromemoria, daterad den 10 augusti 1998, i vilken kommunstyrelsen föreslogs besluta att lojalitet som begrepp utgår som lönekriterium vid kommande löneöversynsförhandlingar.

Sten Danielson kommenterade remissvaret. Han uppgav därvid att kriteriet solidaritet/lojalitet i vart fall tillämpats vid löneförhandlingar rörande läraren Ewa Engelmark Nordin samt att denna även tilldelats en erinran då hon inför utomstående uttalat sig på visst sätt om sina kollegor och sin arbetsplats.

Anmälan från Ewa Engelmark Nordin (dnr 4738-1999)

Ewa Engelmark Nordin gav den 14 december 1999 in till JO en egen anmälan mot Uppsala kommun, i vilken hon klagade på att hon diskriminerats vid tre löneförhandlingar - den 1 augusti 1996, den 1 januari 1997 och den 1 augusti 1997 - bl.a. på grund av att hon som facklig förtroendeman använt sig av sin rätt till yttrandefrihet. Ewa Engelmark Nordin gjorde i anmälan gällande att kommunen trots att kriteriet ”lojalitet” tagits bort ändå inte rättat till den tidigare diskrimineringen genom att korrigera hennes lön. Av anmälan framgick att Ewa Engelmark Nordin tilldelats en varning, vilken dock omförhandlats till en erinran.

Ewa Engelmark Nordin begärde i sin anmälan att JO skulle ålägga Uppsala kommun att tillerkänna henne lönepåslag fr.o.m. den 1 augusti 1996 i nivå med jämförbara speciallärarkollegor i kommunen vad gäller utbildning och erfarenhet. Hon yrkade också ränta enligt 6 § räntelagen.

Ewa Engelmark Nordin hänvisade i sin anmälan till Sten Danielsons anmälan med bilagor. Denne hade till sina skrivelser till JO bl.a. fogat en kopia av den erinran som Ewa Engelmark Nordin nämnde i sin anmälan. Den är upprättad av Uppsala kommun, Tiundaskolan, Luthagens kommundelsförvaltning, och ställd till Ewa Engelmark Nordin. Skrivelsen är rubricerad ”ERINRAN” och lyder:

I ett anställningsavtal har båda parter rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. För att anställningsavtalet ska fungera i praktiken förutsätts att båda parter fullgör sina skyldigheter.

I arbetstagarens skyldigheter ingår bl a att samarbeta och att vara lojal.

Vi har noterat, att Du har brutit mot Dina skyldigheter i anställningsavtalet genom att inför utomstående uttala Dig nedsättande om kollegor och arbetsplats samt genom ett illojalt beteende mot Din arbetsgivare.

Denna erinran är inte någon disciplinär åtgärd utan enbart ett klarläggande av vissa skyldigheter i anställningsavtalet.

Vi vill i detta sammanhang även erinra om, att ett brott mot anställningsavtalet ytterst kan leda till uppsägning eller avskedande enligt lagen om anställningsskydd.

Skrivelsen är daterad den 9 januari 1997 och undertecknad av Ulla Carlsson, rektor, och Gunnar Emling, kommundelschef.

Ny remiss

Med anledning av Ewa Engelmark Nordins anmälan beslutade *JO Berggren* den 17 mars 2000 om en ny remiss till Kommunstyrelsen i Uppsala kommun. Kommunstyrelsen anmodades att yttra sig över vad som anförts om att kriteriet ”solidaritet/ lojalitet” använts vid lönesättning av Ewa Engelmark Nordin och, om så varit fallet, vad som därefter skett i ärendet. Kommunstyrelsen skulle vidare yttra sig över anledningen till att Ewa Engelmark Nordin tilldelats en erinran.

Den 20 juni 2000 inkom remissvaret från Uppsala kommun. Följande anfördes.

1. Användningen av kriteriet ”solidaritet/lojalitet” vid lönesättningen i ärendet

Lönekriteriet ”solidaritet/lojalitet” har tillämpats i kommunen från januari 1997 till oktober samma år då det togs bort. I det nu aktuella fallet har det alltså gällt vid två lönetillsättningstillfällen, nämligen 1997-01-01, som var en revisionsförhandling och 1997-08-01, som var en särskild löneöversyn. Det kan konstateras att arbetsgivaren vid det första tillfället inte höjde lönen alls, vilket sammanhänger med den erinran som kommenteras nedan i punkt 3. Höstterminen 1997 fick Ewa Engelmark Nordin ett vikariat vid en annan skola, i en annan kommundel och lönen fastställdes till 20.000 kr, vilket var en ökning med 528 kr.

2. Senare händelseförlopp

Ewa Engelmark Nordin är fortfarande anställd i kommunen men med placering på en annan skola. Den skolan sorterar under en annan kommundelsförvaltning. Beträffande hennes löneutveckling kan konstateras att hon för närvarande har 21.750 kr (före årets revisionsförhandling som ännu inte avslutats). Hennes nuvarande lön ligger därmed över såväl medelnivån för speciallärare i Uppsala kommun, 21.062 kr, som medianlön för samma grupp, 21.560 kr.

3. Erinran

Erinran meddelades 1997-01-09. Av protokoll från överläggning med LR 1996-12-19 framgår att arbetsgivaren hänvisar till fem händelser under senhösten 1996. Händelserna preciserades vid förhandlingen men återges inte i protokollet. I detta sägs vidare: ”Vid dessa tillfällen har Ewa Engelmark Nordin enligt skolledningens och kommundelschefens bedömning brutit mot sina skyldigheter enligt anställningsavtalet. Detta genom att inför utomstående uttala sig nedsättande om kollegor och arbetsplats samt genom ett illojalt beteende mot arbetsgivaren i sådan grad att det inte kan accepteras då det inverkar alltför negativt på Tiundaskolan och dess verksamhet.” – – –

De personer som företrätt arbetsgivaren vid förhandlingen finns inte längre kvar på sina befattningar och har därför inte anmodats att yttra sig.

Avslutande synpunkter

De uppgifter som finns i kommunens lönesystem ger inte underlag för antagandet att Ewa Engelmark Nordin på någon grund skulle vara diskriminerad i lönehänseende.

Sten Danielson och Ewa Engelmark Nordin kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 8 december 2000 anförde *JO Berggren* följande.

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. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

Yttrandefriheten utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän sköter sina åligganden.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns dock regler som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter och kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren när det gäller dennes bruk av sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren 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 således rätt att, utan repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och verksamhet. Detta gäller givetvis såväl före som efter det ett beslut fattats hos myndigheten. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar honom eller henne självfallet inte från skyldigheten att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

Ewa Engelmark Nordin har gjort gällande att hon utsatts för repressalier från kommunens sida för att hon utnyttjat sin grundlagsskyddade rätt till yttrandefrihet. Repressalierna har bestått i dels att hon tilldelats en varning som senare omvandlats till en erinran, dels att hon vid flera tillfällen diskriminerats i lönehänseende.

Kommunstyrelsen har anmodats att yttra sig bl.a. över anledningen till att Ewa Engelmark Nordin tilldelats en erinran. Styrelsen har i denna del hänvisat till protokoll från överläggning med Ewa Engelmark Nordins fackförbund den 19 december 1996 i vilket det antecknats att Ewa Engelmark Nordin brutit mot sina anställningsskyldigheter ”genom att inför utomstående uttala sig nedsättande om kollegor och arbetsplats samt genom ett illojalt beteende mot arbetsgivaren i sådan grad att det inte kan accepteras då det inverkar alltför negativt på Tiundaskolan och dess verksamhet.” Hänvisningen till protokollet uppfyller inte de önskemål om fullständigt underlag för min bedömning som föranlett remissen. Kommunstyrelsen har emellertid inte gjort gällande att Ewa Engelmark Nordin skulle ha vägrat att verkställa beslut som fattats av arbetsgivaren eller på annat sätt brutit mot direktiv rörande verksamheten. I avsaknad av annan upplysning från kommunstyrelsen måste jag utgå från att anledningen till erinran varit att Ewa Engelmark Nordin uttalat sig inför utomstående om förhållanden rörande arbetsplatsen. Utredningen ger inte på något sätt underlag för att hennes uttalanden skulle stå i strid med den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Utfärdandet av erinran har därför inneburit en kränkning av Ewa Engelmark Nordins rätt att ge till känna sin uppfattning och kommunen förtjänar allvarlig kritik för detta.

Ewa Engelmark Nordins påstående om lönediskriminering har tillbakavisats av kommunstyrelsen med hänvisning till median- och medellöner i kommunen för denna yrkeskategori. Samtidigt har dock medgetts att utebliven lönehöjning vid ett tillfälle berott på den erinran som lämnats. Av vad jag nyss har sagt om det oriktiga i att erinran utfärdades följer att jag också är kritisk till att den lagts till grund för kommunens beslut i lönefrågan.

JO har inte möjlighet att, som Ewa Engelmark Nordin önskat, ålägga en myndighet att vidta en viss åtgärd.

Den aktuella klausulen är numera borttagen. Jag finner därför inte skäl att gå vidare i saken eller besvara de frågor som ställts av Sten Danielson, utan avslutar ärendet med den allvarliga kritik som uttalats.

En landstingsdirektörs åtgärd att gallra uppgifter i en förteckning över in- och utgående elektronisk post (e-postlogg) har inte ansetts strida mot gällande regler

(Dnr 4047-1998)

Anmälan

I en skrivelse den 22 oktober 1998 till JO framförde Rolf Asmundsson vid tidningen Barometern klagomål mot landstingsdirektören Eva Molin, Landstinget i Kalmar län, och anförde bl.a. följande. Enligt en dom av Regeringsrätten den 7 oktober 1998 utgör myndigheters förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden allmänna handlingar. Sådana förteckningar skall lämnas ut till den som begär att få ta del av dem, om det inte föreligger hinder på grund av bestämmelser om sekretess. Rolf Asmundsson begärde den 22 oktober 1998 att få en pappersutskrift av förteckningen i Eva Molins dator över sådana meddelanden. Den förteckning han fick visade sig dock inte vara komplett. Eva Molin hade raderat minst fem in- eller utgående e-postmeddelanden från perioden september–oktober 1998. Eva Molin har uppgett att hon av praktiska skäl rensar sin e-post dagligen och slänger en del meddelanden i den s.k. papperskorgen. Efter en sådan gallring kan man inte se i e-postlistan att de gallrade meddelandena har skickats från respektive kommit in till e-postlådan. Vad Rolf Asmundsson kände till tog Eva Molin inte heller några papperskopior av den e-post som rensades bort. Han kände inte heller till att landstinget hade några gallringsregler avseende e-post.

Rolf Asmundsson begärde i anmälan att JO skulle ta ställning till om det var godtagbart att förändra en allmän handling på det sätt som Eva Molin gjort.

Till anmälan fogade Rolf Asmundsson den nämnda utskriften av Eva Molins förteckning över inkommen och utgående e-post. Vidare bifogades fem e-postmeddelanden som kommit in till eller avsänts från hennes e-postadress under den aktuella perioden men som inte angavs i förteckningarna.

Utredning

Anmälan remitterades till Landstingsstyrelsen i Kalmar läns landsting.

Remissen besvarades i ett yttrande den 9 december 1998 av landstingsstyrelsens ordförande Göran Adolfsson och kanslichefen Bo Foss. I yttrandet anfördes följande (bilagor här uteslutna).

Landstingsstyrelsen vill inledningsvis hänvisa till Regeringsrättens dom den 7 oktober 1998, mål nr 6251-1997, vari domstolen förklarat att en förteckning över e-post i en kommuns e-postsystem är att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling (2 kap 3 § tryckfrihetsförordningen). Enligt domstolen är en sådan förteckning att betrakta även som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap 7 § 2 st tryckfrihetsförordningen och således en allmän handling.

Som en följd av Regeringsrättens dom har landstinget i Cheftidningen nr 8/98 informerat landstingets anställda och förtroendevalda om grundläggande regler om hantering av e-post och allmänna handlingars offentlighet. Artikeln ”E-post och offentlighetsprincipen” bifogas.

I det aktuella fallet har landstinget till journalisten Rolf Asmundsson lämnat ut den förteckning över e-post som fanns i landstingsdirektör Eva Molins dator den aktuella dagen. En sådan förteckning förs fortlöpande och dess innehåll förändras kontinuerligt dels genom inkommen/expedierad och intern e-post som tillförs listan genom en automatiserad funktion, dels genom de gallringar som görs och skall göras av anställda och förtroendevalda enligt de gallringsföreskrifter som antagits genom beslut av landstingsstyrelsens presidium den 14 april 1998 (anmält i landstingsstyrelsen den 30 april 1998). Presidiebeslutet, protokollsutdrag från landstingsstyrelsen samt tjänsteutlåtande jämte antagen gallringsplan för handlingar av tillfällig eller ringa betydelse bifogas.

Enligt de antagna gallringsföreskrifterna avseende handlingar av tillfällig eller ringa betydelse skall, av utrymmesskäl, bl a följande handlingar, som genom sitt informationsinnehåll eller i sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse, gallras vid inaktualitet: inkomna eller expedierade framställningar, förfrågningar och meddelanden av tillfällig eller rutinmässig karaktär; vidare s k cookies-filer samt loggar för e-post och fax samt cacheminne och s k Temporary Internet Files under förutsättning att de inte längre behövs för kontroll av överföringen eller återsökning av de handlingar som inkommit till eller utgått från myndigheten och som ska bevaras samt handlingar som har inkommit till myndigheten eller expedierats från myndigheten i elektronisk form, t ex e-post eller via Internet, om handlingarna har överförts till annat format eller annan databärare, t ex genom utskrift på papper.

De av Rolf Asmundsson åberopade exemplen på e-postmeddelanden, som gallrats bort från e-postfunktionen, utgör enligt landstingsstyrelsens bedömning sådana handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse. Dessa har av Eva Molin bedömts vara internmeddelanden inom landstinget och genom sitt innehåll vara handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, som därmed också gallrats enligt landstingets gallringsföreskrifter. De gallrade handlingarna, vilka i ena fallet skickats till/inkommit från anställda inom landstingsdirektörens ledningsstab, i andra fallet skickats till andra anställda inom landstinget, bedömdes genom sitt innehåll och sin karaktär av internmeddelande heller inte vara allmänna handlingar och behövde därför inte överföras till diariet för registrering.

I den mån e-postmeddelanden bedöms vara allmänna handlingar överförs de till landstingets diarium för registrering. Sådana handlingar överförs till diariet elektroniskt och dessutom tills vidare till annan databärare (utskrift på papper). Efter överföring till diariet på detta sätt, finns det, enligt landstingsstyrelsen, inte några krav, rättsligt sett, att den enskilde skall ha kvar sådana e-postmeddelanden i sin dator, varför gallring även av sådana handlingar sker enligt landstingets gallringsföreskrifter.

Andra exempel på e-post som gallras är sådant som betraktas som arbetsmaterial och är av tillfällig eller ringa betydelse och sålunda inte utgör allmän

handling samt sådana e-postmeddelanden som är av rent personlig art och som inte till någon del gäller ärende eller annan fråga som ankommer på landstinget.

Rolf Asmundsson kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han hade inget att erinra mot vad landstinget anfört om att de i ärendet aktuella e-postmeddelandena inte utgjort allmänna handlingar. I remissvaret berördes dock inte i någon större utsträckning vad som blir konsekvensen av att innehållet i e-postlistan förändras. Genom gallringen i denna blir det en omöjlighet att påvisa om en viss handling (allmän, arbetsmaterial eller annat) har kommit in till myndigheten.

Arkivreglementet för Landstinget i Kalmar län inhämtades. Av detta framgick bl.a. att landstingsstyrelsen är arkivmyndighet och att varje myndighet inom landstinget efter samråd med arkivmyndigheten beslutar om gallring av handlingar i sitt arkiv.

JO Berggren anförde i ett beslut den 9 januari 2001 följande.

Bakgrund m.m.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åliggande.

Regeringsrätten fann i den ovan nämnda domen den 7 oktober 1998 (RÅ 1998 ref. 44) att datalagrade förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden (e-postlogg) hos tjänstemän vid en myndighet var att anse som allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen (TF). Regeringsrätten anförde i domen att förteckningen skapades automatiskt av programvaran för e-postsystemet och var ett nödvändigt hjälpmedel för att administrera den elektroniska posten. Den fördes kontinuerligt och för obestämd tid. Den var därför enligt domstolen att betrakta som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Detta innebar att förteckningen var att anse som upprättad i och med att den tekniskt förelåg färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och således en allmän handling. Förteckningen skulle lämnas ut till den som begärt att få ta del av den, om inte hinder förelåg på grund av bestämmelser om sekretess.

Vad som har kommit fram om den förteckning över e-postmeddelanden som funnits i landstingsdirektören Eva Molins dator ger inte stöd för annat än att den har utgjort en allmän handling på de grunder som Regeringsrätten anfört. Frågan om radering av uppgifter i förteckningen får således bedömas mot bakgrund av föreskrifterna om arkivering och gallring av allmänna handlingar.

Författningsregler m.m. om arkivering och gallring av allmänna handlingar

Grundläggande föreskrifter om såväl kommunala som statliga myndigheters arkiv finns i arkivlagen (1990:782). I bestämmelserna behandlas bl.a. frågor om arkiveringsskyldighet, arkivansvar, arkivvård och gallring.

I 8 § andra stycket föreskrivs att landstingsstyrelsen är arkivmyndighet i ett landsting i den mån landstingsfullmäktige inte har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Enligt 3 § första stycket bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv är enligt 3 § andra stycket en del av det nationella kulturarvet. I tredje stycket samma paragraf anges att arkiven skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov.

Av 10 § framgår att allmänna handlingar får gallras. Vid gallringen skall dock beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket.

Enligt 16 § får landstingsfullmäktige meddela föreskrifter om arkivvården inom landstinget i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.

Av intresse i sammanhanget är också Riksarkivets föreskrifter m.m., särskilt myndighetens föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6, ändrad genom RA-FS 1997:6). Dessa föreskrifter gäller bl.a. för statliga myndigheter. Föreskrifterna är inte bindande för landsting eller kommuner men kan tillämpas även av dessa myndigheter.

I 7 § nämnda föreskrifter anges att myndigheten skall gallra allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock ske endast under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedömts sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning. Handlingar som har tillfällig betydelse genom att innehållet har överförts till nya databärare, eller genom att de har ersatts av nya handlingar, får gallras under förutsättning att gallring kan ske utan eller med endast ringa förlust avseende betydelsebärande uppgifter/data, sammanställnings- och sökmöjligheter, samt möjligheter att fastställa autenticiteten. Ytterligare en förutsättning är att de ursprungliga handlingarna inte längre har någon funktion.

Enligt Riksarkivets allmänna råd i anslutning till nyss nämnda paragraf har myndigheten själv att ta ställning till vilka handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse med hänsyn till de bevarandemål som anges. I en bilaga till de allmänna råden har, som stöd för dessa överväganden, anförts exempel på handlingar som genom sitt informationsinnehåll eller sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse. I punkten 8 i bilagan anges ”loggar för e-post” under förutsättning att de inte längre behövs för kontroll av överföringen och att de inte heller behövs för återsökning av de handlingar som inkommit till eller utgått från myndigheten och som skall bevaras.

Enligt 8 § i de aktuella föreskrifterna skall gallring ske vid tidpunkt eller efter frist som fastställs av myndigheten. Vidare anges att vid fastställande av tidpunkt/frist skall uppmärksammas att handlingarna inte gallras bl.a. innan bearbetning, redovisning eller kontroll har slutförts och innan betydelsen för

styrkande av rättigheter och skyldigheter samt i övrigt från rättslig synpunkt har upphört.

Frågor rörande hanteringen av e-postloggen har också behandlats av Statskontoret i rapporten ”E-post i förvaltningen – en rättslig översikt” år 1999. I rapporten nämns Riksarkivets ovan angivna föreskrifter. I anslutning därtill uttalas att många e-postmeddelanden sannolikt kan gallras med stöd av dessa föreskrifter redan när de kommer in till myndigheten. Vidare anförs att e-postloggen fortlöpande måste granskas från gallringssynpunkt (s. 35). Under rubriken ”enskild handling” uttalas att rent privata meddelanden till en anställd hos en myndighet inte bör förekomma i myndighetens e-postsystem och att den anställde omedelbart bör ta bort dem ur systemet (s. 18).

Landstingets gallring av uppgifter i e-postloggen

Landstinget har till remissyttrandet fogat en av landstingsstyrelsens presidium beslutad gallringsplan beträffande handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, i vilken anges att den grundar sig på Riksarkivets allmänna råd enligt RA-FS 1997:6. I en bilaga till gallringsplanen behandlas vilka slags handlingar som utgör handlingar av tillfällig eller ringa betydelse samt anges att gallring av sådana handlingar skall ske vid inaktualitet. I bilagan anges bl.a. e-postlogg och vad som sägs därom är i allt väsentligt likalydande med vad som redovisats ovan från innehållet i bilagan till Riksarkivets allmänna råd. I landstingets gallringsplan anges vidare bl.a. att handlingar av tillfällig eller ringa betydelse skall gallras av utrymmesskäl så snart de inte längre behövs för verksamheten. Frågan om landstingets gallring av uppgifter rörande e-post berörs också i den till remissvaret fogade artikeln i Chefstidningen, vari anförs bl.a. att gallring av e-post bör göras kontinuerligt.

Eva Molins åtgärder har inneburit att uppgifter om inkomna och utgående e-postmeddelanden har raderats från hennes e-postlogg. Detta har utgjort en gallring i arkivlagens mening. Vad som har gallrats synes för varje meddelande ha bestått i uppgifter om vem som skickat ett meddelande respektive till vem ett meddelande skickats, vilket ämne meddelandet rört samt vid vilken tidpunkt meddelandet hade mottagits respektive skickats. Sådana uppgifter i ett ADB-register torde i sig utgöra en allmän handling, eftersom de får betraktas som en konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter (se prop. 1975/76:160 s. 90).

Av utredningen i ärendet drar jag slutsatsen att Eva Molins gallring av uppgifterna om de i ärendet aktuella meddelandena har skett snart efter det att meddelandena kommit in till respektive skickats från hennes e-postlåda. Landstinget har i yttrandet till JO ställt sig bakom dessa gallringsåtgärder och hänvisat till de bifogade gallringsreglerna.

I remissyttrandet har landstinget även redogjort för hur man hanterar e-postmeddelanden som bedöms utgöra allmänna handlingar. Landstinget har anfört att sådana meddelanden överförs elektroniskt till diariet för registrering och dessutom till annan databärare genom utskrift på papper. Myndigheten har vidare uppgett att efter en sådan överföring gallras e-postmeddelandena i tjänstemannens dator. Mot bakgrund av vad landstinget anfört gör jag anta-

gandet att uppgifterna i en tjänstemans e-postlogg rörande ett meddelande som överförts på angivna sätt raderas från e-postloggen samtidigt som meddelandena gallras och att detta sker i nära anslutning till att överföringen har genomförts.

I de av landstinget beslutade gallringsreglerna har inte mer precist angetts inom vilken tidsfrist man hos landstinget skall gallra uppgifter i e-postloggen. I fråga om tidsfristen för gallring sägs endast att gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse skall ske vid inaktualitet samt att sådana handlingar skall gallras så snart de inte längre behövs för verksamheten. Detta får dock enligt min mening anses utgöra tillräckligt stöd för att e-postloggen gallras på det sätt som nyss har beskrivits.

Arkivlagen innehåller över huvud taget inte några detaljerade bestämmelser om tidsfrister för gallring. Inte heller i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd finns några stadganden eller uttalanden om inom vilka tidsfrister gallring av en e-postlogg bör ske.

Mot denna bakgrund föranleder Eva Molins gallring av e-postloggen samt landstingets rutiner för gallring av denna i samband med överföring av allmänna handlingar till diariet följande uttalanden.

Landstinget och Rolf Asmundsson är ense om att de i ärendet aktuella meddelandena som kommit in till respektive skickats från Eva Molins e-postlåda och beträffande vilka hon hade raderat noteringar inte utgjorde allmänna handlingar enligt TF. Meddelandena har bifogats anmälan till JO och jag finner inte grund för annan bedömning.

Eva Molins åtgärder har således inneburit att hon i e-postloggen gallrat uppgifter om sådana meddelanden som inte utgjort allmänna handlingar. Uppgifter av detta slag skall normalt inte tas in i en myndighets diarium eller liknande, eftersom skyldigheten att registrera handlingar enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) endast gäller allmänna handlingar. Beträffande konventionella (skriftliga) handlingar som inte utgör allmänna handlingar saknas således normalt möjlighet att i ett register kontrollera om en sådan handling har kommit in till eller skickats från en tjänsteman hos en myndighet. Det kan i dessa fall röra sig om t.ex. privata brev till en tjänsteman. Vidare torde det normalt inte finnas anledning för en myndighet att föra register över annat än allmänna handlingar. Att så ändå sker genom e-postloggen är resultatet av en automatisk funktion i e-postsystemet och inte följden av någon medveten registreringsåtgärd från myndighetens sida. Av dessa skäl anser jag att någon på offentlighetsprincipen grundad rätt till insyn inte kan hävdas beträffande de nu aktuella uppgifterna.

Med hänsyn till det anförda kan jag inte finna att det finns anledning att bevara uppgifter i en e-postlogg om sådana meddelanden som inte utgjort allmänna handlingar. Att sådana uppgifter i sig kan utgöra en allmän handling föranleder inte annan bedömning mot bakgrund av vad jag nyss uttalat om att registreringen i e-postloggen sker automatiskt och således inte kan undvikas. Jag vill här också påpeka att såväl beträffande inkomna som upprättade handlingar ankommer det på myndigheten och den för frågan ansvarige tjänstemannen att för varje enskild handling ta ställning till om den utgör en allmän

handling och därför skall registreras eller annars hanteras enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen.

Av landstingets remissyttrande framgår att den registrering som sker automatiskt i e-postloggen inte skall ersätta den diarieföringsrutin som myndigheten tillämpar beträffande såväl inkomna som upprättade allmänna handlingar. Dessa handlingar skall således överföras till landstingets vanliga diarium för registrering. Den som vill undersöka om ett visst e-postmeddelande som utgör en allmän handling kommit in till eller upprättats hos landstinget kan därmed på vanligt sätt granska myndighetens diarium.

Mot bakgrund av det anförda och i avsaknad av uttryckliga författningsregler om tidsfristen för gallring av uppgifter i en e-postlogg finner jag inte grund för att uttala någon kritik mot Eva Molin för hennes gallringsåtgärder eller mot landstinget med anledning av vad som upplysts om den gallring som sker efter överföring av handlingar till diariet. Jag vill dock påtala att de av landstingsstyrelsen beslutade gallringsreglerna över huvud taget inte anger några tidsfrister för när gallring skall ske av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. Jag anser att det skulle främja en likartad tillämpning av landstingets gallringsregler om det i dessa hade angetts uttryckliga sådana tidsfrister.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Fråga bl.a. om en handläggare vid en arbetsförmedling brutit mot tystnadsplikten

(Dnr 4724-1998)

Anmälan

H. N-R. framförde i en anmälan till JO klagomål mot handläggaren Fredrik Åström vid arbetsförmedlingen i Norrköping, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Östergötlands län bl.a. för att denne diskuterat hans ärende med utomstående och därigenom brutit sin tystnadsplikt. Av anmälan med bilagor framkom bl.a. följande.

Fredrik Åström hade ringt till flygbolaget Air Express i Norrköping AB (Air Express) och frågat om det var riktigt att H. N-R. blivit utlovad anställning där. H. N-R. hade berättat för Fredrik Åström att han varit i kontakt med företaget och att han ombetts återkomma då han avslutat sin utbildning. Han hade inte blivit lovad anställning och inte heller påstått detta inför Fredrik Åström.

Fredrik Åström hade fått vetskap om att en viss person, P.L., hade följt med H. N-R. till ett möte med chefen för arbetsförmedlingen. Fredrik Åström ringde då P.L. och frågade på vilket sätt denne kände H. N-R. samt förklarade att än hade han inte skickat det sista brevet till H. N-R. före sin pensionering. Därefter skickade Fredrik Åström ett brev, daterat den 25 november 1998, med följande innehåll till P.L.

Ett flertal av Dina tidigare kollegor här på AF är förvånade över att Du agerar i ärendet H. N-R. I och för sig har ju dom tillgång till all den information som finns i ärendet.

Jag tycker Du skall be H. N-R. att redogöra för de perioder han försörjt sig genom vanligt arbete med lön under hela 90-talet. Alltså arbeten där AF inte varit inblandade med några stöd till arbetsgivaren. Motkolla sedan gärna med oss.

Vid vårt telefonsamtal nämnde Du själv ordet ”styvfar”. Som sådan tycker jag att Du bör rekommendera H. N-R. att lägga en del av sin energi på att skaffa sig ett arbete. Som det verkar går all hans kraft åt att ”krångla” med olika myndigheter. Detta har även påtalats till mig från annat håll.

H. N-R. anförde därefter att Fredrik Åström utan hans samtycke den 25 november 1998 kontaktat socialförvaltningen och lämnat uppgifter om hans ärende.

Utredning

Efter remiss till Länsarbetsnämnden i Östergötlands län anförde biträdande länsarbetsdirektören Britt Skau bl.a. följande.

Fredrik Åströms enda avsikt med samtalet med Air Express var att för H. N-R:s bästa undersöka möjligheterna till framtida anställning.

Fredrik Åström anser numera att brevet till P.L. var onödigt och ångrar att han skickade det. Länsarbetsnämnden anser att brevet kan ifrågasättas.

Fredrik Åström uppfattade samtalet med socialförvaltningen som en del av den information som lämnats tidigare.

H. N-R. uppgav i en kommentar till remissvaret bl.a. att han inte lämnat någon fullmakt till Fredrik Åström att utbyta uppgifter om honom med socialförvaltningen. Han bifogade bl.a. en skrivelse från flygchefen vid Air Express, i vilken denne intygar att Fredrik Åström vid telefonsamtalet undrade om H. N-R. blivit lovad arbete som pilot vid företaget.

I ett beslut den 5 september 2000 anförde *JO Berggren* bl.a. följande.

Enligt 7 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i ärende om bland annat arbetsförmedling och hjälp och stöd vid arbetslöshet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. En presumtion för sekretess gäller således i denna typ av ärenden.

Vad som avses med personliga förhållanden skall bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Enligt förarbetena till sekretesslagen kan uttrycket avse vitt skilda omständigheter som t.ex. en persons adress eller sjukdomsyttringar (prop. 1979/80:2 del A s. 84). I praxis har uttrycket även ansetts omfatta det förhållandet att en person är inskriven som arbetssökande vid en arbetsförmedling (Regeringsrättens årsbok, RÅ 1994 not 295).

I sekretesslagen finns vissa bestämmelser om begränsningar i sekretessen. Av 1 kap. 5 § följer att sekretess inte utgör hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt 14 kap. 1 § hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Likaså får enligt 14 kap. 3 § sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess kan vidare enligt 14 kap. 4 § efterges av den enskilde. Ett sådant samtycke till att lämna ut uppgifter behöver inte vara uttryckligt. Också ett tyst, s.k. presumerat samtycke får godtas.

Bestämmelserna om sekretess kompletteras av regler om personligt ansvar för röjande av sekretessen. Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken skall den som uppsåtligen bl.a. röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse. Begås sådan gärning av oaktsamhet är straffet böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Av utredningen framgår att Fredrik Åström tagit ett flertal kontakter med utomstående rörande H. N-R:s ärende.

Vad gäller Air Express uppfattar jag remissvaret på så sätt att Fredrik Åström ansett att kontakt kunde tas utan att det var till men för H. N-R. Utredningen ger inte stöd för att denna bedömning inneburit att sekretesslagen har åsidosatts. Uppenbarligen har dock Fredrik Åström med kontakten med företrädaren för Air Express brustit i omsorg när det gäller utlämnande av uppgifter rörande H. N-R:s ärende. Jag stannar i denna del vid detta kritiska uttalande.

När det sedan gäller brevet till P.L. kan det sättas i fråga om inte Fredrik Åström lämnat ut uppgifter för vilka det förelegat sekretess. Jag har dock inte funnit tillräckliga skäl att gå vidare i den delen. Jag har emellertid när det gäller innehållet i brevet reagerat skarpt mot de nedlåtande omdömena om H. N-R., men också mot tonen i övrigt. Dessa mycket anmärkningsvärda omständigheter ger mig anledning att understryka vikten av att den personliga integriteten respekteras vid en arbetsförmedlings kontakter med de arbetssökande och i övrigt och att personalen därför vinnlägger sig om att uppträda professionellt och korrekt. Jag vill särskilt anmärka att uppmaningen till P.L. att avstå från att biträda H. N-R. knappast synes förenlig med arbetsförmedlarens uppgift att hjälpa den inskrivne till arbete.

Fredrik Åström lämnade slutligen i november 1998 den informationen till socialförvaltningen att han till arbetslöshetskassan ifrågasatt H. N-R:s rätt till arbetslöshetsersättning samt att H. N-R. uppgett till arbetsförmedlingen att han arbetat men trots det på kassakorten angett att han varit arbetslös. Möjligen avses i remissvaret att Fredrik Åström uppfattat saken så att någon form av samtycke från H. N-R:s sida till uppgiftslämnandet förelegat. Som anförs ovan måste en eftergift av sekretessen inte vara uttrycklig. Av utredningen framgår att socialförvaltningens handläggare deltagit i tidigare möten med H. N-R. på arbetsförmedlingen och att de också vid flera tillfällen tagit kontakt med förmedlingen för att få uppgifter om H. N-R:s ärende där. Jag har därför viss förståelse för att Fredrik Åström kunnat uppfatta det så att ett tyst samtycke förelåg till att kontakta socialförvaltningen.

Användning av ett folkbiblioteks dator för sökningar på Internet; fråga om ett bibliotek får bestämma regler om vilken information som får hämtas in och kontrollera att reglerna följs. Även fråga om bestämmelsen om sekretess i biblioteksverksamhet kan tillämpas beträffande uppgifter hos ett bibliotek om enskildas sökningar på Internet

(Dnr 805-1999)

Anmälan

I en skrivelse till JO anmälde J.J. bibliotekschefen i Forshaga kommun Kerstin Krona och anförde i huvudsak följande. Han ifrågasatte bibliotekets rätt att sätta upp regler om vilken slags information som får sökas på Internet med hjälp av bibliotekets dator. Bibliotekspersonal hade övervakat hans sökningar på Internet, vilket utgjort en kränkning av den personliga integriteten. Han visste inte om biblioteket hade agerat på samma sätt mot andra personer eller om man speciellt hade valt ut honom, eftersom han är präst och därmed en offentlig person. Vidare hade Kerstin Krona genom ett brev rapporterat om hans sökningar på Internet till hans arbetsgivare, Karlstads stift. Detta hade medfört stora bekymmer för honom. Genom sitt agerande hade Kerstin Krona också gjort skillnad mellan olika personer på subjektiv grund, vilket hon inte hade rätt att göra. Kerstin Krona hade överskridit sina befogenheter.

Till anmälan fogades en kopia av en skrivelse den 20 januari 1998 från Kerstin Krona till Karlstads stift. I skrivelsen lämnades en redogörelse för J.J:s ”förehavanden på Biblioteket i Forshaga” och angavs bl.a. att J.J. använt bibliotekets dator för att söka efter pornografiskt material.

Utredning

Anmälan utreddes såvitt avsåg vad J.J. anfört om att biblioteket hade övervakat hans sökningar på Internet samt beträffande skrivelsen från Kerstin Krona till Karlstads stift.

Barn- och utbildningsnämnden i Forshaga kommun beslutade den 14 april 1999 att som sitt yttrande anta ett av Kerstin Krona upprättat yttrande vari angavs bl.a. följande.

J.J. känner sig personligt kränkt och övervakad. Vid den här tiden, när mannen i fråga bokade in sig vid upprepade tillfällen, för att se på Internet, hade vi en IT-värd anställd som varje förmiddag gick igenom föregående dags aktiviteter på nätet, och där man då kan kontrollera vilka hemsidor som har besökts, och sedan via vår bokningsjournal ta reda på vem som gjort vad. J.J. hade missbrukat våra regler upprepade gånger innan detta kom till min kännedom. Först vill man inte tro att det är sant och låter tiden gå. Till vår stora glädje upphörde hans bokningar på Internet, innan jag hann prata med honom. Detta skedde ungefär vid jultiden 1997. På vårsidan 1998 började han besöka Internet igen och jag fick rapport om att det inte handlade om oskyldiga saker. Då satte vi igång en övervakning av honom för att jag ville ta honom på bar gärning. Vår IT-värd höll ögonen på honom genom några hyllor, och kunde konstatera att det handlade om porr igen. Jag fick då ett klartecken från henne, gick fram till J.J. – – –

J.J. tror sig vara den ende som blivit övervakad, vilket inte är sant. Men vi står inte och hänger över någons axel för att bevaka vad man ser på. Utan det är ju i samband med att man dagen efter rensar bort tillfälliga filer från nätet, som man upptäcker oegentligheter. Jag har endast vid ett annat tillfälle haft anledning att varna någon. Då rörde det sig om betydligt oskyldigare saker än J.J:s förehavanden. Anledningen till att J.J. blev bevakad den där sista gången var ju, som jag sa, den att jag ville ta honom på bar gärning. – – –

När det gäller min skriftliga rapport angående hans förehavanden på biblioteket, ligger det till på följande sätt: Hans närmaste chef, kyrkoherde Josef Kjellgren, tog kontakt med mig och ville ha ett samtal med mig. Han sa att det kommit till hans kännedom att J.J. tittat på porr på biblioteket. Jag kände mig obehagligt berörd och visste först inte hur jag skulle svara, trodde ju att hela saken var utagerad. Men när jag fick veta att J.J. var föremål för en brottsutredning, där andra oegentligheter i samband med hans prästutövande hade förekommit, erkände jag att det var sant. Herr Kjellgren bad mig då att jag i skrift skulle redogöra för vad som hade hänt, så han kunde använda det i den pågående utredningen. Det enda jag ångrar i den sammanställningen, är väl att jag var så detaljerad, men jag trodde det var nödvändigt att vara det i en brottsutredning.

Till remissvaret fogades bibliotekets Internet-regler.

J.J. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han ifrågasatte bibliotekets åtgärd att granska vilka hemsidor som hade besökts av dem som använt datorn. Ett bibliotek fick t.ex. inte lämna ut information om vilka böcker en enskild hade lånat. Vidare var det inte en uppgift för en kyrkoherde att bedriva brottsutredningar. Kerstin Krona borde ha tagit kontakt med sin chef eller kommunens jurist innan hon vidtog åtgärder med anledning av kyrkoherdens önskemål.

I beslut den 23 april 2001 anförde *JO Berggren* följande.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åliggan-den.

I biblioteksslagen (1996:1596), som trädde i kraft den 1 januari 1997, finns vissa grundläggande bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. I 2 § tredje stycket föreskrivs att varje kommun skall ha folkbibliotek och i 7 § anges att kommunerna skall svara bl.a. för den verksamheten. Av 2 § andra stycket framgår att folkbiblioteken skall verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare. I förarbetena till lagen framhölls intresset av att folkbiblioteken får tillgång till Internet (se prop. 1996/97:3 s. 50 f.).

Det finns inte några detaljregler i författning om hur biblioteksverksamheten i den enskilda kommunen skall organiseras och bedrivas. Verksamheten faller således i stor utsträckning inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Inom det området skall JO vara återhållsam med att göra uttalanden. JO skall emellertid särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga förvaltningen. Mot bakgrund av den bestämmelsen kan JO granska bibliotekens regler för t.ex. utlåning av litteratur och datoranvändning.

JO Rune Lavin fann i beslut den 9 januari 1998 (JO:s ärenden dnr 3622-1996 och 4338-1996) att bibliotek har rätt att tillämpa sådana principer som medför att vissa böcker inte köps in eller lånas ut eller att vissa böcker inte tillhandahålls t.ex. barn och ungdomar. Däremot ansåg han det inte godtagbart att biblioteket gör skillnad mellan låntagarna på så sätt att böcker med visst innehåll bara lånas ut till personer med vissa politiska eller religiösa åsikter. I ett annat beslut samma dag (JO:s ärende dnr 632-1997) anförde JO Rune Lavin att han ansåg att i huvudsak samma principer var tillämpliga när det gäller biblioteksbesökares tillgång till Internet. Detta innebar enligt JO Rune Lavin att myndigheten när den lånar ut utrustningen till enskilda personer har rätt att bestämma vilken information som får hämtas in. Däremot får myndigheten inte göra skillnad mellan användarna annat än på objektiv grund.

Jag gör inga andra bedömningar än JO Rune Lavin sålunda har gjort.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte något att erinra mot Forshaga biblioteks regler om att bibliotekets dator inte får användas för sökning av bl.a. pornografiskt material. Eftersom allmänna bibliotek har rätt att ställa upp regler för användningen av deras datorer måste de också vara berättigade att vidta åtgärder för att kontrollera att dessa regler följs.

Forshaga biblioteks kontrollåtgärder beträffande J.J. har bestått i att en tjänsteman hos kommunen observerat J.J. under tiden då denne använde datorn för sökningar. Bibliotekspersonal har också i efterhand gått igenom vilka hemsidor som besökts under föregående dag och sedan jämfört detta med besöksjournalen för att få klarhet i vilka hemsidor J.J. besökt. Av utredningen i ärendet har inte framkommit att dessa åtgärder har genomförts på ett sådant sätt att andra biblioteksbesökare därigenom kommit att få kännedom om J.J:s sökningar. Jag kan inte heller i övrigt finna att åtgärderna har utförts på ett olämpligt sätt eller att de varit för långtgående. Jag noterar också vad nämnden anfört om att inte bara J.J:s sökningar kontrollerats.

I remissvaret har upplysts att skrivelsen från Kerstin Krona till Karlstads stift angående J.J:s förehavanden på biblioteket inte hade upprättats på Kerstin Kronas initiativ utan på begäran av J.J:s chef. Enligt uppgift framställde denne ett önskemål om en skriftlig redogörelse för vad som hade hänt, i anledning av en utredning rörande oegentligheter i samband med J.J:s utövande av prästyrket.

Svenska kyrkan var vid denna tid en del av det allmänna och kyrkoherden får vid sin kontakt med Kerstin Krona anses ha agerat som företrädare för en myndighet. Föreskrifter om lämnande av upplysningar mellan myndigheter finns i 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100). Av bestämmelsen framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse kan ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten mellan myndigheter enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223).

Kerstin Krona har genom brevet till J.J:s arbetsgivare lämnat uppgift om dennes sökningar på Internet och att sökningarna gällt pornografiskt material. Beträffande frågan om sekretess gällt för uppgifterna får jag anföra följande.

Enligt 9 kap. 22 § sekretesslagen gäller sekretess i biblioteksverksamhet för uppgift i register om enskilds lån, reservation eller annan form av beställning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men. Bestämmelsen, som infördes den 1 oktober 1989, tar sikte på uppgifter i register om vilka titlar en enskild lånat, reserverat e.dyl. (se 1988/89:KU38 s. 6). I lagstiftningsärendet framförde kulturutskottet att det för låntagare, som lånar böcker vid ett bibliotek där ett öppet lånesystem förekommer, många gånger torde framstå som uppenbart att hans lån sker under sådana omständigheter att de uppgifter som rör hans lån blir tillgängliga för andra. Särskilt tydligt är naturligtvis detta vid låneformer där låntagaren själv är aktiv för att markera eller registrera sitt lån. Under sådana förhållanden måste låntagaren anses ha lämnat sådant medgivande till att sekretess inte skall gälla för uppgifterna som avses med den bestämmelse som finns i 14 kap. 4 § sekretesslagen (a. bet. bilaga 1, underbilaga 1 s. 12 f.).

Enligt min mening kan det ifrågasättas om uppgifter i ett biblioteks dator om vilka hemsidor på Internet som en enskild har besökt med hjälp av datorn över huvud taget kan omfattas av den nyss nämnda sekretessbestämmelsen. Av intresse i detta avseende är att Internet eller liknande möjligheter att söka information via datorer inte fanns, i vart fall inte för allmänt användande, vid tiden för denna sekretessregels tillkomst. Ett problem som uppkommer i sammanhanget är i vad mån uppgifter i bibliotekens datorer om sökningar på Internet kan anses utgöra register (jfr RÅ 1999 ref. 18 II). En annan fråga är om sådana sökningar skall jämställas med lån, reservation o.dyl. Ytterligare ett annat spörsmål som aktualiseras är i vilka situationer den enskilde skall anses ha lämnat medgivande till att sekretess inte skall gälla för uppgifterna. Mot bakgrund härav och då utredningen inte ger besked om i ärendet föreliggande omständigheter av betydelse för de nyss angivna frågorna finner jag inte grund för att hävda att sekretess gällde för de uppgifter som Kerstin Krona lämnade om J.J.

Med hänsyn till den problematik jag nyss har berört anser jag att det finns ett behov av översyn av bestämmelsen i 9 kap. 22 § sekretesslagen. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet.

Av utredningen har inte framkommit något som talar för att Kerstin Krona skulle ha saknat behörighet att lämna de ifrågavarande uppgifterna.

Vad J.J. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande av mig.

Fråga om en lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar

(Dnr 1786-1999)

Anmälan

Ulrika Runesdotter Carlsson klagade på Lantmäterimyndigheten i Gotlands län och anförde att myndigheten tog ut en avgift på 100 kr för att skicka en kopia av en vanlig karta i A 4-format. Avgiften omfattade, enligt förklaring hon fått, dels porto, dels arbets- och materialkostnader.

Utredning

Efter remiss översände lantmäterimyndigheten (överlantmätaren Anders Åberg) som sitt yttrande en av Rangvald Larsson upprättad skrivelse, vari anförts följande (bilagorna här utelämnade).

Frågan om avgifter vid myndighetsservice

Vi brukar säga att vi har tre sorters människor som besöker oss eller kontaktar oss per telefon: Sakägare, Kunder och Medborgare.

En Sakägare är en (fysisk eller juridisk) person som är part i en lantmäteriförrättning. Lantmäteriförrättningarna är helt avgiftsfinansierade och sakägarna betalar därför uppkomna förrättningskostnaderna genom en utställd faktura. En person som står i begrepp att förändra sitt fastighetsinnehav eller t ex planerar att köpa en tomt får dock kostnadsfri rådgivning och vanligtvis även behövligt kartunderlag kostnadsfritt. En förutsättning för detta är naturligtvis att personen berättar om sina överväganden och syftet med framställda frågor. Vi måste också veta vilken eller vilka fastigheter det gäller.

En Kund är en person som köper en viss produkt (t ex en karta) eller en tjänst (t ex en fastighetsutredning). Flertalet kunder betalar kontant mot kassakvitto och kan därför förbli anonyma. Vill man betala via enkelt postgiroinbetalningskort, faktura eller vill ha handlingarna sig tillsända, måste man uppge namn och adress.

De tjänster vi tillhandahåller kunderna kallas myndighetsservice och sker med stöd av 19 § i förordningen (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet. Avgifterna för myndighetsservice beslutas länsvis. Gällande beslut 1997-03-21 om avgifter för myndighetsservice i Gotlands län bilägges (bilaga 1).

En Medborgare är en person som utnyttjar sina medborgerliga rättigheter att ta del av offentliga register och handlingar. En medborgare har ingen affärsrelation med myndigheten. Den kostnad som myndigheten har för medborgarbesöken och telefonförfrågningarna skall (eller säges skola) betalas via anslag. Gränsdragningen mellan medborgare och kund kan vara diffus, då en intresserad medborgare ofta övergår till att bli kund genom att köpa en produkt.

Myndigheten har tidigare haft en ganska generös inställning till medborgarna vad gäller kostnadsfri service. Vårt länskontor är visserligen litet, men på grund av det stora kulturhistoriska intresset för ön är antalet besök och telefonförfrågningar förhållandevis stort. Anslagsnedskärningarna har de senaste åren varit så omfattande att anslagen inte längre täcker kostnaden för att hålla den service som medborgarna ofta förväntar sig. Vi tar därför betalt för all kopiering och alla typer av utskick. Intäkterna blir inte särskilt stora men möjliggör att vi kan hålla oss med modern kopieringsutrustning och göra de delbearbetningar av kartor mm som kunderna begär.

Ulrika Carlsson begärde den 22 april per telefon en karta över Ljugarn där man ser vad som är åker, skog mm. Fastigheten som speciellt skulle redovisas på kartan är Ardre Botvalde 3:1 i Gotlands kommun.

Carlsson presenterade sig som journalist och framhöll även sitt yrke vid ett flertal tillfällen under telefonsamtalet med först lantmäteriingenjören Ingrid Pettersson och i ett senare skede även med undertecknad. Eftersom Carlsson ständigt upprepade betydelsen av sin journalistiska gärning, pressfriheten, offentlighetsprincipen etc etc fick jag det intrycket att kartan skulle publiceras i något sammanhang. Jag framhöll då att allmänna kartor (förlagsprodukter som vi inte själva framställer) är kopieringsskyddade och att man måste ha tillstånd av Lantmäteriverket för kopiering och publicering. Även om Carlsson ville ha en vanlig karta, så tar myndigheten betalt för framtagandet och postdistribution. Carlsson ville då inte ha kartan sig tillsänd (den skulle i stället avhämtas påföljande vecka) utan begärde i stället att få ett skriftligt beslut på att myndigheten avsåg att ta betalt för såväl kartan som postdistributionen. Jag skickade därför samma dag en fullständig kopia på vårt beslut om avgifter för myndighetsservice (=Bilaga 1).

Den begärda kartan har sedermera hämtats av en anhörig till Carlsson.

Det är en vanlig missuppfattning att en aktuell karta över en fastighet finns att hämta hos lantmäterimyndigheten. De kartor som finns i vårt arkiv har så gott som uteslutande tillkommit i samband med någon lantmäteriförrättning och kan ibland vara mycket gamla. Det finns alltså normalt inga aktuella kartor som enligt tryckfrihetsförordningen kan betraktas som ”upprättade” hos myndigheten.

En översikt över fastighetsindelning i länet, en så kallad registerkarta, finns däremot i de flesta fall. Registerkartverket, som är ett komplement till det skrivna fastighetsregistret, har som huvudsyfte att redovisa fastigheternas inbördes läge och lämna viss fastighetsrättslig information. Registerkartan redovisar däremot inte pågående markanvändning, vilket Ulrika Carlsson efterfrågade.

Lantmäteriverket håller dock för närvarande på att utveckla en särskild kartprodukt som kallas AutoKa-Vy. Kartan är datorlagrad och redovisar, förutom viss fastighetsrättslig information, även pågående markanvändning i sån utsträckning att det framgår vad som hävdas som åker, skog, öppen mark mm. Med hjälp av denna karta kan myndigheten framställa kundanpassade kartor i färg (se bilaga 2) eller i svartvitt (se bilaga 3) där den efterfrågade fastigheten ligger placerad centralt i kartbilden.

Eftersom tjänsten är under utveckling har inget pris fastställts ännu. Vi tar idag 40 kr för en A4-karta i färg och 30 kr för en A4 i svartvitt. Om vi skall skicka kartan per post blir totalkostnaden 100 kr plus moms.

Man kan hävda att myndighetens diskussion med Ulrika Carlsson tagit en olycklig vändning. Jag vill därför betona att situationen är unik och jag har inte upplevt den tidigare. Carlsson har kanske negativa erfarenheter av myndighetskontakter i andra sammanhang och fann det säkrast att gå på ”anmälningslinjen” direkt. Hade hon i stället sagt att hon ville ha en karta över sin egen fastighet och hon stod i begrepp att dela upp fastigheten hade vi som vanligt förmedlat sedvanliga råd i fastighetsbildningsfrågor och skickat karta och ansökningshandlingar utan kostnad. En bra inledning på ett fastighetsbildningsärende underlättar nämligen både för myndigheten och den blivande sakägaren. Dessutom brukar en smidig handläggning medföra lägre förrättningskostnader i slutändan.

I bilaga 6 till beslutet den 21 mars 1997, vilken berörde avgifter för kopiering av allmänna handlingar, anfördes bl.a. följande.

Kopiering som sker för att utlämna offentliga handlingar skall ske på enklaste sätt och ersättning tas ut enligt avgiftsförordning, LMVFS 1996:8, 1996:9, 1996:10 och därefter beslutade ändringar.

I 5 § avgiftsförordningen (1992:191) säges: ”Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.”

Myndigheten beslutar med stöd av 16 § tredje stycket avgiftsförordningen att 1:a och 2:a styckena i nämnda paragraf inte skall tillämpas. I stället skall avgift för kopiering i format A4 och A3 uttagas med stöd av 18§ i LMVFS 1996:10.

Förlaga i format A4 kopieras på A4-papper. Förlaga i format Folio och A3 kopieras på A3-papper. Större förlaga än A3 skall, för att minimera slitage, alltid kopieras på rullkopiator. Registerkarta må dock på kunds begäran kopieras i vanlig kontors-kopiator om kunden är beredd att betala slitageersättning enligt nedan (kartan måste nyritas efter 15–20 ”manglingar” i kopiatorn).

– – –

Ovan angiven taxa för kopiering av handlingar och registerkartor mm bygger på förhållandet att servicen tillhandahålles på plats i myndighetens lokaler eller att kunden vid ett senare tillfälle själv avhämtar (och betalar kontant) beställt material.

Om beställt material levereras per post, mail eller per fax skall alltid tidsdebitering tillämpas enligt nedan angiven rådgivningstaxa.

Kostnader för kopiering, porto och emballage m m skall tas ut om denna kostnad överstiger ½ av den påförda tidsdebiteringen.

– – –

Minsta tid som debiteras är ¼ timme.

”Rådgivning i fastighetsrättsliga frågor” föreligger alltid då kunden begär mer service än vad som följer av bestämmelserna [i] tryckfrihetsförordningen. Tryckfrihetsförordningen gäller endast tillhandahållande av en angiven handling genom hänvisning till akt eller dagboksnummer. Tillgång till fastighetsdatasystem för att t.ex. söka efter aktnummer på förrättningshandling är gratis. Alla frågor om innebörden av beslut eller fastighetsrättsliga skäl skall handläggas som myndighetsservice. Skall service ske enligt tryckfrihetsförordningen får man inte ställa frågor om varför vissa handlingar efterfrågas. Om kunden har ett problem som han beskriver så är det som regel ett uppdrag. Till exempel är frågan om en viss fastighet belastas av servitut att anse som myndighetsservice.

Ulrika Runesdotter Carlsson kommenterade remissvaret.

Anmälan jämte lantmäterimyndighetens remissvar remitterades till Lantmäteriverket för yttrande. I remissvar den 25 oktober 2000 anförde Lantmäteriverket, generaldirektören Joakim Ollén, följande.

Fråga om tillhandahållande

LMV har upprättat en databas, GDB-Alfa, för olika slag av fastighets- och geografisk information. Varje lantmäterimyndighet har tillgång till den information som finns i GDB-Alfa och som avser det egna länet. Efter genomförd fastighetsbildning uppdaterar myndigheten informationen i databasen.

Enligt LMVs bedömning är det digitala kartverket i GDB-Alfa en allmän handling i TFs mening.

Genom en programvara – AutoKa-Vy – hade lantmäterimyndigheten Gotlands län (LM) i april 1999 möjlighet att på ett enkelt sätt dels ta fram en skärmbild för en eller flera fastigheter i länet, dels göra en utskrift av informationen.

Ulrika Runesdotter Carlssons begäran avsåg en kopia av en karta över fastigheten Botvalde 3:1 i Gotlands kommun. Informationen om fastigheten,

som fanns i GDB-Alfa, var tillgänglig för LM. LMV anser därför att LM var skyldig att tillmötesgå Ulrika Runesdotter Carlssons begäran.

Fråga om avgift

Regler om avgifter för kopior av allmänna handlingar finns för det statliga lantmäteriet i avgiftsförordningen (1992:191). LMV har i regeringens regleringsbrev bemyndigats att utfärda föreskrifter (LMVFS) som komplement till avgiftsförordningen.

Lantmäterimyndigheteerna bedriver även – enligt 19 § instruktionen (1995:1418) för det statliga lantmäteriet – viss uppdragsverksamhet, s.k. myndighetsservice. Avgifterna för denna verksamhet beslutas av LMV i särskilda föreskrifter och av lantmäterimyndigheten.

LMV har hittills inte meddelat några föreskrifter om avgifter för utskrifter från GDB-Alfa. Enligt LMVs uppfattning bör därför avgiften för en utskrift i förevarande situation bestämmas enligt reglerna i avgiftsförordningen. Den av Ulrika Runesdotter Carlsson begärda handlingen borde sålunda ha lämnats ut utan avgift.

En sådan handling som begärdes av Ulrika Runesdotter Carlsson kan ingå i ett uppdrag och, i enlighet med vad LMV anfört ovan, även omfattas av särskilda föreskrifter. LMV anser därför att lantmäterimyndighetens beslut att ta ut avgift av Ulrika Runesdotter Carlsson närmast är att betrakta som ett olycksfall i arbetet.

I beslut den 15 december 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Av lantmäterimyndighetens remissvar framgår att vad som enligt myndighetens bedömning bäst uppfyllde de kriterier på den efterfrågade handlingen som Ulrika Runesdotter Carlsson uppställt var en på datamedium lagrad kartprodukt, framtagen med programvaran AutoKa-Vy. Myndigheten har uppgett att denna tjänst var under utveckling och att inget pris hade fastställts, men att man för en utskrift i A4-format begärde 40 kr för en karta i färg och 30 kr för en karta i svartvitt, exklusive moms. Hur dessa priser räknats fram har inte närmare kommenterats i remissvaret.

För statliga myndigheter gäller avgiftsförordningen (1992:191). Denna skall enligt 2 § tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Såvitt avser kopior av allmänna handlingar och utskrifter av ADB-upptagningar gäller för lantmäterimyndigheterna 15 § avgiftsförordningen (se regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Lantmäteriverket, regeringsbeslut den 17 december 1998, s. 9). Av denna bestämmelse framgår att en myndighet skall ta ut avgift enligt bestämmelserna i 16–22 §§ för att den efter särskild begäran lämnar ut (såvitt nu är i fråga) utskrift av upptagning för automatisk databehandling. Av 16 § första–andra stycket framgår följande. Om en beställning omfattar tio sidor eller mer skall avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling enligt 15 § 1 och 2. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor. Av tredje stycket framgår att myndigheten får besluta om undantag från första och andra styckena om det finns särskilda skäl.

Jag konstaterar liksom Lantmäteriverket att det inte funnits någon grund i avgiftsförordningen eller någon annan författning för den avgift som lantmä-

terimyndigheten beslutat att ta ut av Ulrika Runesdotter Carlsson. Utskriften skulle således ha lämnats ut utan avgift.

Begäran att få ett beslut

Av 23 § avgiftsförordningen framgår att den som anser att den avgift som en myndighet tagit ut av honom enligt 15 § är oriktig, har möjlighet att inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften hos myndigheten. Ett sådant beslut kan enligt 24 § överklagas hos Riksskatteverket.

Ulrika Runesdotter Carlsson begärde enligt remissvaret ett skriftligt beslut på att myndigheten avsåg att ta betalt för såväl kartan som postdistributionen. Myndigheten skickade då en kopia av det generella beslutet den 21 mars 1997 om avgifter för myndighetsservice.

Enligt min mening borde myndigheten med anledning av Ulrika Runesdotter Carlssons begäran ha klargjort för henne möjligheten att överklaga myndighetens beslut angående avgiften. Att så ej skedde får tillskrivas myndighetens uppfattning att avgiften inte grundat sig på 15 § avgiftsförordningen. Jag går inte vidare i denna del.

Kostnad för postbefordran m.m.

Av 15 § andra stycket avgiftsförordningen framgår att myndigheten när avgift tas ut för kopior m.m. samtidigt skall ta ut ersättning för portokostnad om försändelsen väger mer än 20 gram samt för eventuell postförskottsavgift eller annan särskild kostnad för att med post, bud eller liknande förmedling sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren.

I myndighetens beslut den 21 mars 1997, bilaga 6, föreskrivs att om beställt material levereras per post, mail eller per fax tidsdebitering alltid skall tillämpas enligt en angiven rådgivningstaxa och att kostnader för kopiering, porto och emballage m.m. skall tas ut om denna kostnad överstiger halva den påförda tidsdebiteringen. Det anges också att minsta tid som debiteras är en fjärdedels timme, 100 kr exklusive moms.

Jag kan inte tolka detta på annat sätt än att myndigheten tar betalt för framtagandet av allmänna handlingar enligt en ”rådgivningstaxa” i de fall handlingarna skall sändas per post. Ett sådant förfarande är inte tillåtet, lika lite som att ta betalt för att ta fram en handling som skall läsas i myndighetens lokaler.

Eftersom den begärda kopian hämtades hos myndigheten kom någon avgift för postbefordran aldrig att påföras. Jag lämnar därför frågan med det gjorda påpekandet.

Handläggningen av en begäran att få ut ett mycket stort antal allmänna handlingar

(Dnr 3646-2000)

Anmälan

Sveriges automatägares riksförbund (SVAR) riktade i en anmälan den 18 oktober 2000 kritik mot Lotteriinspektionen och uppgav bl.a. följande.

SVAR begärde i skrivelser till Lotteriinspektionen den 3 och 4 september 2000 att få ta del av allmänna handlingar. Framställan upprepades därefter vid flera tillfällen muntligt. Trots detta, och att det inte för inspektionen kunde råda tvivel om att SVAR ville ta del av handlingarna löpande vartefter de sekretessprövats, hade ännu vid tiden för anmälan inte någon handling lämnats ut. Inte heller hade inspektionen lämnat något besked om när ett utlämnande tidigast skulle komma att ske fastän SVAR uttryckligen begärt detta.

Utredning

Efter remiss uttalade Lotteriinspektionen, generaldirektören Lena Jönsson, den 4 december 2000 bl.a. följande.

– – –

Inledningsvis kan följande nämnas om SVAR:s hemställan om utfående av allmänna handlingar.

SVAR hemställde i skrivelse till Lotteriinspektionen den 3 september 2000 om utfående av kopior på alla inkommande, utgående, upprättade samt i övrigt förekommande handlingar hos Lotteriinspektionen avseende juni, juli och augusti 2000. Därtill önskades kopior av varje dagboksblad som hör till var ärendeakt, samt även kopior av ev. anteckningar som gjorts i eller på ärendekonvoluten, och därtill kopior av ev. inkomna (eller upprättade) men ej diarieförda handlingar; dvs. av handlingar som – utan att vara diarieförda – på annat sätt hålls ordnade inom myndigheten, avseende den aktuella tidsperioden. Slutligen påminde SVAR om vikten av att handlingarna kan utlämnas skyndsamt, och bad inspektionen att omgående meddela vid vilken tidpunkt kopiorna var klara. I samma skrivelse begärdes också upplysningar om huruvida polisanmälningar som Lotteriinspektionen ingett, lett till åtal och fällande dom. I skrivelse till SVAR den 4 september 2000 lämnade Lotteriinspektionen svar i den sistnämnda frågan.

I ny skrivelse den 4 september 2000 erinrade SVAR om att kopior av handlingarna skall översändas löpande.

Vid besök hos Lotteriinspektionen den 14 september 2000 begärde SVAR ut allmänna handlingar även för perioden den 1–14 september 2000.

Ärendet har hos Lotteriinspektionen handlagts av chefsjuristen Jan Nyrén.

Den 22 september 2000 ringde Jan Nyrén upp ordföranden i SVAR, Ulf Linde, för att få klarhet i hur framställan skulle förstås, varvid Ulf Linde uppgav att SVAR ville ha ut samtliga handlingar hos myndigheten för perioden juni, juli och augusti. Om det dock skulle visa sig vara fler än 10 000 sidor önskade Ulf Linde att Lotteriinspektionen skulle kontakta honom. Några propåer har därefter inte av SVAR riktats till Jan Nyrén om att utlämna handlingar löpande. Inte heller har några muntliga påstötningar om utlämnande av handlingar gjorts hos enhetschefen Gunilla Paulsson Lindberg, vilket SVAR gör gällande i sin anmälan.

Vid sammanträde den 2 november 2000 i Strängnäs mellan Lotteriinspektionen och SVAR lämnade Lotteriinspektionen en utförlig redogörelse för ärendets handläggning.

Inledningsvis kan således konstateras att SVAR begärt ut samtliga allmänna handlingar som förvaras hos Lotteriinspektionen för perioden juni–augusti 2000 samt även alla diarieförda handlingar för perioden 1–14 september 2000. Vidare kan konstateras att Lotteriinspektionen löpande haft kontakter med SVAR i ärendet.

Den mycket omfattande framställning om utlämnande av allmänna handlingar som SVAR ingett till Lotteriinspektionen berör således hela myndighetens verksamhetsområde. Mot bakgrund härav får följande redogörelse lämnas om Lotteriinspektionens ansvarsområde, organisation och verksamhet.

– – –

I sin myndighetsroll som tillståndsmyndighet har Lotteriinspektionen att ta del av en omfattande mängd företagshemligheter. I ansökningshandlingarna för bl.a. kasinospel och automatspel skall enligt lotterilagen bifogas handlingar som omfattas av sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100). Det skall särskilt nämnas att restauranger som har kasinospel ofta också har automatspel, vilket innebär att samma kund kan ha flera pågående ärenden om tillstånd och tillsyn hos Lotteriinspektionen.

Angående SVAR:s kritik av att handlingar inte lämnas ut löpande får då följande anföras.

SVAR har således begärt ut en mycket omfattande mängd handlingar från Lotteriinspektionen. De sekretessbedömningar som måste göras är av kvalificerad art. Många av dessa handlingar omfattas av sekretess då det bl.a. rör de sökande företagens verksamhet och då samma företagare ofta har flera olika ärenden om tillstånd pågående samtidigt. Vidare berörs hela Lotteriinspektionens inspektions- och tillsynsverksamhet. Vad bl.a. gäller den anonyma inspektionsdelen är det av avgörande vikt för myndighetens funktion att planläggningen av denna inte kommer till allmänhetens kännedom.

För att kunna pröva utlämnandet måste därför Lotteriinspektionen ha en helhetsbild av hela materialet, vilket föreligger först när hela materialet är framtaget. Ett så omfattande utlämnande kan möjliggöra pusselläggning och därmed kartläggning av myndighetens hela kontrollverksamhet. Prövningen i denna del måste därför göras vid ett tillfälle (se RÅ 1989:111). Vad gäller ansökningar och tillstånd föreligger som sagts ovan att samma sökande ofta förekommer i flera ärenden varför prövningen måste ske vid ett tillfälle. Slutligen kan nämnas att alla de polisanmälningar som myndigheten gör givetvis oftast har sin bakgrund i den anonyma delen av myndighetens kontrollverksamhet.

SVAR har redan i telefonsamtalet den 22 september 2000 särskilt begärt att få besked från Lotteriinspektionen om antal begärda sidor överstiger 10 000. Någon oklarhet om att handlingar inte skulle lämnas ut löpande kan därför inte ha förelegat hos SVAR. I november har vidare Lotteriinspektionen haft sammanträde med SVAR där bl.a. en redogörelse lämnats över ärendets hantering.

Avslutningsvis får Lotteriinspektionen anföra att handläggningen av ärendet har medfört ett mycket stort arbete hos myndigheten och föranlett mycket övertidsarbete för personalen. Lotteriinspektionen ämnar fatta beslut i SVAR:s ärende inom en snar framtid.

SVAR kommenterade remissvaret.

Lotteriinspektionen meddelade beslut i ärendet den 30 januari 2001.

I beslut den 15 mars 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Som framgått var det material som SVAR önskade få ut synnerligen omfattande, eller ca 10 000 sidor. Materialet bestod till stor del av handlingar med uppgifter för vilka sekretess gäller. Jag anser därför inte att det finns skäl att kritisera Lotteriinspektionen för den tid det tog innan slutlig prövning skedde.

När det sedan gäller frågan om SVAR fortlöpande bort ha fått besked om Lotteriinspektionens sekretessprövning, har inspektionen åberopat ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1989 ref. 111). I det avgörandet uttalades bl.a. att, med hänsyn till omfattningen av utlämnandeyrkandet i det fallet, skadebedömningen måste ske med utgångspunkt i att information kunde utvinnas genom ”pusselläggning” och att det fanns risk för att ett utlämnande av ett stort antal uppgifter om likartade förhållanden sammantaget kunde medföra skada även om uppgifterna var för sig var harmlösa. Jag ifrågasätter inte att ett liknande synsätt varit motiverat i detta fall. Det finns därför inte någon grund för kritik mot Lotteriinspektionen i detta hänseende.

Med dessa besked avslutar jag ärendet.

JO:s tillsynskompetens

JO:s tillsyn över Statens järnvägar efter bolagisering av huvuddelen av dess verksamhet. Frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning

(Dnr 4478-2000)

Anmälan

Med anledning av händelser på ett tåg den 18 september 2000 begärde P.L. att JO skulle utreda en tågmästares handlande samt Statens järnvägars (SJ) behandling av reklamationer och dess instruktioner till anställda i ett visst avseende. Han ifrågasatte bl.a. om inte något brott hade begåtts vid tillfället. Dessutom ställde han frågor om vissa handlingar som han förutsatte ha upprättats.

Enligt den redogörelse som P.L. hänvisade till hade tågmästaren, i samband med biljettgranskning och sedan P.L. frågat efter hans namn, yttrat bl.a.: ”Om du inte passar dig kastar jag av dig”, vilket P.L. betecknade som olaga hot. P.L. gjorde i övrigt gällande bl.a. att tågmästaren förolämpat honom och föranlett att personal (väktare) från ett bevakningsföretag ofredade honom. Av redogörelsen framgick också att P.L. inte hade betalat för resan på det sätt han brukade, att tågmästaren inte gick med på hans förslag att göra det på annat sätt och att P.L. sedan köpte en biljett.

Bedömning

I ett beslut den 14 mars 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Uppgifter i Er redogörelse kan tyda på att det var ett privat företag (Kustpilen AB) som drev reseverksamheten på den aktuella sträckan, varför det synes oklart huruvida SJ träffas av Er anmälan. Med hänsyn till mina överväganden i övrigt finner jag det dock inte nödvändigt att klarlägga detta utan utgår från att det var SJ och dess personal som hade ansvaret.

Under JO:s tillsyn står, väsentligen, statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.

I myndigheten SJ:s uppgifter ingår inte längre att driva järnvägstrafik. Denna verksamhet har överförts till ett aktiebolag (SJ AB; jfr bl.a. 1 § förordningen [2000:1367] med instruktion för Statens järnvägar och prop. 1999/2000:78 s. 7 f.), dvs. en bildning av ett slag som inte står under JO:s tillsyn. Detta innebär att verksamheten i allmänhet numera inte kan utredas av JO, inte ens vad som ligger före överföringen. Med nedan angivet undantag prövar jag därför inte de förhållanden som avses med Er mot SJ riktade anmälan.

I 26 § första stycket och 27 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) föreskrivs följande.

En befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg får från järnvägens område och dess färdmedel avlägsna den som överträder förbudet i 25 § [mot tillträde till visst område], den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Om det är absolut nödvändigt, får han omhänderta en sådan person. Om så sker, skall polisen omedelbart underrättas. Den omhändertagne får hållas kvar till dess att han har överlämnats till en polisman eller det inte längre finns skäl till omhändertagande, dock längst sex timmar.

För att verkställa en sådan åtgärd får befattningshavaren inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Han bör i första hand försöka tala personen till rätta genom upplysningar och anmaningar.

Våld får tillgripas endast när andra medel inte hjälper. Om våld tillgrips, skall den lindrigaste form användas som kan förväntas leda till det avsedda resultatet. Våld får inte brukas längre än som är absolut nödvändigt.

De sålunda angivna befogenheterna innebär myndighetsutövning (jfr prop. 1992/93:210, Ny ordningslag m.m., s. 213). Så måste anses vara fallet även med det förstadium som det kan ha varit fråga om när tågmästaren, enligt Er redogörelse, i ett av sina yttranden till Er synes ha anspelat på sin rättsliga möjlighet att avlägsna personer från tåget. Yttrandet kan inordnas under föreskriften om upplysningar m.m. som primär åtgärd inför ett avlägsnande.

Tågmästarens agerande – i fråga om innehållet i detta yttrande samt i övrigt, såsom ordvalet och uppträdandet över huvud taget vid tillfället – är emellertid att bedöma även med hänsyn till vissa andra regler om befattningshavares befogenheter i samband med trafik och resande. Dessa befogenheter kan likna den nyss berörda men innebär inte myndighetsutövning. Sålunda är den befogenhet för en tjänsteman som utför avgiftskontroll, att enligt 5 § lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik från färdmedlet *avvisa* resande som vägrar att lösa biljett eller erlägga tilläggsavgift, inte att anse som myndighetsutövning (jfr övervägandena i förarbetena till ordningslagen, 1993:1617, a. prop. s. 211). Uppenbarligen skötte tågmästaren i detta fall avgiftskontrollen också. Att en ”befattningshavare som handhar säkerhets- eller ordningstjänst” vid t.ex. en järnvägsanläggning inte i allo utövar myndighet framgår över huvud taget, motsatsvis, av första punkten lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning jämförd med 17 kap. 1-2 och 4-5 §§ brottsbalken.

Mot den rättsliga bakgrund som sålunda föreligger finner jag i de uppgifter om omständigheterna som Ni lämnat inte tillräcklig anledning till en utredning genom JO:s försorg. Jag beaktar härvid att det inte föreligger någon redovisning av vad en granskning inom reseföretaget kunnat medföra.

De väktare som Ni hade att göra med vid tillfället utövade inte myndighet i den ovan berörda, för JO:s tillsyn avgörande meningen. I vad Er begäran om utredning avser dem, kan den alltså inte leda till prövning hos JO.

Vad Ni genom ett par frågor antyder om svårigheter att få tillgång till handlingar i saken ger inte tillräckligt underlag för en utredning – närmast huruvida de i 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) angivna skyldigheterna (för myndigheter eller andra som därvid skall jämställas) avseende prövning och överprövning i fråga om utlämnande av handlingar har åsidosatts.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 31 maj 2000 genom SFS 2000:424.

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 statliga och kommunala myndigheter,

tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,

annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,

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, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och

opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket, får ombudsman göra anmälan i fråga om prövotid till den som har befogenhet att besluta därom.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad

tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år – den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde

styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § 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.

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 ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Arbetsordning för riksdagens ombudsmanna-expedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 30 juni 2001.

§ 1

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Claes Eklundh	Ansvarsområde 1
JO Jan Pennlöv	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 samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även 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 klago- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, avdelningsdirektörer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden.

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 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 i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

§ 7

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter

och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

§ 9

För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

§ 10

Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

§ 11

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

§ 12

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

§ 13

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar, Arbetsdomstolen, arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna åklagare.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till Försvarsdepartementet hörande ärenden.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll, uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, hundskatt, arvs- och gåvoskatt, expeditionsavgifter, tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Allmän försäkring (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, bidragsförskott samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Förmynderskapsärenden, 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).

Hälso- och sjukvård, tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade, övrig omsorgsverksamhet; rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet; tandvården, läkemedel.

Övriga till Socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän försäkring och övriga socialförsäkringar, hälsoskydd samt serveringstillstånd.

Utbildningsväsendet och övriga till Utbildningsdepartementet hörande ärenden.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

Rättshjälp, Brottsoffermyndigheten, allmänna advokatbyråer, nådeärenden; övriga till Justitiedepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsmarknaden; arbetslöshetsförsäkring, etnisk diskriminering, Kammarkollegiet, Ungdomsstyrelsen.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, bilprovning).

Jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till Jordbruksdepartementet resp. Miljödepartementet hörande ärenden.

Konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster och övriga till Näringsdepartementet hörande ärenden.

Utlänningsärenden inkl. medborgarskapsfrågor och ärenden rörande invandrares integration.

Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2 eller 3.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).

Begravningsväsendet, statsbidrag till trossamfund

Till myndigheter under Kulturdepartementet hörande områden.

Utrikesförvaltningen och övriga till Utrikesdepartementet hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, 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.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Sven Börjeson (tjl)

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Christer Sjöstedt

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Owe Hultin

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Timo Manninen (tjl. t.o.m. 21 juli 2000, 21 augusti–30 september 2000 samt 22 oktober–30 november 2000; utlandstjänstgöring fr.o.m. 5 mars 2001)

Byråchefen Agneta Lundgren

Tf. byråchefen Erik Lindberg

Enhetschefen, ekonomifrågor och personaladministrativa frågor, Ylva Fryklund (fr.o.m. 27 oktober 2000; avdelningsdirektör t.o.m. 26 oktober 2000)

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2000/01 tjänstgjort: kammaråklagaren Gunnar Jonasson, hovrättsassessorn Helén Törnqvist, hovrättsassessorn Eva Melander (t.o.m. 16 januari 2001; tjl. fr.o.m. 17 juli 2000), hovrättsassessorn Malou Lindblom, hovrättsassessorn Hans Göran Åhgren (t.o.m. 31 oktober 2000), kammarrättsassessorn Karin Nilsson Edin, kammarrättsassessorn Dan Johansson, hovrättsassessorn Irja Hed (tjl. t.o.m. 31 oktober 2000), kammarrättsassessorn Caroline Dyrefors Grufman (tjl. t.o.m. 28 februari 2001), kammarrättsassessorn Minnaliisa Lundblad, hovrättsassessorn Mari Heidenborg (t.o.m. 14 februari 2001), hovrättsassessorn Nils-Erik Elfstadius, hovrättsassessorn Ulrika Åkerdahl, hovrättsassessorn Åsa Widmark, hovrättsassessorn Rakel Granditsky Hökeberg, kammarrättsassessorn Stefan Axelsson, hovrättsassessorn Christina Fleur, hovrättsassessorn Marianne Trägårdh, kammarrättsassessorn Magnus Schultzberg, hovrättsassessorn Thomas Lindstam, hovrättsassessorn Anna-Lisa Stoican och kammarrättsassessorn Pär Hemmingsson.

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1999/2000–2001/2002

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.

Adoption
– fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning 01/02: 279

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej
– fråga om lämpligheten av att vid tillsättning av kommunal chefstjänst genom konsultmedverkan utfärda löfte om konfidentiell handläggning 99/00:403
– kritik mot Statens institut för regionalforskning för handläggningen av en framställan om att få ta del av en handling; bl.a. fråga om när en handling skall anses allmän 99/00:413
– fråga om uppgifter i upptagningar för ADB varit tillgängliga på sådant sätt att de utgjort allmän handling 00/01:557

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur
– fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
– långsam handläggning inom försvarsmakten av begäran om att få ta del av allmänna handlingar 99/00:396
– kritik mot en skattemyndighet för långsam handläggning av en begäran om att få kopior av handlingar, bl.a. fråga om begäran grundats på tryckfrihetsförordningens eller förvaltningslagens bestämmelser 99/00:400
– skyndsamhetskrav beträffande uppgift som inte finns 99/00:381
– bristande kontroll 99/00:384

– allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356
– fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos byggnadsnämnd 99/00:362
– kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar 99/00:405
– kritik mot kommunalt fastighetsbolag för handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar 99/00:409
– Försvarsmaktens handläggning av en otillräckligt preciserad begäran om kopior på allmänna handlingar 00/01:572
– skattemyndighets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling och uppgifter ur sådan handling; bl.a. fråga om uppgifter kunnat göras tillgängliga genom en s.k. potentiell handling 00/01:567
– handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift. – Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578
– uttalande rörande av sjukhus utfärdade *Riktlinjer för utlämnande av löneuppgift*. Fråga om riktlinjerna stått i strid med det s.k. efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) 00/01:527
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518
– fråga om den formella hanteringen av en begäran med stöd av tryckfrihetsförordningen att få ta del av uppgifter som funnits i upptagningar för ADB 00/01:557
– handläggningen av en begäran om utfående av allmänna handlingar som inte förvarades hos myndigheten m.m. 00/01:552
– Pliktverkets handläggning av en begäran om att få ut vissa uppgifter 01/02:444
– handläggningen av en begäran att få ut ett mycket stort antal allmänna handlingar; även fråga om materialet bort sekretessprövas fortlöpande 01/02:478
– lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473

Övriga frågor

– uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänstemän; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
– uttalanden rörande socialnämnds handläggning av inkomna handlingar, särskilt fråga om diarieföring av anmälan enligt 71 a § socialtjänstlagen (*lex Sara*) 00/01:522
– kommunala nämnder har inte registrerat (diarieført) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560

– en landstingsdirektörs åtgärd att gallra uppgifter i en förteckning över in- och utgående elektronisk post (e-postlogg) har inte ansetts strida mot gällande regler 01/02:460

Anmälan

– kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218

Anmälningsskyldighet

Enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620)

– kritik mot barn- och grundskolenämnd för dröjsmål med fullgörande av anmälningsskyldigheten 01/02:376
– initiativärende; kritik mot en stadsdelsnämnd för underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten 01/02:400

Arbetslöshetsförsäkring

– kritik mot en arbetslöshetskassa för utebliven verkställighet av en länsrättsdom 00/01:252
– överenskommelse har träffats om återbetalning av felaktigt utgiven arbetslöshetsersättning genom avräkning vid senare utbetalning av arbetslöshetsersättning. – Fråga om kvittningsöverenskommelsen kunde betecknas som frivillig. Även fråga om arbetslöshetskassans ansvar att beakta den återbetalningsskyldiges sociala situation 00/01:247
– på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187

Arbetsmarknad

– kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande 99/00:206
– en arbetsförmedling bör regelbundet förvissa sig om att de grundläggande uppgifterna i arbetsförmedlingsregistret är korrekta 00/01:242
– fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
– kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245
– lämpligheten av att en länsarbetsnämnd i förväg ger företag möjlighet att efterge sekretess i ärenden om varsel enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 00/01:564
– på JO:s initiativ upptagen fråga om bemyndigande förelegat för Arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda vissa föreskrifter till förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 00/01:234
– fråga bl.a. om en handläggare vid en arbetsförmedling brutit mot tystnadsplikten 01/02:466

Asylärenden
– fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asylansökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare 00/01:256

Avgift
– barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst 99/00:286
– kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar 99/00:405
– kritik mot en byggnadsnämnd som betraktat ett privat företags bestridande av kostnaderna för ett extra nämndsammanträde såsom uttagande av avgift enligt 11 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10) 99/00:366
– kritik mot kommunal vuxenutbildning (komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler 00/01:456
– lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473

Avhysning
– kronofogdemyndighet har ej prövat begäran om anstånd 01/02:165

Avslutande av ärenden
– kritik mot en kommunal nämnd för att den avslutat ett skadeståndsärende hos kommunen utan att ge besked om kommunens inställning till skadeståndsyrkandet 01/02:423

Bemyndigande
– på JO:s initiativ upptagen fråga om bemyndigande förelegat för Arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda vissa föreskrifter till förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 00/01:234

Beslag
– fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika 99/00:141
– kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
– kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95

Beslut
– fråga om förvaltningsdomstols skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201
– fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339
– kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande 99/00:206

– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
– fråga huruvida ett vid kontrollbesiktning av fordon meddelat beslut behöver innehålla upplysning om ett alternativ till vad som genom beslutet förelagts fordonsägaren – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
– fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232
– kritik mot Veterinära ansvarsnämnden för att i ett beslut ha kritiserat anmälarna 00/01:425
– olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar (”förtydligar”) egna beslut 00/01:490
– en djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam 01/02:367

Beslutsunderrättelse

– kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare 99/00:368
– fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
– fråga om länsrätt bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande 99/00:184

Bevakning

– frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481

Brevkontroll

– kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

Brottmål

– bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
– kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40

Brottsanmälan

– handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120

Bygglov
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunicering 99/00:362
- kritik mot byggnadsnämnd som låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde 99/00:366
- byggnadsnämnd har meddelat beslut på felaktiga grunder och avvikit från vad som gällt för dess prövning 00/01:481
- tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495

Byggnadsnämnd
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunicering 99/00:362
- kritik mot byggnadsnämnd som låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde 99/00:366
- byggnadsnämnd har meddelat beslut på felaktiga grunder och avvikit från vad som gällt för dess prövning 00/01:481
- tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
- vidhållande av ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
- fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande 01/02:407

Delgivning
- med fåmansbolag under semestertid 99/00:164
- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) 99/00:191
- fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål 00/01:40
- fråga om beslut i biståndsärenden får delges med den enskilde genom att denne anmodas att hämta beslutet hos myndigheten 01/02:272

Demonstration
- kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75

Diarieföring
- kommunala nämnder har inte registrerat (diarieført) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132

Disciplinansvar

– disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
– för en rådman som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 99/00:193
– disciplinansvar för en överläkare vars felaktiga journalanteckningar lett till beslut om återintagning av patient till sjukvårdsinrättning oaktat stöd härför saknats i bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 00/01:353
– disciplinansvar för en tjänsteman hos Statens Kriminaltekniska laboratorium med anledning av felvägning av narkotika 01/02:177

Dispens

– kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220

Dokumentation

– fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110

Dokumentationsskyldighet

– kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

Domare

– disciplinansvar för en rådman vid länsrätt som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 99/00:193
– åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
– en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
– handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120

Domslut

– en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50

– utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31

Domstol

– frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
– långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
– Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtur av vissa mål 99/00:48
– en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
– bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
– fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
– fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201
– fråga om länsrätt bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande 99/00:184
– fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande; även fråga om innehållet i en skrivelse från domstolen 99/00:188
– kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
– kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
– på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
– en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
– fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål 00/01:40
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50
– en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
– fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232
– utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31

– kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
– fråga om tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal 01/02:46
– långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48
– fråga om en länsrätts avgörande av mål innan den för klaganden beviljade anståndstiden löpt ut 01/02:174
– kritik mot en domare för handläggningen av ett inhibitionsyrkande, bl.a. för felaktiga muntliga besked som lämnades till klaganden i anslutning till yrkandet 01/02:172

Domstolsverket

– Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtur av vissa mål 99/00:48

Dröjsmål

– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
– kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
– Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. – Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen 99/00:211
– dröjsmål med att fatta beslut i ärende om handikappersättning 00/01:396
– försäkringskassas dröjsmål med expediering av beslut 00/01:403
– försäkringskassas långsamma handläggning av omprövningsärende 00/01:409
– försäkringskassas dröjsmål med verkställighet av länsrätts dom 00/01:399
– Riksförsäkringsverkets dröjsmål att ändra Allmänna råd 00/01:419

Etableringstillstånd

– handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289

Faderskap

– fråga om socialnämnds ansvar för att faderskapet till ett barn klarläggs när det, efter att nämnden godkänt viss mans bekräftelse av faderskapet, kom fram att modern vid barnets födelse var gift med en annan man 01/02:286
– passiv handläggning av ett ärende angående fastställande av faderskap 01/02:290

Folkbokföring

– underlåtenhet att kommunicera inhämtade uppgifter 00/01:283

Fordonskontroll
– fråga om skyldighet för Aktiebolaget Svensk Bilprovning att vid kontrollbesiktningsförrättningar upplysa om ett alternativ till att efterkomma förelägganden (provning vid verkstad av särskilt slag) – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
– fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130

Fotografering
– fråga om tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal 01/02:46

Fullföljdshänvisning
– det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen 99/00:235
– fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336

Fullmakt
– fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336

Funktionshindrade
– fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt enligt 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS 01/02:308

Färdtjänst
– kommunala nämnder har inte registrerat (diarieført) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560

Förhandsbesked
– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484

Förhör

– kritik mot en polismyndighet för att förhörsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
– fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167)med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
– fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
– kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
– åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
– i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranstaltat om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178
– möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201

Förolämpning

– fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polisanmälan om förolämpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184

Förskola

– hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola 99/00:283
– barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst 99/00:286

Förundersökning

– kritik mot en polismyndighet för att förhörsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
– beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts 99/00:85
– uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91

- fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- under utredningen i ett klagoärende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren 99/00:120
- kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel 99/00:122
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
- handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
- åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
- en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
- uttalanden om principerna för fördelningen inom en åklagarmyndighet av anmälningar mot polismän 00/01:106
- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
- ”snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butikssnatterier 00/01:137
- i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranstaltat om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178
- fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polisanmälan om förolämpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184
- handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning 00/01:190

– handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelser i tjänsten 00/01:197
– möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201
– kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76
– frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
– polisens användning av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar 01/02:103
– en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
– handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
– fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132

Förutredning

– i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranstaltat om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178

Förvaltningslagen (FL)

– fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med åberopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
– fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen 99/00:127
– fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
– dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen i kriminalvårdsanstalt om ett beslut 99/00:155
– fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
– fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339

– kriminalvårdsanstalts rutiner för delgivning av beslut 00/01:222
– kritik mot en överförmyndare för underlåtenhet att kommunicera ett arvodesyrkande med dödsbo m.m. 00/01:498
– handläggningen av ett ärende avseende journalförstöring – fråga om Socialstyrelsen haft att pröva en ny framställan i samma sak oaktat det först avgjorda ärendet var föremål för överprövning i domstol 00/01:349
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet angående strykning av tidigare meddelade kurspoäng utan att höra studenterna 00/01:434
– kritik mot barn- och grundskolenämnd för underlåtenhet att individuellt pröva en elevs rätt till fortsatt skolskjuts m.m. 00/01:459
– uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänstemän; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
– fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
– fråga rörande myndigheters skyldighet att vara tillgängliga via elektronisk post (e-post) 00/01:510
– kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245
– tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
– fråga om sökandens rätt att i ett biståndsärende få lämna uppgifter muntligt 01/02:294
– en djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam 01/02:367
– handläggning av frågor om jäv för ledamot av djurförsöksetisk nämnd 01/02:361
– vidarebefordran av en skrivelse från en enskild till ledamöter i kommunala nämnder på deras hemadresser har inte ansetts omfattas av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen 01/02:425

Förvaltningsprocess

– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
– fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
– kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
– kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
– på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
– fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232

– fråga om en länsrätts avgörande av mål innan den för klaganden beviljade anståndstiden löpt ut 01/02:174
– kritik mot en domare för handläggningen av ett inhibitionsyrkande, bl.a. för felaktiga muntliga besked som lämnades till klaganden i anslutning till yrkandet 01/02:172

Förvaltningsrättsliga principer

– en kommunal nämnds krav på särskild bevisning för beviljande av dispens från kommunens renhållningsordning har ansetts oförenligt med förvaltningsrättsliga principer om bevisprövning 01/02:430

Föräldrabalken

– polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135

God man

– fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål 00/01:40

Grundlagsfrågor

– kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen 99/00:424
– tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade 99/00:429
– fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt 99/00:418
– rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringssystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken 99/00:422
– att en byggnadsnämnd låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde har ansetts strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen 99/00:366
– kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346
– uttalande rörande av sjukhus utfärdade *Riktlinjer för utlämnande av löneuppgift*. Fråga om riktlinjerna stått i strid med det s.k. efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) 00/01: 527
– förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581

– handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift. – Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578
– åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
– I en grundskola omhändertog personal en s.k. laserpenna, tillhörig en elev. Pennan återlämnades först efter nära ett och ett halvt år. – Fråga om de rättsliga grunderna för omhändertagandet. Även kritik för dröjsmålet med att återlämna pennan 01/02:380
– fråga om anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
– användning av ett folkbiblioteks dator för sökningar på Internet, bl.a. fråga om ett bibliotek får bestämma regler om vilken information som får hämtas in och kontrollera att reglerna följs 01/02:469

Handläggningstid

– handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
– kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173

Handräckning

– företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 99/00:270
– polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95

Husrannsakan

– disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
– personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148
– en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
– fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130

Häktning

– frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32

– en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55

Hälso- och sjukvård

– kritik mot en överläkare för det sätt på vilket en psykiskt utvecklingsstörd pojke återförts till sjukhus enligt bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Även fråga om omfattningen av polisens skyldighet att lämna handräckningsbiträde enligt 47 § LPT 00/01:339
– handläggningen av ett ärende avseende journalförstöring – fråga om Socialstyrelsen haft att pröva en ny framställan i samma sak oaktat det först avgjorda ärendet var föremål för överprövning i domstol 00/01:349
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518
– handläggningen av ett tillsynsärende; fråga om en legitimerad psykolog som avgivit två sakkunnigyttranden stått under socialstyrelsens tillsyn 01/02:299

Hämtning till förhör

– en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51

Internutredning

– skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204

Jakt

– kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220
– fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269

JO

– under utredningen i ett klagoärende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren 99/00:120
– allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356
– på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204

– JO:s tillsyn över Aktiebolaget Svensk Bilprovning beträffande frånvaron av viss service – upplysningar om alternativ fullgörelse – vilken inte enligt föreskrifter om innehållet i beslut (föreläggande vid förrättning) behöver lämnas 00/01:476

JO:s tillsynskompetens

– anmälan mot biskopen i Stockholms stift. – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 00/01:585
– JO:s tillsyn över Statens järnvägar, efter bolagisering av huvuddelen av dess verksamhet. Frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481

Jäv

– fråga om jäv för överförmyndare 00/01:501
– handläggningen av en invändning om jäv i ett s.k. barnavårdsärende 01/02:296
– fråga om jäv för rektor som överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru 01/02:388
– handläggning av frågor om jäv för ledamot av djurförsöksetisk nämnd 01/02:361

Kommunallagen

– i ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges 99/00:373
– fråga om jäv för överförmyndare 00/01:501
– fråga om jäv för rektor som överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru 01/02:388
– formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422
– om särskilda protokoll förs vid sammanträden i kommunala utskott bör kommunallagens föreskrifter om protokollföring vid nämndsammanträden tillämpas. Även fråga bl.a. om ett fattat beslut hade redovisats på ett korrekt sätt 01/02:427

Kommunicering

– handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
– kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunicering 99/00:362
– underlåtenhet att kommunicera inhämtade uppgifter i ett folkbokföringsärende 00/01:283
– i ärende om förtidspension/sjukbidrag 00/01:380
– i ärende om bostadsbidrag 00/01:391
– försäkringskassas utformning av en kommuniceringsskrivelse 00/01:392
– fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
– bl.a fråga om kommunicering i ett tillsynsärende 01/02:299

– kommunicering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd. Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen 01/02:167

Kriminalvård

Beräkning av strafftid
– handläggningen av ett ärende om beräkning av strafftid 99/00:152

Brevgranskning
– granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat 01/02:153

Frigång
– kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för ett beslut om frigång 99/00:160

Fritidsaktiviteter
– uttalanden om indragning av vissa TV-kanaler i en kriminalvårdsanstalt 01/02:150

Husrannsakan
– personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148

Permission
– omfattningen av utevistelser som beviljats en intagen 01/02:145

Urinprovstagning
– uttalanden om tillvägagångssättet vid visitation och urinprovstagning på en kvinnlig intagen 00/01:218

Övriga frågor
– dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen om ett beslut 99/00:155
– uttalanden om möjligheterna för en intagen, som är medlem i en motorcykelklubb, att bära viss klädsel under en bevakad permission 99/00:157
– rutiner för delgivning av beslut 00/01:222
– en intagens rätt att samtala enskilt med sin offentlige försvarare 00/01:223
– fråga om lämpligheten av ett påverkansprogram för intagna dömda för ekonomiska brott 00/01:225
– bristfällig utredning i ett ärende om förordnande av övervakare 01/02:140
– underlåtenhet att lämna information om en intagen till polisen m.fl. 01/02:142
– öppnande av en postförsändelse adresserad till en anställd personligen 01/02:144
– beläggningssituationen inom kriminalvården 01/02:155
– förhållandena för sexualbrottsdömda inom kriminalvården 01/02:162

Kroppsbesiktning
- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346
- kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76

Kyrkliga frågor
- fråga om riktigheten av att justeringen av protokoll förda vid sammanträde med kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla 00/01:479

Körkort
- kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218
- kritik mot en länsstyrelse för att i ett körkortsärende ha begärt läkarintyg avseende personlighetsförändring 01/02:196

Körkortsingripande
- fråga om den s.k. söndagsregelns tillämpning på den 48-timmarsfrist som gäller för att sända handlingarna i ett beslut om ett omedelbart omhändertagande av ett körkort till länsstyrelsen 01/02:66

Lantmäteriet
- olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar (”förtydligar”) egna beslut 00/01:490
- lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473

Legalitetsprincipen
- polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95

Långsam handläggning
- fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelser i tjänsten 00/01:197
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173

– långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48
– kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden 01/02:70
– kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning 01/02:134

Länsstyrelse

– kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220

Meddelarfrihet

– ifrågasatt brott mot 99/00:387
– förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
– åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542

Militära ärenden

– kränkande särbehandling av en värnpliktig 00/01:259
– handläggningen av ett ärende rörande ändring av vitsord 00/01:260
– Försvarsmakten har med en militär helikopter deltagit i polisens spaning efter misstänkta vapentjuvar; fråga om rättsenligheten härav 00/01:262
– ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten 00/01:575
– fråga om militära chefers ansvar i samband med ett ”prov” vid vilket yngre värnpliktiga tvingats äta hundmat 01/02:191

Miljöskydd

– kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341
– miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345
– tillsynsmyndighets skyldighet att utreda och fatta beslut vid klagomål om överträdelser av villkor i täkttillstånd 00/01:422
– anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken 01/02:359

Motivering av beslut

– möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
– kritik mot en skattemyndighet för utformningen av en beslutsmotivering 01/02:199

Myndighetsutövning

– fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
– fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
– vid Aktiebolaget Svensk Bilprovnings förrättningar för kontrollbesiktning saknas viss service – upplysningar om alternativ fullgörelse – vilken inte enligt föreskrifter om innehållet i beslut (föreläggande) behöver lämnas 00/01:476
– fråga om anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
– frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481
– parkeringsövervakning är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning – meddelande av parkeringsanmärkning (påförande av felparkeringsavgift) – och i lag finns stöd för att överlämna den till personal hos bevakningsföretag 01/02:405
– på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187

Namnuppgift

– offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191

Naturvårdslagen

– miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345

Objektivitetsprincipen

– kritik mot polischef för dennes agerande i samband med en brottsutredning där han själv var målsägande 99/00:111
– handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
– åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
– handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning 00/01:190

Offentligt biträde

– socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt 99/00:264
– kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Omprövning av beslut

– fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339

Ordningslagen

– kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75

Parkeringsövervakning

– parkeringsövervakning är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning – meddelande av parkeringsanmärkning (påförande av felparkeringsavgift) – och i lag finns stöd för att överlämna den till personal hos bevakningsföretag 01/02:405

Partsinsyn

– begäran att få del av betalningsanmaningar, vilka inte fanns i kronofogdemyndighets akt 99/00:166
– hos försäkringskassa 99/00:300
– skyndsamhetskrav hos försäkringskassa 99/00:332
– fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317

Personlig integritet

– en arbetsförmedling bör regelbundet förvissa sig om att de grundläggande uppgifterna i arbetsförmedlingsregistret är korrekta 00/01:242

Personuppgifter

– en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50

Plan- och bygglagen

– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
– fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande 01/02:407

Polisförordningen

– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173

Polislagen

– fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med åberopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
– kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75
– fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
– fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110
– kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76

Polismyndighet

– disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
– fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med åberopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
– kritik mot en polismyndighet för att förhörsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
– uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
– fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
– fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
– fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen 99/00:127
– fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133

- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
- fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika 99/00:141
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
- uttalande angående vissa oreglerade rutiner vid polismyndighet gällande tillstånd för besökande att följa med i polisens tjänstefordon 99/00:145
- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
- kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75
- kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
- polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95
- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
- fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173
- möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201
- ”snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butiksstatterier 00/01:137
- skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
- en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51

– fråga om den s.k. söndagsregelns tillämpning på den 48-timmarsfrist som gäller för att sända handlingarna i ett beslut om ett omedelbart omhändertagande av ett körkort till länsstyrelsen 01/02:66
– kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76
– frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
– kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95
– polisens användning av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar 01/02:103
– fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130
– fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
– kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning 01/02:134

Postöppning

– öppnande vid en kriminalvårdsmyndighet av en postförsändelse adresserad till en anställd personligen 01/02:144

Protokoll

– i ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges 99/00:373
– fråga om riktigheten av att justeringen av protokoll förda vid sammanträde med kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla 00/01:479
– frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
– formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422
– om särskilda protokoll förs vid sammanträden i kommunala utskott bör kommunallagens föreskrifter om protokollföring vid nämndsammanträden tillämpas. Även fråga bl.a. om ett fattat beslut hade redovisats på ett korrekt sätt 01/02:427

Provokation

– fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av ska-

dor på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118

Psykiatrisk tvångsvård

– kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
– kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346
– kritik mot en överläkare för det sätt på vilket en psykiskt utvecklingsstörd pojke återförts till sjukhus enligt bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Även fråga om omfattningen av polisens skyldighet att lämna handräckningsbiträde enligt 47 § LPT 00/01:339
– uttalanden rörande förutsättningarna att inom ramen för vård enligt bestämmelserna i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård omhänderta patients bankkort (minutenkort). Kritik för underlåtenhet att dokumentera åtgärden i patientens journal 00/01:343
– disciplinansvar för en överläkare vars felaktiga journalanteckningar lett till beslut om återintagning av patient till sjukvårdsinrättning oaktat stöd härför saknats i bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 00/01:353

Regeringsformen

– att en byggnadsnämnd låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde har ansetts strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen 99/00:366
– fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
– på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187

Regeringsrätten

– fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201

Registrering

– uttalanden angående att Patent- och registreringsverket i ett ärende om registrering av näringsförbud kontaktat tingsrätten för att få besked om en dom om näringsförbud var omedelbart verkställbar samt registrerat näringsförbud i enlighet med tingsrättens besked, som var felaktigt 01/02:181

Registrering av handlingar

– kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560

Remissyttrande
– allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356

Resning
– handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69

Rättegångsbalken
– långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
– en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
– bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
– möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
– ”snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butikssnatterier 00/01:137
– kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
– fråga om tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal 01/02:46
– kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95

Rättelse
– formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422

Rättshjälp
– kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Rättskraft
– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484

Rättspsykiatrisk vård
– uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74

Sekretess

- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
- utlämnande av uppgift att en person var häktad 99/00:378
- utlämnande av uppgifter vid rehabiliteringsmöte 99/00:380
- fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitande av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individinriktade socialtjänst i övrigt 99/00:272
- kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretessskyddad uppgift till försäkringskassan 99/00:374
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191
- fråga om två lokala skattekontor tillhörande samma skattemyndighet är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra 99/00:393
- ifrågasatt dataintrång och sekretessbrott hos allmän försäkringskassa 00/01:533
- försäkringskassas utlämnande av handlingar till utländsk myndighet 00/01:539
- läkare har utan medgivande lämnat ut sekretesskyddade uppgifter rörande patient och dennes make till polis och överförmyndare. – Fråga om läkaren haft lagstöd för sina åtgärder 00/01:512
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518
- lämpligheten av att en länsarbetsnämnd i förväg ger företag möjlighet att efterge sekretess i ärenden om varsel enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 00/01:564
- sekretessfrågor i samband med en skattemyndighets överförande av ett dokument på elektronisk väg 01/02:201
- försäkringskassas deltagande i rehabiliteringsmöte 01/02:442
- En elev medförde ett skarpladdat skjutvapen till skolan. I samband med att han avväpnades av skolans personal hotade han att hämta ett nytt vapen – fråga om rektor i samband med att information om händelsen gavs till de andra elevernas föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess 01/02:451
- kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO 01/02:437
- fråga om bestämmelsen om sekretess i biblioteksverksamhet kan tillämpas beträffande uppgifter hos ett bibliotek om enskildas sökningar på Internet 01/02:469

– fråga bl.a. om en handläggare vid en arbetsförmedling brutit mot tystnadsplikten 01/02:466

Service

– uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänstemän; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
– fråga om skyldighet för Aktiebolaget Svensk Bilprovning att vid kontrollbesiktningsförrättningar upplysa om ett alternativ till att efterkomma föreläggande (provning vid verkstad av särskilt slag) – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
– fråga rörande myndigheters skyldighet att vara tillgängliga via elektronisk post (e-post) 00/01:510
– olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar (”förtydligar”) egna beslut 00/01:490
– vidarebefordran av en skrivelse från en enskild till ledamöter i kommunala nämnder på deras hemadresser har inte ansetts omfattas av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen 01/02:425

Skattemyndighet

– beslut om förlängt sekretesskydd skickat till fel person 99/00:229
– förfalskande av annan tjänstemans signatur 99/00:229
– kritik mot en skattemyndighet för utformningen av en beslutsmotivering 01/02:199

Skolledning

– fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt 99/00:418
– lärare har genom en elev förmedlat ett brev till dennes målsman innehållande känsliga uppgifter om eleven. Förfarandet har ansetts olämpligt 99/00:360
– rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringssystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken 99/00:422
– kritik mot skola för användning av s.k. kontrakt i mobbningsfall. Även kritik mot personal som utpekat en elev som ”mobbare” utan att ha tillräckligt underlag härför 99/00:350
– förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581

– kritik mot barn- och grundskolenämnd för underlåtenhet att individuellt pröva en elevs rätt till fortsatt skolskjuts m.m. 00/01:459
– kritik mot kommunal vuxenutbildning (komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler 00/01:456
– kritik mot bl.a. grundskola för bristande åtgärder vad gäller skolelevers fullgörande av skolplikt 00/01:466
– kritik mot en skola som mottagit ett barn som elev under falskt namn och utan att känna till eller försöka få kännedom om hennes riktiga personuppgifter. Kritik även för att skolan inte kontrollerade uppgiften om vem som var vårdnadshavare för barnet 00/01:429
– handläggningen av ett ärende rörande utökad tid inom barnomsorgen, bl.a. fråga om sökanden begärt beslut i saken eller endast information. – Kritik mot barn- och ungdomsnämnden för bl.a. dröjsmål med att fatta beslut i ärendet 00/01:463
– kritik mot en gymnasieskola för bristfälliga åtgärder med avseende på en elevs fortsatta skolgång m.m. 01/02:373
– En elev medförde ett skarpladdat skjutvapen till skolan. I samband med att han avväpnades av skolans personal hotade han att hämta ett nytt vapen – fråga om rektor i samband med att information om händelsen gavs till de andra elevernas föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess 01/02:451
– En kommunal tjänsteman har i sin egenskap av rektor vid en gymnasieskola till utbildningskontoret överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru, vid skolan – Fråga om rektorn varit jävig enligt bestämmelserna i 6 kap. 25 § kommunallagen 01/02:388
– I en grundskola omhändertog personal en s.k. laserpenna, tillhörig en elev. Pennan återlämnades först efter nära ett och ett halvt år. – Fråga om de rättsliga grunderna för omhändertagandet. Även kritik för dröjsmålet med att återlämna pennan 01/02:380

Skolstyrelse

– initiativärende: kritik mot en stadsdelsnämnd för bristfälliga insatser vad gäller skyldigheten att tillse att en elev i grundskolan fullgjorde sin skolplikt. Även kritik för underlåtenhet att fullgöra den i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) föreskrivna anmälningsskyldigheten 01/02:400
– två kommundelsnämnders handläggning av ett ärende rörande placeringen av ett barn i skola och skolbarnsomsorg – fråga om skyldighet för skolmyndighet att kontrollera vem som är vårdnadshavare för barnet 01/02:392
– kritik mot en barn- och utbildningsnämnd för placering av barn i en skola mot vårdnadshavares vilja. Fråga om skolmyndighets skyldighet att kontrollera vem som är elevs vårdnadshavare och dennes inställning till inskrivning i viss skola 01/02:397
– kritik mot barn- och grundskolenämnd för dröjsmål med fullgörande av anmälningsskyldigheten i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) med anledning av en inträffad händelse. – Även fråga om information om händelsen till föräldrar till övriga barn hos en kommunal dagbarnvårdare 01/02:376

Socialförsäkring

- underlåtenhet att fatta beslut 99/00:294
- underlåtenhet att fatta beslut 99/00:295
- avslag på begäran om hörande av annan än part 99/00:297
- underlåtenhet att fatta beslut i ärende om tandvårdsersättning 99/00:299
- försäkringskassa har inte besvarat begäran om anstånd 99/00:300
- dröjsmål med underrättelse om beslut 99/00:300
- partsinsyn 99/00:300
- försäkringskassas beslut och underrättelser därom 99/00:304
- ändring av gynnande beslut 99/00:312
- dröjsmål med omprövning i avvaktan på överklagande 99/00:315
- underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 99/00:316
- socialförsäkringsnämnds behörighet att fatta beslut i tjänstemannaärende 99/00:316
- delgivning av omprövningsbeslut enligt 30 § lagen om underhållsstöd 99/00:322
- skyndsamhetskravet vid partsinsyn 99/00:332
- underlåtenhet att fatta beslut i fråga om anstånd eftersom ansökan inte gjorts på fastställd blankett 99/00:330
- tjänstemans överskridande av behörighet 00/01:363
- obesvarade förfrågningar m.m. med anledning av att en akt förkommit 00/01:366
- flera fel i samma ärende 00/01:367
- underlåtenhet att pröva en anmälan rörande statligt personskadeskydd 00/01:372
- handläggning av ärenden enligt 17 kap. 1 § andra stycket lagen AFL 00/01:375
- kommunicering i ärende om förtidspension/sjukbidrag 00/01:380
- ansökan av underårig om förlängt underhållsstöd 00/01:384
- utredningsskyldighet i ärende om underhållsstöd 00/01:388
- kommunicering i ett ärende om bostadsbidrag 00/01:391
- utformningen av en kommuniceringsskrivelse 00/01:392
- utformningen av provisoriskt beslut om sjukbidrag 00/01:394
- dröjsmål med att fatta beslut i ärende om handikappersättning 00/01:396
- återbetalning av bidragsbelopp i ärende om underhållsstöd 00/01:399
- utformningen av en underrättelse om ett av socialförsäkringsnämnden fattat beslut 00/01:402
- dröjsmål med expediering av beslut 00/01:403
- rutiner för utsändande av beslut 00/01:406
- långsam handläggning av omprövningsärende 00/01:409
- underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 00/01:411
- dröjsmål med verkställighet av länsrätts dom 00/01:417
- Riksförsäkringsverkets dröjsmål att ändra Allmänna råd 00/01:419
- ifrågasatt dataintrång och sekretessbrott hos allmän försäkringskassa 00/01:533
- försäkringskassas utlämnande av handlingar till utländsk myndighet 00/01:539

– handläggning av långa sjukfall 01/02:315
– iakttagelser vid inspektion 01/02:323
– tid för utbetalning av sjukpenning 01/02:328
– ansökan om pensionsförmån som undertecknats av god man 01/02:331
– långsam handläggning 01/02:335
– underlåtenhet att besvara brevförfrågningar 01/02:335
– dröjsmål bl.a. med verkställighet av domstols dom 01/02:338
– långsam handläggning 01/02:340
– ej fattat beslut i ärende om utfärdande av blankett E 121 01/02:341
– underlåtenhet att behandla ett yrkande 01/02:343
– oklarhet om vad som utgjort kassans beslut 01/02:345
– underlåtenhet att kommunicera med förvaltare 01/02:345
– beslut har fattats på kommuniceringstidens sista dag 01/02:347
– val av fullföljdshänvisning vid avvisning av ansökan om bostadsbidrag 01/02:349
– dröjsmål med beslut om indragning av sjukpenning 01/02:353
– underlåtenhet att fatta beslut med anledning av inkomna läkarintyg 01/02:353
– tillämpning av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring 01/02:356
– företräde inför socialförsäkringsnämnd 01/02:356
– deltagande i rehabiliteringsmöte 01/02:442

Socialtjänsten

I Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

– en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL 99/00:238
– fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitande av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individinriktade socialtjänst i övrigt 99/00:272
– fråga om en socialnämnds ansvar för personer med psykiska funktionshinder 00/01:297
– om en ansökan om bistånd är oklar skall socialnämnden försöka klarlägga vad sökanden begär bistånd till 00/01:292
– en socialförvaltning kan inte neka den som har ett s.k. egnamedelskonto att göra ett uttag av pengar som finns på kontot 00/01:290
– principen om helhetssyn skall gälla vid handläggningen av ett ärende inom socialtjänsten 00/01:301
– fråga om en socialnämnd har iakttagit bl.a. föreskrifterna i 33 § SoL när nämnden har beviljat bistånd mot återbetalning 00/01:293

– fråga om socialtjänstens möjlighet att, vid tvist mellan två föräldrar, medverka när den ene föräldern avser att hämta ett gemensamt barn från den andre föräldern 00/01:285
– fråga om anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
– fråga om socialnämndens handläggning av ett ärende angående bistånd när den enskilde var psykiskt funktionshindrad och inte ville ha kontakt med socialtjänsten 01/02:222
– En förälder motsatte sig att den andra föräldern skulle ha rätt till umgänge med de gemensamma barnen. Fråga om socialförvaltningen varit alltför aktiv för att få till stånd ett möte mellan barnen och den förälder som inte hade del i vårdnaden om barnen 01/02:227
– fråga om en socialnämnd i ett biståndsärende, när sökanden har att förete läkarintyg, kan kräva att intyget skall vara utfärdat av läkare vid en vårdcentral 01/02:240
– I samband med en tvist angående vårdnad om barn anordnade socialförvaltningen s.k. samarbetssamtal. Fråga om den som hade lett samtalen kunde lämna synpunkter på vårdnadsfrågan i en skrivelse till domstolen efter en begäran av den ena parten 01/02:282

Omsorger om barn och ungdom

– fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 99/00:243
– socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
– kritik mot bl.a. socialförvaltning för bristande åtgärder vad gäller skolelevers fullgörande av skolplikt 00/01:466
– En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplacerades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen inför pojkens flyttning 01/02:232

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

– socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
– fråga om en socialnämnd vid familjehemsplacering av en fyraårig flicka, vars vårdnadshavare dömts till ett långt fängelsestraff för mord på flickans mor, fullgjort sin skyldighet att överväga en s.k. anhörigplacering 01/02:204
– En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplacerades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen inför pojkens flyttning 01/02:232

Handläggning av ärende m.m.

– fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem 99/00:231

- det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Av ett beslut att avslå en ansökan om ekonomiskt bistånd måste det tydligt framgå om prövningen har skett enligt 6 b § eller 6 g § SoL 99/00:235
- en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL 99/00:238
- en länsstyrelse uttalade i ett tillsynsbeslut att ett allvarligt fel inträffat vid en socialnämnds handläggning av ett biståndsärende. På grund av brister i socialförvaltningens rutiner föranledde länsstyrelsens beslut inte någon åtgärd från förvaltningens sida 99/00:241
- fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 99/00:243
- handläggning av ett ärende rörande återbetalning av bistånd 99/00:248
- om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självmant underrätta tingsrätten om detta 99/00:280
- kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddad uppgift till försäkringskassan 99/00:374
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191
- kritik mot psykologenhet för genomförande av ett s.k. begåvningstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna 00/01:472
- en länsrätt handlade ett mål angående verkställighet av en dom rörande umgängesrätt. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning självmant ägt rätt att tillskriva länsrätten och ge uttryck för sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:325
- en tingsrätt handlade ett mål angående umgänge med barn. – Fråga om lämpligheten av att två tjänstemän vid en socialförvaltning, som svarat för s.k. samarbetssamtal mellan föräldrarna, i en skrivelse till en av föräldrarnas ombud i målet uttalade sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:329
- fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317
- fråga bl.a. om utformningen av ett beslut enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken att utse en vårdnadsutredare 00/01:332
- en person erhöll av en socialnämnd bistånd mot återbetalningsskyldighet och utfärdade i samband med beslutet fullmakt för socialnämnden att från hennes arbetsgivare uppbära kommande lön. – Fråga om en tjänsteman vid socialförvaltningen i efterhand i fullmakten kunnat fylla i det belopp som arbetsgivaren skulle betala till socialnämnden 00/01:314
- en tjänsteman vid en socialförvaltning har förtydligat ett läkarintyg efter kontakt med den läkare som utfärdat intyget. Tjänstemannen borde därvid ha gjort en notering om bl.a. vem som hade gjort tillägget 00/01:337

– fråga om en socialnämnd i ett biståndsärende, när sökanden har att förete läkarintyg, kan kräva att intyget skall vara utfärdat av läkare vid en vårdcentral 01/02:240
– fråga om anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
– fråga om beslut i biståndsärenden får delges med den enskilde genom att denne anmodas att hämta beslutet hos myndigheten 01/02:272
– fråga om socialnämnds möjlighet att godkänna ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge när saken är föremål för prövning av domstol 01/02:275
– fråga om vilken utredning som en socialnämnd bör företa innan nämnden godkänner ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge 01/02:278
– fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning 01/02:279
– fråga om socialnämnds ansvar för att faderskapet till ett barn klarläggs när det, efter att nämnden godkänt viss mans bekräftelse av faderskapet, kom fram att modern vid barnets födelse var gift med en annan man 01/02:286
– passiv handläggning av ett ärende angående fastställande av faderskap 01/02:290
– fråga om sökandens rätt att i ett biståndsärende få lämna uppgifter muntligt 01/02:294
– handläggningen av en invändning om jäv i ett s.k. barnavårdsärende 01/02:296
– kritik mot socialtjänstemän som utan samtycke från klienten tagit kontakt med anhöriga till denne för att diskutera klientens personliga förhållanden 01/02:433
– kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO 01/02:437

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

– en mor hade rest med sitt barn till Frankrike. – Fråga om socialnämnden kunde omhänderta barnet enligt 6 § LVU för att återföra barnet till Sverige. Även frågor om formen för återkallande av ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU, dokumentation, m.m. 99/00:251
– fråga om det förelåg förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande av en tonåring med stöd av 3 § och 6 § LVU. Även fråga om socialnämnden ägde anlita polis för att flytta den unge från ett behandlingshem till ett annat hem 99/00:261
– socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt 99/00:264
– socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
– företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 99/00:270

– fråga om en socialnämnd ägt placera en flicka i nedre tonåren, som vårdades med stöd av 2 § LVU, i ett ”eget boende” 00/01:307
– efter att polisen till socialnämnden anmält att en yngling var misstänkt för tillgrepp av en moped beslutades att den unge skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU. Vid samtal med socialnämndens handläggare förnekade dock den unge att han tillgripit mopeden och hans uppgift visade sig senare vara riktig. Genom att inte omgående efter samtalet med den unge närmare undersöka vad som låg till grund för polisens misstankar har nämnden brustit i sitt ansvar för utredningen 00/01:305
– en pojke hade beretts vård enligt 2 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för fortsatt vård enligt LVU i samband med att vårdnaden om pojken flyttades från modern till fadern 01/02:244

III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM

– fråga om föreståndaren för ett LVM-hem haft rätt att omhänderta ett bankomatkort och en legitimationshandling från en person som vårdades vid hemmet 00/01:310

Stöd och service till vissa funktionshindrade

– kritik mot kommun för bristande rutiner och åtgärder vid en anställds övergrepp mot boende i ett kommunalt gruppboende 00/01:359
– tillståndsplikt enligt 23 § LSS 01/02:308

Telefon

– inspelning av telefonsamtal till kronofogdemyndighets växel 99/00:168

Tillståndsplikt

– fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt enligt 23 § första stycket stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS 01/02:308

Tillsyn

– kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341
– tillsynsmyndighets skyldighet att utreda och fatta beslut vid klagomål om överträdelser av villkor i täkttillstånd 00/01:422
– skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
– handläggningen av ett tillsynsärende; fråga om en legitimerad psykolog som till domstol avgivit två sakkunnigyttranden stått under socialstyrelsens tillsyn 01/02:299
– anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken 01/02:359

Tolk
– fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
– kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245

Tredskodom
– utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31

Tryckfrihetsförordningen
– handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift. – Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578

Tvistemål
– långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
– en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
– åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
– en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50
– utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31
– långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48

Tystnadsplikt
– kritik mot socialtjänstemän som utan samtycke från klienten tagit kontakt med anhöriga till denne för att diskutera klientens personliga förhållanden 01/02:433

Tågmästare
– myndighetsutövning i tågmästares verksamhet 01/02:481

Underrättelse
– kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
– fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat

att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
– uttalanden angående utformningen av författningsföreskrifterna om underrättelse om domar och beslut om näringsförbud 01/02:181

Unga lagöverträdare
– kritik mot en polismyndighet för att förhörsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
– fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
– kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
– en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51
– kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden 01/02:70

Universitets- och högskoleområdet
– kritik mot Högskoleverket för genomförandet av ändrade antagningsregler till högskolan avseende sökanden med utländska gymnasiebetyg 00/01:438
– en kursföreståndare vid institutionen för idéhistoria vid Umeå universitet har efterforskat vem som lämnat vissa uppgifter i en kursutvärdering. Fråga om lagligheten respektive lämpligheten av den vidtagna åtgärden 00/01:452
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet angående strykning av tidigare meddelade kurspoäng utan att höra studenterna 00/01:434
– fråga om uppmaning till en studentrepresentant i en tjänsteförslagsnämnd att inte röja uppgifter rörande sakkunnigutlåtanden i ett ärende innan justerat protokoll från nämndens sammanträde förelåg stått i strid med den i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) tillförsäkrade yttrandefriheten 01/02:447

Utbildning
– kritik mot en gymnasieskola för bristfälliga åtgärder med avseende på en elevs fortsatta skolgång m.m. 01/02:373

Utlänning
– fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
– Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. – Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen 99/00:211

– fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asylansökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare 00/01:256

Utredning

– kommunicering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd. Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen 01/02:167

Verkställighet

– kritik mot en arbetslöshetskassa för utebliven verkställighet av en länsrättsdom 00/01:252

Videofilmning

– uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91

Vittnesförhör

– detaljerat återgivande i dom av vittnesförhör när muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175

Vårdnadshavare

– hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola 99/00:283
– kritik mot psykologenhet för genomförande av ett s.k. begåvningstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna 00/01:472

Vårdnadsmål

– polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
– om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självmant underrätta tingsrätten om detta 99/00:280
– fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem 99/00:231
– en länsrätt handlade ett mål angående verkställighet av en dom rörande umgängesrätt. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning självmant ägt rätt att tillskriva länsrätten och ge uttryck för sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:325
– en tingsrätt handlade ett mål angående umgänge med barn. – Fråga om lämpligheten av att två tjänstemän vid en socialförvaltning, som svarat för s.k. samarbetssamtal mellan föräldrarna, i en skrivelse till en av föräldrarnas ombud i målet uttalade sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:329
– fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317

– fråga om socialnämnds möjlighet att godkänna ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge när saken är föremål för prövning av domstol 01/02:275
– I samband med en tvist angående vårdnad om barn anordnade socialförvaltningen s.k. samarbetssamtal. Fråga om den som hade lett samtalen kunde lämna synpunkter på vårdnadsfrågan i en skrivelse till domstolen efter en begäran av den ena parten 01/02:282

Yttrandefrihet

– fråga huruvida polischef kränkt en underställd tjänstemans grundlagsskyddade yttrandefrihet 99/00:130
– kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen 99/00:424
– tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade 99/00:429
– ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten 00/01:575
– förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
– fråga huruvida kommunanställdas yttrandefrihet kränkts genom bl.a. uttalanden av företrädare för en kommun om krav på lojalitet mot arbetsgivaren 00/01:544
– åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
– fråga om uppmaning till en studentrepresentant i en tjänsteförslagsnämnd att inte röja uppgifter rörande sakkunnigutlåtanden i ett ärende innan justerat protokoll från nämndens sammanträde förelåg stått i strid med den i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) tillförsäkrade yttrandefriheten 01/02:447
– kritik mot en kommun som kränkt en anställds yttrandefrihet genom en erinran mot henne för att hon uttalat sig inför utomstående om förhållanden på arbetsplatsen 01/02:455

Åklagare

– frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
– uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74
– beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts 99/00:85

– uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
– kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel 99/00:122
– handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
– åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
– uttalanden om principerna för fördelningen inom en åklagarmyndighet av anmälningar mot polismän 00/01:106
– fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polisanmälan om förolämpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184
– handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelser i tjänsten 00/01:197
– skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
– en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51
– kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden 01/02:70
– en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
– handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
– fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132

Åtal

– frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
– åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
– åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542

Åtalsanmälan

– anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken 01/02:359

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

– kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare 99/00:368
– kritik mot länsstyrelse för brister i tillsynen över överförmyndare och överförmyndarnämnder 99/00:371
– vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen 00/01:496
– kritik mot en överförmyndare för underlåtenhet att kommunicera ett arvodesyrkande med dödsbo m.m. 00/01:498
– fråga om en överförmyndare varit jävig vid handläggningen av ett förvaltarskapsärende 00/01:501
– kritik mot överförmyndare för handläggningen av en god mans begäran om försäljning av huvudmannens fastighetsandel m.m. 00/01:504
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående handläggningen av ett ärende om godmanskap 00/01:506
– vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen 01/02:411
– kritik mot överförmyndare för brister i handläggningen av ansökningar om godmanskap m.m. 01/02:412

Överklagande

– fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande 99/00:188
– fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
– kronofogdemyndighets hantering av ett överklagande 00/01:228
– kronofogdemyndighets dröjsmål med att översända ett överklagande till domstol 00/01:229
– försäkringskassas underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 00/01:411
– tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495

Överlämnande av myndighetsutövning

– fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
– på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2000 to 30 June 2001

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Jan Pennlöv, Mrs. Kerstin André and Mr. Nils-Olof Berggren. The Deputy Ombudsmen Mrs. Gunnel Norell Söderblom and Mr. Leif Ekberg have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods.

Mr. Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mr. Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, 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, 4 644 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 511 of them were complaints and other cases received (a decrease by 115 compared to the number of cases received during the previous year) and 133 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds.

4 750 cases were concluded during the period; out of them 4 617 were complaint cases and other cases received, whereas 133 were cases initiated by the Ombudsmen themselves. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises full reports of some 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 2000–30 June 2001

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Preliminary criminal investigation; no prosecution	Referred to other agencies or state-organs	Proposal to Parliament or to the Government	Total
Courts	1	4	–	–	–	5
Public prosecutors	4	7	1	–	–	12
Police authorities	5	31	1	1	–	38
Armed forces	1	4	–	–	–	5
Prison administration	4	10	–	–	–	14
Social welfare	1	8	–	–	–	9
Medical care	1	5	–	–	–	6
Social insurance	–	12	–	–	1	13
Labour market	1	1	–	–	–	2
Education, culture	1	3	–	–	–	4
Taxation, customs	1	5	–	–	–	6
Environmental management, public health, protection of animals	–	2	–	–	–	2
Planning, construction	–	1	–	–	–	1
Communications	–	1	–	-	–	1
Immigration	1	1	–	–	–	2
County Boards	–	1	–	–	–	1
Chief guardians	–	8	–	–	–	8
Employment of civil servants	1	–	–	–	–	1
Access to official documents, Freedom of the press	–	3	–	–	–	3
Total	**22**	**107**	**2**	**1**	**1**	**133**

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2000–30 June 2001

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposal to Parliament or Government	Total
Courts of law	109	–	167	7	–	–	283
Administrative courts	38	–	31	2	–	–	71
Public prosecutors	78	8	117	8	–	–	211
Police authorities	212	27	235	28	–	–	502
Armed forces	7	–	3	3	–	–	13
Prison administration	299	–	153	38	–	–	490
Social welfare	237	8	328	87	–	–	660
Medical care	151	5	79	16	–	–	251
Social insurance	120	–	123	39	–	–	282
Labour market etc.	54	2	52	7	–	–	115
Planning, construction	50	–	19	22	–	–	91
Execution of judgements	86	–	38	9	–	–	133
Local government	61	–	22	8	–	–	91
Communications	73	–	38	18	–	–	129
Taxation, customs	103	1	60	19	–	–	183
Education, culture	71	4	101	35	–	–	211
Church	1	–	–	–	–	–	1
Chief guardians	21	–	13	5	–	–	39
Agriculture, environmental management, public health, protection of animals	53	–	45	16	–	–	114
Immigration	65	–	29	10	–	–	104
Other cases at County administrative boards, control of lotteries e.a.	6	–	7	2	–	–	15
Employment of civil servants etc.	55	1	16	8	–	–	80
Access to official documents, Freedom of the press	86	2	123	98	–	–	309
Administration of Parliamentary and foreign affairs; General elections	16	–	4	1	–	–	21
Miscellaneous	35	–	28	2	1	–	66
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	86	–	–	–	–	–	86
Total	**2 173**	**58**	**1 831**	**488**	**1**	**–**	**4 551**

The question of whether there was any basis in law for a decision to authorise a vehicle search

(reg. no. 2185-2000)

Background

After an anonymous complaint had been received by the Parliamentary Ombudsman and inspection had been made of the documentation concerning the case at the Police Authority in the County of Västernorrland, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh*, decided to launch an enquiry into suspected abuse of authority. Initially, three police officers and an inspector were questioned. The enquiry was then terminated as there no longer existed any reason to assume that a crime had been committed. These interviews and other aspects of the enquiry revealed the following.

Just before 11 p.m. on June 1 2000, a call was made to the Emergency Alarm Service saying that shots had been fired in a specified flat and that a woman who was identified by name had sustained injury and was still in the flat. When the police checked the alarm by ringing the number from which it came, they could only reach a Finnish-speaking cell phone answering service. Inspector Tomas Åslund was instructed to take charge of the police operation and ordered to go to the address. On arriving there he requested, among other things, a warrant to conduct a vehicle search. The senior officer on duty, Inspector Gunnar Wiklund, decided to authorise such searches. The warrant was intended to enable searches to be made of vehicles leaving the residential area in which the flat was situated. The search was conducted by stopping each vehicle, noting down its registration number and inspecting the driver's licence. The police officers also made an overall inspection to see if anything looked suspicious. In no case was the vehicle's boot opened, nor was any vehicle searched internally. A search was made of the flat using the door keys. During this search the owner of the flat was discovered asleep. There were no visible indications or any other evidence to suggest that the events reported to the Emergency Alarm Service had ever taken place. The owner of the flat could offer no explanation of the alarm.

In his adjudication of November 10 2000, *The Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh*, included the following observations.

Adjudication

The decision to authorise the search of vehicles

In the course of a search for someone who is to be apprehended, taken into custody or arrested on suspicion of having committed or attempted to commit a crime for which the prescribed penalty is no less than four years imprisonment, searches may be made of vehicles at a specified location, if there is particular reason to believe that this is on a route that may be taken by the wanted individual (Chapter 28, Section 2a of the Code of Judicial Procedure). An assessment of this likelihood must always be made before a warrant can

be issued. This provision may be invoked, for example, to authorise searches along possible escape routes from the scene of a crime (Fitger, *Rättegångsbalken [The Code of Judicial Procedure]*, volume 2, p. 28 10b).

My enquiry has shown that Inspector Gunnar Wiklund decided to issue a warrant to search vehicles leaving the area in which the flat was situated. This decision was based on his assessment that it was possible that a crime of the gravity referred to in 28.2a of the Code of Judicial Procedure had been committed and that there was a risk of the perpetrator leaving the area in a vehicle.

The fundamental requirement for the issue of a warrant to search vehicles is that the wanted individual will be subject to the coercive measures stipulated in the provision, in other words that they will be detained, taken into custody or arrested. The wording "shall be detained or taken into custody" refers to the execution of a warrant issued for the detention or committal of an individual (cf. what is said about the meaning of this wording on page 66 of *The Parliamentary Ombudsman's Annual Report 1993/94*). On the other hand the term "arrested" refers to the decision of a police officer to make an arrest. One example of a situation of this kind would be an attempt to escape by car or some other vehicle by a suspect who may be arrested by virtue of the first paragraph of Section 7 of Chapter 24 of the Code of Judicial Procedure and is for this reason being pursued by the police.

In the case in question no arrest warrants or detention orders had been issued. Nor was there any possibility of the arrest of a suspect who had been observed and whose whereabouts were known to the police. The enquiry makes it clear that the police had not received any information at all about the miscreant. In other words, the identity of the miscreant – if indeed there was any miscreant – was totally unknown to the police. This alone makes it clear that on this occasion there was no basis in law for the application of the provisions of 28.2a of the Code of Judicial Procedure.

The interviews with Inspector Tomas Åslund and Officers Björn Karlsson and Magdalena Öst reveal, however, that the search authorised by Gunnar Wiklund merely involved visual inspection through the car windows of the vehicles that had been stopped, with a record being made of their registration numbers and, in some cases, of the identity documents of the drivers. The police did not, on the other hand, conduct any internal examination of the vehicles, their boots or any other concealed areas in an attempt to find the miscreant. Magdalena Öst described the search as a "superficial, cursory inspection".

As has already been made clear, Tomas Åslund described the procedure outlined above as a vehicle search. Björn Karlsson has also used the same expression and even went so far as to file a written report of the observations made in a document headed "Search conducted in accordance with 28.2a of the Procedural Code". It is clear, in other words, that these police officers misunderstood the import of the provisions concerning searches of vehicles. I therefore assume that this has now been made clear to the officers concerned.

In this context I would like to draw attention to the fact that according to Section 22 of the Police Act (1984:387) in certain circumstances police offi-

cers are authorised to stop a vehicle or some other form of transport. This provision enables a police officer to stop some means of transport if there is reason to believe that someone travelling in it has committed a felony. The requirement that there must be concrete suspicion that one of the travellers has committed a felony means that the police are not empowered to stop transport solely to enable an investigation to be made (see *Berggren-Munck, Polislagen [The Police Act]*, 3rd edition, p. 141 f. and page 109 of the annotated edition of the Police Act published by the National Police Board).

Once it had transpired from the information given by Björn Karlsson and Magdalena Öst that the inspection of the vehicles had been conducted in the manner described above, there were no longer any reasons to assume that the police had abused their authority in this respect. However, as my comments reveal, this cannot be taken to mean that the procedure was an acceptable one.

A "laser pen" belonging to a pupil was confiscated by the staff of a primary school and almost eighteen months elapsed before it was returned. The question of the lawfulness of the confiscation and criticism of the delay in returning the pen.

(Registration number 2415-1999)

The complaint etc.

M.H. complained to the Parliamentary Ombudsman about Holmsund School in the municipality of Umeå. He asserted that the school had confiscated a laser pen belonging to T., his son. After the school had refused to return the pen to T., M.H. complained to the police that it had exceeded its powers and acted unlawfully. The police started an investigation but then shelved the case. His son did not regain his pen for almost eighteen months.

On August 17 1999 *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh*, issued his adjudication (registration number 2329-1999) on M.H's complaint against the Police authority in the county of Västerbotten and the Regional Prosecution Office in Umeå.

The enquiry

The complaint was referred to the Urban District Council of Holmsund-Obbola in the Municipality of Umeå so that it could investigate the allegation and respond. In its response the council stated as follows (references to appendices have been omitted).

The Urban District Council has examined the documents, and its chief executive has interviewed the principal of the school and the school superintendent for the area at that time.

Schools are responsible for the safety and welfare of their pupils during school hours. School premises are not open to the public and are subject to regulations that have been laid down to ensure the well-being and safety of all those who use them.

At times pupils take objects to school with them that can be dangerous for other people if they are used in the corridors or classrooms. This applies, for

instance, to water pistols, knives and fireworks, and at one period it was popular for pupils to take laser pens to school. When pupils are promoted to the upper level of the compulsory school system at the age of 13, they receive a school catalogue with information about their school and also the school rules and a code of conduct. Pupils take these catalogues home with them so that their parents also have access to this information.

During the whole of their school career pupils participate in discussions and are continually given information about the importance of showing respect and consideration for other people and the consequences of not doing so. They are also admonished if they bring objects that can be dangerous to school with them. In most cases this is enough as the pupils understand and accept the arguments given to them.

In this specific case, the school's staff acted on the basis of the rules that were in force. The teacher confiscated the laser pen and handed it in to the principal's office. As its return was not requested at the end of the term, it remained in the school safe even though the principal responsible believed that it had been returned in the usual way. When it was discovered that the pen was still in the school, it was handed over to the police.

Routines have been improved since this occurred so that now objects are labelled, the pupils given a receipt and their parents or guardians informed in writing.

In the opinion of the Urban District Council, the reactions of the schools to issues of this kind are based on the mutual agreement of pupils, parents and school staff about how people should treat each other in school and a shared interest in avoiding injuries. In most cases this co-operation functions extremely well. Unfortunate circumstances in this case resulted in the failure of the parents to request the return of the confiscated object at the customary time (the end of term) so that it remained in the school safe. This, combined with the principal's belief that it had been returned, resulted in an unnecessary delay. Routines have been improved to prevent this from happening again.

M.H. was given an opportunity to comment on this response.

In her adjudication of May 16 2001, *the Parliamentary Ombudsman, Ms. André*, made the following observations.

Adjudication

It may happen that pupils bring objects to school that can be harmful for themselves, other people or the school premises. In the same way, pupils may bring with them objects that – depending on how they are used – can be considered unsuitable on school premises, such as cell phones and toys of various kinds.

One legal provision that clearly prohibits the possession of certain objects on school premises is the first paragraph of Section 1 of the Act on the Prohibition of Knives and Other Dangerous Objects (1988:254). This stipulates that it is illegal to possess knives, other stabbing or slashing weapons or other objects intended to be used as weapons in crimes against the health and safety of an individual on premises in which education at the compulsory school level or upper-secondary level is provided. The provisions of the Weapons Act (1996:67) apply to firearms, ammunition and also certain other objects that can be equated with firearms.

Schools can lay down their own rules about the kinds of objects pupils are not allowed to possess or use on school premises for reasons of safety or good order. In this context the provisions of the Work Environment Act

(1977:1160) may, for instance, be of interest. This Act also applies to schools and to some considerable extent to pupils as well. The first paragraph of Section 2 of Chapter 3 stipulates that employers shall take every measure needed to prevent the exposure of employees (pupils) to ill health or accidents. School rules of the kind referred to here may not, of course, be worded so that they conflict with the laws or any other statutes.

In cases where pupils fail to comply with these rules, as this case clearly shows, the question then arises of what kind of measures the staff of the school are entitled to take.

The regulations pertaining to the sanctions that may be invoked against pupils in the compulsory school system can be found in Sections 9 and 10 of Chapter 6 of the Compulsory School Ordinance (1994:1194). These disciplinary methods consist of admonition, expulsion, detention, reporting culprits to the principal or referral to a pastoral care conference.

There are no provisions in law that explicitly entitle schools to confiscate property for reasons of safety or good order.

The European Convention (dated November 4 1950) for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the European Convention) and its additional protocols has had the force of law in Sweden since January 1 1995. Article 1 of the first additional protocol states that every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his or her possessions. No one shall be deprived of her or his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The second paragraph of the same article goes on to say, however, that these provisions shall in no way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties. Confiscation is a coercive measure which is one example of a limitation of the right to use possessions and is subject to the regulations not only of the Code of Judicial Procedure but also to a large number of other legal provisions. In addition, there are a number of regulations in various Acts that enable possessions to be impounded without being confiscated.

The official response indicates that the routine at Holmsund School was for confiscated objects to be retained and not returned to pupils until the end of the term. This procedure is not in my opinion acceptable. It almost certainly involves a restriction of the enjoyment of possessions of the kind that according to Article 1 of the first protocol to the European Convention requires some basis in law. As has been pointed out above, no such basis in law can be found where the educational system is concerned. Even if the school against which the complaint was made had followed its own routines in this case, its actions would still, therefore, have been open to criticism.

The questions raised by this case also give me reason to make the following observation. It may not be unusual for situations to arise in schools which oblige the staff to intervene because a pupil has some object which either disturbs the teaching or is dangerous. The regulations concerning emergencies in the Criminal Code justify the confiscation of an object in

order to avert imminent danger. In cases where possession of the object concerned is prohibited by law, the staff of a school can seek the assistance of the police, who are empowered to confiscate the object. When it comes to the possibility of taking measures with regard to other kinds of objects and situations which are not serious enough to be considered emergencies, the legal situation would appear to be rather unclear. If it is considered that the regulations referred to above concerning disciplinary measures have been exhausted or cannot be applied, it could be thought that the staff of a school should – in the utmost extreme – have the possibility of taking custody of the object for however long it takes to deal with the problem. To what extent the various ordinances on education should be supplemented is an issue that may be of interest to the Ministry concerned. A copy of this adjudication will therefore be forwarded to the Ministry of Education.

This closes the case.

The question of the choice of a foster home for a two-year-old girl whose mother had been sentenced to a long term in prison, deportation from Sweden on completion of the sentence and prohibition from ever returning to the country.

(Registration number 2734-2000)

M., who was born in 1991, is the daughter of K.K., a citizen of Tanzania.

K.K. arrived in Sweden together with her daughter in April 1993. On June 11 1993 she was arrested and in November of the same year convicted of a serious narcotics offence and sentenced to twelve years in prison. The judgment also stipulated that on completion of the sentence K.K. was to be deported from Sweden and prohibited from ever returning to the country. K.K. served most of her prison sentence at the prison at Hinseberg, but was transferred in May 2000 to Färingsö prison in Ekerö for the remainder of her sentence.

In July 1993, M. was placed in an emergency foster home as laid down in the Social Services Act (1980:620) but in December of the same year she was moved to a foster home in the Municipality of Ekerö. Since then she has been living in the same home.

The Executive Committee of the Board of Social Welfare of the Municipality of Ekerö decided on January 16 2001 to apply to the district court to transfer the custody of M. to her foster parents.

I.C., who is the prison chaplain at Hinseberg, submitted a complaint to Parliamentary Ombudsman relating to several aspects of the way in which the social welfare authorities in Ekerö had dealt with M's case. He raised doubts, for instance, about what considerations had preceded the decision to place M. in the foster home and alleged that the Board of Social Welfare had not provided K.K. with adequate information about the emotional ties that were likely to arise between M. and her foster parents and which would render it more or less impossible for her to return to Africa with her mother when she completed her sentence. I.C. also alleged that the Board of Social Welfare had

not acted directly enough to ensure that K.K. had adequate contact with her daughter and that as a result of language difficulties, for instance, the Board had failed to fulfil its obligation to make sure that K.K. was informed of circumstances that affected M.

This complaint was forwarded to the Board of Social Welfare of the Municipality of Ekerö for its investigation and response. The Board was also requested to ensure that its investigation should indicate what considerations had preceded the placement of M. in the foster home concerned and what actions had been taken by the Board during the period of foster care to ensure, for instance, that M. retained contact with her mother. The Board's Individual Care Committee submitted as its response an official report drawn up by Gunilla Lagesson, a senior social worker, and Marie Björklund, a social worker. This report contained among other things a detailed description of the deliberations of the Board of Social Welfare in connection with the selection of a foster home for M. and what had been done to maintain contacts between K.K. and her daughter.

I.C. submitted a response to the Board's statement.

In her adjudication of January 22 2001, *the Parliamentary Ombudsman, Ms. André,* made the following observations.

According to the regulations for the activities of the Parliamentary Ombudsman, events or circumstances that date back more than two years should not normally be examined unless there are special reasons for doing so. The foster home placement of M. took place in December of 1993. I have, however, found that special grounds exist for disregarding this principle and extending my examination to include the selection of the foster home by the Board of Social Welfare and the actions taken by the Board during the intervening period to ensure that M. maintained contact with her mother.

During the initial period after K.K's arrest, M. lived with her mother at Färingsö prison in Ekerö. When this was no longer possible, it became incumbent on Ekerö's Board of Social Welfare to arrange for M's future care.

It is no easy matter for the social services to make arrangements for the care of a child while its parent is serving a long prison sentence, not least when the parent is to be deported from Sweden on completion of the sentence. In such cases, the social services face major problems when planning for the child's future and there are in principle two alternatives open to them. One is to allow, in consultation with the parent, a relative or someone else in their native country to take custody of the child. If a solution of this kind is not possible or suitable the child has to be placed in a foster home in Sweden during the period of the sentence. It is worth mentioning in this context that the stipulations of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (1990:52) do not provide for the placement of children outside Sweden.

Whichever of these alternatives the social authorities choose, it will have a major impact on the future possibilities of contact between the child and its parent. If custody is given to a close relative or friend in the parent's own country, in practice this will mean that contact between child and parent will be interrupted for a long period. If instead the child remains in Sweden, contact with the parent admittedly remains possible while the sentence is being

served. In reality, however, the scope for any normal contact is limited in view of the restrictions that apply within the prison service to prisoners who are to be deported on completion of their sentence, vide the regulations issued by the National Prison and Probations Service (2000:7). In many cases these restrictions exclude any form of contact outside the visitors' rooms provided in the various prisons. If contact between a parent and a child has been inadequate, this can obviously give rise to problems for parents who want their children to accompany them when deported to their own country.

My enquiry reveals that the social authorities contacted the Swedish Embassy in Dar Es Salaam in Tanzania to try to establish contact with any relatives there but that its enquiries were fruitless. I have also been able to establish that M. was placed in accordance with K.K's request and that her desire that the foster parents should be interested in African culture was taken into account. This accords with the opinions expressed previously by the Parliamentary Ombudsman that children's possibilities of maintaining contact with their cultural origins should be borne in mind when placements are made, vide The Parliamentary Ombudsman's Annual Reports for 1989/90, p. 231 and 1998/99 p. 286. In this respect the actions of the social authorities merit no criticism on my part.

During the first few years of her placement, contact between M. and K.K. seems to have functioned as satisfactorily as could be expected in view of the circumstances. From the autumn of 1997 and onwards, however, it deteriorated. As far as can be seen, this is more or less exclusively the result of variations in M's psychological condition. It is of course extremely unfortunate that contact between M. and K.K. deteriorated to such an extent. However, the enquiry provides no grounds for criticism of the way in which the social authorities dealt with the problem of enabling contact between M. and her mother.

The issue of how to come to terms with the problems that may arise during foster home placement of long duration is taken up in the report of the Commission on the Care of Young Persons (Special Provisions) Act entitled *Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och ungdomar [In Care – the Community's Responsibility for Children and Young People at Risk]* (SOU 2000:77). I intend to attach a copy of this adjudication to the comments I will submit as part of the consultation process on this report (registration number 3580-2000) in order to throw more light on the complications that can arise in this context.

It should be pointed out that in the autumn of 1997 the National Board of Health and Welfare and the Prison and Probation Service were jointly commissioned to review the situation of children whose parents were in remand centres or prisons, and that this brief was extended during the autumn of 1998 to include review of the role of foster homes for children whose parents were incarcerated. A report has now been submitted entitled "*Children with Incarcerated Parents"*.

In no other respect do the complaints made by I.C. warrant further opinions or actions on my part.

Disciplinary measures against an employee of the National Laboratory of Forensic Science concerning the erroneous weighing of narcotic substances

(Registration number 3689-1998)

The complaint

J.P. submitted a written complaint against the National Laboratory of Forensic Science.

The gist of the complaint and the attached documents was as follows. In view of suspicions that J.P. along with several others was involved in serious narcotics offences and attempted smuggling, the police authorities requested the National Laboratory of Forensic Science to analyse a consignment of confiscated narcotics. The substance concerned (amphetamine) had been stored in ceramic bottles. The analysis was performed by Kerstin Magnusson, a forensic analyst, on May 12 1998. According to the analysis report, which she wrote on the same day, the weight of the narcotic substance totalled 2,325 grams. J.P. and several others were prosecuted in Norrköping District Court for the crimes of which they were suspected. During the trial J.P. stated that the narcotics weighed 1,800 grams. Kerstin Magnusson testified at the trial, and the court found that the weight of the narcotics amounted to 2,325 grams. J.P. was convicted of this and other criminal acts and sentenced to six years in prison. He appealed against the decision of the district court to the Göta Court of Appeal requesting further investigation of his case and a second weighing of the narcotics. This request was rejected by the Court of Appeal. J.P. then requested the National Laboratory of Forensic Science to weigh the narcotics on his behalf. When the substance was weighed for the second time, again by Kerstin Magnusson, on July 28 1998, it transpired that her result from the first analysis was erroneous, as after the bottles had been sawn in half she had only deducted the weight of one of the two halves. During this second analysis, the weight of the narcotics amounted to 1,864 grams. Kerstin Magnusson also testified at the hearing in the Court of Appeal. The Appeal Court reduced J.P's prison sentence to five years and six months, mainly on the basis of the evidence in the hearing about the quantity of narcotics concerned in this specific charge.

The complaint made by J.P. against Kerstin Magnusson and the National Laboratory of Forensic Science involved criticism of the following points, among others. When Kerstin Magnusson weighed the substance erroneously on May 12 1998 she contravened the Laboratory's internal regulations that two individuals should be present when such weighing took place. During her testimony under oath at the district court she failed to disclose this lapse. Nor had she reacted to the difference of almost 500 grams between the weight of two equally large bottles filled to more or less the same extent. The National Laboratory of Forensic Science had overlooked or ignored Kerstin Magnusson's failure to comply with its regulations and had not adequately investigated the errors that had been made.

The enquiry

After this case had been referred to the Regional Prosecution Office in Linköping, the acting Chief District Prosecutor, Jonas Strömberg, decided on August 25 1998 not to launch an investigation. What had been revealed about the way in which the case had been handled gave no reason to believe that it involved any form of criminal negligence.

The Superintendent of the National Laboratory of Forensic Science, Ingvar Kopp, decided on September 14 1998 that the case should not be referred to the Disciplinary Board.

The review of the case undertaken by the Public Prosecution Authority was shelved as a result of a decision made by the acting Director of the Authority, Ulf Dighed, on June 18 1999 – were any evidence to come to light showing that individual officers at the National Laboratory of Forensic Science had been negligent, the offences could not be considered grave ones.

The internal regulations of the National Laboratory of Forensic Science laying down the routines to be followed by the narcotic substances analysis unit (an excerpt from the "Narcotic Substances Analysis Unit Manual") were available.

The complaint was referred to the National Laboratory of Forensic Science for investigation and a statement after the official concerned had been heard.

On November 16 1998, the National Laboratory of Forensic Science submitted its response, one of the attachments being a statement by Kerstin Magnusson.

Kerstin Magnusson's statement included the following (attachments have been excluded).

The sample consisted of three ceramic Geneva bottles (which were not transparent).

– – –

It was when the first bottle was weighed that the mistake was made. I weighed both halves of the bottle as well as the powder. After scraping out the powder so that I could weigh both halves of the empty bottle, I weighed only one half and deducted the result from the total weight of both halves and the powder. After that I conducted all the analyses, calculated the weights and wrote my report on the case and filed it. Before I did so, Eva Hedman checked the calculations and read the report.

Some time later, I was called on to testify by telephone with only 20 minutes notice. I took out the written analysis report and the laboratory journal and also the empty bottles which we had retained in a cupboard where they were available for inspection. I checked the figures and the calculations and asked someone else (I don't remember who) to check them once again. It crossed my mind that the first bottle weighed less than the second, but I could see that the first bottle was made of thinner material and also that the second one seemed to have been fired for a longer time (more sintering which results in material that is of greater density and weight). My assessment was that the figures were reasonable.

During my testimony the weights I had given were not challenged. What was discussed was whether liquor could have seeped into the powder and dampened it, in particular with regard to the third bottle, as in the picture taken from above it seems to be damp because it was the layer of paraffin wax that had been photographed. – – –

I received a summons from the Court of Appeal to testify on August 5 1998.

A request had already been submitted on July 23 1998 by a private individual for the substances to be weighed once again. This came from the accused.

I was not at that time at the National Laboratory of Forensic Science as I was on holiday, but went into work by chance and discovered that this second weighing had been requested. Per and I decided that I should come into work so that I could weigh the substance for the second time as the case was my responsibility.

On July 28 1998, I went into the laboratory and weighed the substance again. I could see the sample could not have dried out to the extent that the new results suggested. When I took out the bottles and looked at my previous report I discovered the error I had made. The half of the bottle that had contained least powder had not been weighed. Its weight was 460.5 grams.

I spoke to Per. I reopened the case and wrote a new report with the correct weights, at the same time noting clearly that this was a correction, see attachment 2. In addition I filled in a quality deficiency report. I also asked Per to help me to write a report for the law firm that had requested reweighing of the sample. Per wrote this report, I checked it through and signed it. I did not notice that it had been dated incorrectly. The report states that the second weighing took place on July 8 1998, whereas it was on July 28 1998, see attachment 3. In addition Per wrote a letter of apology to the law firm, see attachment 4.

I subsequently testified in the Court of Appeal in Jönköping on August 5 1998, where I described the mistake I had made. I also pointed out that I had not followed our routine that says that there should be two people involved in weighing any sample of over 100 grams but explained, at the same time, that as a matter of routine we always weigh samples when they are unpacked. The question then came up of whether the sample was damp or not. I asserted that it was normal amphetamine and not damp powder. Here I had support from Per, who was with me when the bottles were opened and who saw the sample.

J.P. alleges in his complaint that I withheld under oath information about the erroneous weighing. For me it is important to point out that I had no idea that the weights were erroneous before I weighed the sample for the second time on July 28 1998 and that I then ensured that there was written rectification of the error, see attachments 2, 3 and 4, and that I have therefore concealed nothing.

I would also like to draw attention to the unfortunate circumstances that delayed making the photographic and video records until 7 p.m. on a Friday evening with the result that no other staff remained in the unit when I arrived with the sample. I considered it necessary to weigh the sample after unpacking it and to make a documentary record, as samples must always be weighed when they are opened and I did not want to leave this one over the weekend without being weighed.

This was an extremely unfortunate occurrence which I regret.

The response of the National Laboratory of Forensic Science contained the following points (attachments have been excluded).

The response of the National Laboratory of Forensic Science will concentrate on three issues, which are:

a. whether Kerstin Magnusson should be reprimanded or penalised in any way for the error that she indisputably made and which she has acknowledged,

b. whether the National Laboratory of Forensic Science has overlooked/ignored the error made in weighing the sample,

c. whether the overall routines of the National Laboratory of Forensic Science or the specific routines of its Narcotic Substances Analysis Unit contain deficiencies that may have given rise to or at least contributed to the occurrence of errors of this kind.

a. The error itself.

When the error was discovered, which was by Magnusson herself, she did not in any way try to conceal the fact but reported it and then followed the National Laboratory of Forensic Science's routines for reporting quality shortcomings. The error was also reported in writing both to the prosecutor, in the form of a new analysis report, and to defence counsel by fax (see the attachments to Magnusson's statement).

No one is infallible and we must – both at the National Laboratory of Forensic Science and other workplaces – take into account the possibility that members of our staff may for various reasons and in unfortunate circumstances make mistakes. What is distressing is that when arise – if not discovered in time – they may either lead to someone being charged with a graver offence than is actually warranted or that the same individual is treated too leniently by the courts. Both outcomes are fundamentally unacceptable, but they can unfortunately arise, particularly in view of the fact that the National Laboratory of Forensic Science deals with 18,000 cases each year (of which 12,000 involve narcotic substances of various kinds). Moreover, each and every one of these cases often involves several different kinds of substances that have to be analysed and examined. The time this takes has to be kept as short as possible so that the police and prosecution authorities can comply with the periods prescribed for arrest and detention, etc.

Kerstin Magnusson has been on the staff of the National Laboratory of Forensic Science since 1990 and during all these years she has discharged her duties in an exemplary manner. She has never made any mistake of this kind, as far as is known, during the period of her employment. In October 1997, she was promoted to the position of group manager, and she has acted in this capacity with great competence.

b. Was the event ignored?

It goes without saying that an event of this kind can never be ignored! A documentary record must be made and a thorough investigation undertaken to shed light on what took place. We must, for instance, ensure that no narcotic substances have vanished improperly (even though in this case the amount was less than recorded). We also have to consider whether the prosecutor should be informed of any potential criminal act and also, depending on the prosecutor's decision, whether any report should be made to the Disciplinary Board.

The erroneous weighing was reported to the Regional Prosecution Authority in Linköping, where the case was shelved after investigation (attachment 2). In view of what is said above in section a, in my capacity as Superintendent of the National Laboratory of Forensic Science I have decided to take no further measures, such as forwarding a report to the Disciplinary Board, for instance. Events of this nature subject employees to a great deal of distress and I do not consider there is any justification for any form of sanction in this case.

c. Routines

For some years the National Laboratory of Forensic Science has been involved in a process that will result in accreditation by SWEDAC of the majority of the methods it uses. The accreditation assessment of the Narcotic Substances Analysis Unit took place in September 1997 and the outcome was a decision by SWEDAC to grant accreditation. One result of this quality assessment is that the routines are documented thoroughly.

In this case, Kerstin Magnusson did not fully comply with the regulations, primarily in failing to ensure that another member of the staff participated in weighing the sample. She accounts in her statement for the reasons and the circumstances. The regulations she failed to observe can be found in attachment 3.

I do not consider that any general conclusions can be drawn from this occurrence to suggest that the current routines and regulations contain deficiencies that need to be rectified, neither with regard to the overall routines of the National Laboratory of Forensic Science nor the specific routines of its Narcotic Substances Analysis Unit. Instead, we need to urge our staff to learn from these events and we must place even more emphasis on the importance of complying with the regulations in view of the serious consequences mistakes may have for individuals. This is a task that I intend to entrust to the unit managers.

J.P. submitted a comment on this response.

In his adjudication of March 14 2000, *The Parliamentary Ombudsman, Mr Berggren*, included the following observations.

It is of course extremely important that the analyses conducted by the National Laboratory of Forensic Science of samples of evidence are performed with the utmost precision. Erroneous results can lead, for instance, to inappropriate decisions in criminal cases both with regard to the assessment of the evidence and the sentences meted out. My enquiry into this case has made it clear that the National Laboratory of Forensic Science is well aware of this and has therefore based its routines on extremely stringent demands of accuracy. Nevertheless an error was made in this case. What has come to light does not, to begin with, provide me with any grounds for undertaking further examination of the routines of the National Laboratory of Forensic Science.

When it then comes to Kerstin Magnusson's culpability for what occurred, my assessment is as follows.

In reporting her results after weighing the narcotics she was analysing on May 12 1998, Kerstin Magnusson happened to include the weight of half of the bottle containing the substance. The result was that the total weight of the narcotics stated in the report is 460.5 grams greater than it actually was. When she weighed the sample, she disobeyed the National Laboratory of Forensic Science's regulation that another member of the staff should have participated in doing so. My opinion is that these shortcomings mean that Kerstin Magnusson has failed, or at least neglected, to fulfil her obligations and in doing so is guilty of misconduct. I am therefore referring the case to the Disciplinary Board of the National Police Board for it to consider whether disciplinary measures are called for.

The decision of the Disciplinary Board of the National Police Board

On August 22 2000 the Disciplinary Board of the National Police Board decided to impose a disciplinary sanction on Kerstin Magnusson in the form of an admonition.

This decision gained the force of law.

Criticism of a municipality that violated the freedom of expression of one of its employees by reprimanding her for having spoken to outsiders about circumstances at her place of work.

(Registration numbers 2522-1998 and 4738-1999)

The background

On December 11 1996 the Municipal Council of Uppsala adopted the following criteria as the basis for determining the salaries of its employees:

- flexibility
- ability to work in a team
- autonomy
- solidarity/loyalty
- ability to take initiatives
- ability to attain predetermined goals

Sten Danielson's complaint (Registration number 2522-1998)

On June 8 1998 Sten Danielson submitted a complaint against the Municipality of Uppsala to the Parliamentary Ombudsman. He requested investigation of the legality of the "loyalty clause", whether its introduction could be considered unlawful and if the imposition of reprisals on any individual on the basis of this clause would constitute a criminal act. He also asked the Parliamentary Ombudsman to seek legislative changes if such an imposition could not be considered unlawful.

The enquiry

The case was referred to Uppsala Municipal Council for a statement. Its response contained the following.

On August 8 1998 the Municipal Council decided that the concept of loyalty would no longer be one of the criteria in negotiations concerning future reviews of salary levels.

The minutes of the session at which this decision was made are attached to this response. From the way it was presented it can be seen that the salary level criteria were to be taken as a whole and were intended to encourage staff to take responsibility themselves and work together. The municipality has allocated funds to projects that are intended, for instance, to incorporate staff perspectives.

The municipality's information policy explicitly establishes the right of its staff to freedom of expression.

> "Both employees and elected representatives have complete freedom of expression about their own and municipal activities."
>
> "The information is intended to … encourage municipal employees to participate in debates and discussions about the activities of the municipality … to give staff the opportunity to safeguard their benefits as employees and to influence these activities."

The complainant's own wording more than adequately expresses the opinion of the municipal council when he writes "Where 'loyalty' to decisions that

have been made is concerned, it goes without saying that employees cannot through their actions openly defy these decisions and therefore invalidate them in practice. On the other hand it is equally obvious that those concerned have complete freedom – like all other citizens – to criticize these decisions openly and in public without any reprisal."

There was never any intention to restrict freedom of expression. However, because of the risk of misinterpretation of the concept the Municipal Council decided to remove it.

Attached to this response was a memorandum, dated August 10 1998, containing the proposal to the Municipal Council that the concept of loyalty should no longer be one of the criteria taken into account at future negotiations regarding salary levels.

Sten Danielsson submitted his own comments on this response. In it he asserted that the criteria of solidarity/loyalty had been invoked on at least one occasion in negotiations about the salary of Ewa Engelmark Nordin, a teacher, and that she had also been cautioned for certain comments she had made about her colleagues and her place of work in front of outsiders.

Ewa Engelmark Nordin's complaint (Registration number 4738-1999)

On December 14 1999, Ewa Engelmark Nordin herself submitted a complaint to the Parliamentary Ombudsman against the Municipality of Uppsala, in which she alleged that she had been discriminated in three salary negotiations – on August 1 1996, January 1 1997 and August 1 1997 – for reasons that included the fact that as an elected trade union representative she had availed herself of her right to freedom of expression. In her complaint Ewa Engelmark Nordin claimed that even though the criteria of 'loyalty' had been removed, the municipality had not remedied previous discrimination by rectifying her salary. The complaint also made it clear that Ewa Engelmark Nordin had been given an admonition, which had been changed into a caution after negotiations.

In her complaint, Ewa Engelmark Nordin also requested the Parliamentary Ombudsman to enjoin the Municipality of Uppsala to grant her a pay rise from August 1 1996 equivalent to that given to other remedial teachers working for the municipality with comparable training and experience. She also asked for interest on this amount according to Article 6 of the Interest Act.

Ewa Engelmark Nordin referred to the complaint submitted by Sten Danielsson and the documents attached, one of which was a copy of the caution mentioned in Ewa Engelmark Nordin's complaint. This had been issued by Tiunda School and the Urban District of Luthagen in the Municipality of Uppsala and is addressed to Ewa Engelmark Nordin. It is headed 'CAUTION' and has the following wording:

An employment contract imposes mutual rights and commitments on both parties. If an employment contract is to have any actual effect, both parties are required to fulfil their undertakings.

The commitments required of an employee include the ability to co-operate and to be loyal.

We have noted that you have failed to fulfil the obligations laid down in your employment contract by making opprobrious comments about your

colleagues and your place of work in front of outsiders and also through disloyal behaviour to your employer.

This caution does not constitute a disciplinary measure but merely provides clarification of certain obligations stipulated by your contract of employment.

We should also like to take this opportunity of reminding you that failure to comply with an employment contract may ultimately lead to dismissal or discharge according to the Employment Protection Act.

This document is dated January 9 1997 and has been signed by Ulla Carlsson, the Principal, and Gunnar Emling, the Chief Executive Officer of the Urban District Council.

A new referral

As a result of Ewa Engelmark Nordin's complaint *The Parliamentary Ombudsman, Mr Berggren,* on March 17 2000 remitted the case for the second time to the Municipal Council of Uppsala. The Council was asked to respond to the assertion that the criteria of "solidarity/loyalty" had been invoked in establishing Ewa Engelmark Nordin's salary and, if so, what further action had been taken in this case. In addition, the Council was asked for a statement of the reasons for the caution issued to Ewa Engelmark Nordin.

On June 20 the Municipality of Uppsala submitted its response. It stated the following.

1. *The use of the criteria 'solidarity/loyalty' in determining salary in this case*.

The salary criteria 'solidarity/loyalty' was used in the municipality from January 1997 until October of the same year, when it was removed. In this particular case, therefore, it applied on two of the occasions when salaries were determined, on January 1 1997, when negotiation concerned a general review of salary levels, and on August 1 1997, when specific salaries were discussed. It can be established that on the first of these occasions Ewa Engelmark Nordin's salary was not raised, for reasons relating to issue of the caution discussed in section 3 below. In the autumn term Ewa Engelmark Nordin was appointed to a temporary post in a school in another urban district with a salary of 20,000 SEK, an increase of 528 SEK.

2. *Subsequent events*

Ewa Engelmark Nordin is still employed by the municipality but in a different school. This school is administered by another urban district council. Where her salary is concerned it can be established that she is now earning 21,750 SEK (before the annual salary review, which has not yet been concluded). Her current salary is therefore higher than the average level for remedial teachers in the municipality, 21,062 SEK, and also higher than the median salary for the same category, 21,560 SEK.

3. *The caution*

The caution was issued on January 9 1997. The minutes of the negotiations with the teachers' union, which took place on December 19 1996, make it clear that the employer referred to five events during the latter half of the autumn of 1996. During the negotiations these events were

described in detail but this information is not recorded in the minutes. The minutes also state "On these occasions Ewa Engelmark Nordin has, in the opinion of the management of the school and the Chief Executive Officer of the Urban District Council, failed to fulfil the obligations laid down in her contract of employment by making opprobrious comments about her colleagues and her place of work in front of outsiders and also by acting disloyally towards her employer to an extent that is unacceptable as it has too negative an impact on Tiunda school and its activities." – – –

The employer's representatives during these negotiations are no longer employed in these positions and have therefore not been asked to comment.

Concluding observations

The information in the municipality's salary system provides no basis for assuming that there has been any discrimination of Ewa Engelmark Nordin where her salary is concerned.

Sten Danielsson and Ewa Engelmark Nordin submitted comments on this response.

In his adjudication of December 8 2000, *The Parliamentary Ombudsman, Mr Berggren,* included the following observations.

Sub-section 1 of the first paragraph of Article 1 of Chapter 2 of the Instrument of Government guarantees freedom of expression to all citizens in their relations with the public administration, which means the freedom to communicate information or express ideas, opinions and feelings in speech, in writing, in pictorial representation or any other way. Article 12 of the same chapter stipulates that this right may only be restricted by legislation. No such restriction applies, however, in this case.

Freedom of expression is a fundamental requirement for any free debate about whether the actions of public authorities are appropriate or correct and therefore makes it possible to ascertain how public officials discharge their duties.

The legislation on freedom of expression provides public employees with exactly the same guarantees as other citizens. Public employees are therefore entitled in the same way as anybody else to express their opinions even about the activities of the authority which employs them. However, the Secrecy Act (1980:100) contains provisions that restrict the right of public employees to disclose information acquired in the course of their duties.

The freedom of expression guaranteed by the Instrument of Government provides a safeguard against the "state". This guarantee means that no public authority may take any action, either formally or informally, against the authority's officials because they have availed themselves of their constitutional right to express their opinion. Nor may a public authority attempt to hinder employees from using their rights, so that it may not therefore either in the form of general pronouncements or criticism of individuals try to influence the way in which employees use their right to freedom of expression. This also applies in cases when the authority considers that an employee has given erroneous information. Instead the authority is required to refute and correct such information in some suitable manner.

Anyone employed by a public authority is therefore entitled to express opinions about its organisation and activities that differ from the employer's without any reprisal from the authority. This naturally applies both prior to and after a decision has been made by the authority. The regulations guaranteeing freedom of expression do not, of course, exonerate employees from the requirement that in discharging their duties they will loyally comply with the authority's decisions and directives about how activities are to be managed, irrespective of what opinions they may hold on this score.

Ewa Engelmark Nordin has alleged that she was subject to reprisals from the municipality because she availed herself of her constitutional right to freedom of expression. These reprisals have consisted both of the admonition issued to her, later converted into a caution, and also discrimination on several occasions when her salary was determined.

The Municipal Council has been asked to make a statement about the reasons for issuing a caution to Ewa Engelmark Nordin. In this respect, the Council has referred to the minutes of a consultation with Ewa Engelmark Nordin's trade union on December 19 1996 in which it is recorded that Ewa Engelmark Nordin had failed to follow her obligations as an employee "by making opprobrious comments about her colleagues and her place of work in front of outsiders and also acting disloyally towards her employer to an extent that is unacceptable as it has too negative an impact on Tiunda school and its activities". The reference to these minutes does not provide the adequate documentation on which to base an adjudication that my referral was intended to elicit. The Municipal Council has not, however, claimed that Ewa Engelmark Nordin refused to implement decisions made by her employer or contravened any directives concerning its activities in any other way. In the absence of more information from the Municipal Council I am obliged to assume that the reason for the caution was that Ewa Engelmark Nordin had made comments in front of outsiders about circumstances at her place of work. My enquiry has revealed nothing that shows that her statements were in any way in conflict with her constitutional freedom of expression. The caution therefore constitutes an infringement of Ewa Engelmark Nordin's right to make her opinion known and the municipality merits grave criticism in this respect.

Ewa Engelmark Nordin's allegations about salary discrimination have been repudiated by the Municipal Council with reference to the median and average salaries of this category of teacher in the municipality. At the same time it has been acknowledged that on one occasion a pay rise was withheld because of the caution that had been issued. It follows from my opinion above about the validity of the issue of the caution that I am also critical of it being used to provide a basis for a decision about her salary by the municipality.

The Parliamentary Ombudsman is not empowered to require an authority to take any specified measure, as requested by Ewa Engelmark Nordin.

The clause in question has now been removed. I therefore see no grounds for going any further into this issue or for responding to the questions raised by Sten Danielsson, but will close the case with the grave criticism that has been expressed.